

Stratégiai kutatások – Magyarország 2015

HIDAK VAGY SOROMPÓK?

Jelen kötet a Miniszterelnöki Hivatal – Magyar Tudományos Akadémia
Stratégiai Kutatások 2005 megállapodás keretében került finanszírozásra.

Stratégiai kutatások – Magyarország 2015

Sorozatszerkesztők: Ágh Attila, Tamás Pál, Vértés András

1

© Ágh Attila, Baller Barbara, Csalagovits Imre János, Gergő Zsuzsanna,
Kaiser Tamás, Lados Mihály, Novotny Gábor, Orova Márta, Soós Edit, 2006

© Kaiser Tamás editor, 2006

ÚJ MANDÁTUM KÖNYVKIADÓ

www.ujmandatum.hu

Felelős kiadó Németh István
Felelős szerkesztő Tomkiss Tamás
Borítóterv Zátonyi Tibor

Készült a Kánai nyomdában
Felelős vezető Kánai József

ISBN 963 9609 36 6
ISSN 1788-0270

HIDAK VAGY SOROMPÓK?

**A határon átívelő együttműködések
szerepe az integrációs folyamatban**

Kaiser Tamás (szerk.)

Ú-M-K

Budapest, 2006

Kaiser Tamás	7
A HORIZONTÁLIS EURÓPAIZÁCIÓ ÉS A HATÁR MENTI EGYÜTTMŰKÖDÉSEK	
Ágh Attila	42
EURÓPA ÚJ HATÁRAI: A „MAGYARORSZÁG 2015” PROJEKT CÉLKITŰZÉSEI	
Orova Márta	63
A HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉSEK NEMZETKÖZI JOGI KERETEI	
Novotny Gábor	91
A HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉS SIKERÉNEK KULCSKÉRDÉSEI NEMZETKÖZI MINTÁK ALAPJÁN	
Baller Barbara	120
NYUGAT-EURÓPA ÉS MAGYARORSZÁG HATÁR MENTI EGYÜTTMŰKÖDÉSEINEK ÖSSZEHASONLÍTÁSA	
Soós Edit	143
A MEGREFORMÁLT LISSZABONI STRATÉGIA ÉS AZ EURORÉGIÓK	
Gergó Zsuzsanna	178
A TRANSZNACIONÁLIS ÉS MIKROREGIONÁLIS HÁLÓZATOK SZEREPE ÉS MŰKÖDÉSE	
Lados Mihály	205
AZ INTERREG–PHARE CBC PROJEKTEK TÍPUSAI ÉS TAPASZTALATAI	
Csalagovits Imre János	231
AZ INTERREG III PROGRAMOK MEGVALÓSÍTÁSÁNAK INTÉZMÉNYI KERETEI	

Kaiser Tamás

A HORIZONTÁLIS EURÓPAIZÁCIÓ ÉS A HATÁR MENTI EGYÜTTMŰKÖDÉSEK

Bevezetés

A 2004. május elsejétől immár 25 tagúvá bővült Európai Unió másfél éves története a válság és a kiútkeresés egyidejű kibontakozásával jellemezhető. A tíz új tagállam csatlakozása felerősítette azokat az EU 15 keretein belül már huzamosabb ideje megoldásra váró problémákat, amelyek elhanyagolása vagy „tüneti kezelése” nagymértékben hozzájárult az alkotmányozási folyamat elakadásához, valamint az utolsó pillanatig kétségesse tette a 2007–2013 közötti költségvetés határidőre történő elfogadását. Ugyanakkor az EU 25 tagállamaiban és a közösségi intézményekben régen nem látott hevesességű és intenzitású viták folynak az Unió jövőjéről, a változásokat megalapozó stratégiákról, jövőképekről, forgatókönyvekről, a megvalósíthatóság politikai, intézményi és pénzügyi feltételeiről.

A probléma és a jelenség egyáltalán nem új, sokak számára a hetvenes–nyolcvanas évek euroszkepticismusának korszakát idézik. Úgy tűnik, hogy az európai integráció fejlődésének folyamatosan napirenden lévő feladványa még mindig az, hogy vajon milyen intézményi keretek között lehet közös nevezőre hozni a tagállamok eltérő céljait és érdekeit egy olyan „sui generis” politikai rendszerben, amelynek működése önálló nemzeti, sőt gazdasági identitásokkal, politikai kultúrával rendelkező szereplők kompromisszumaira épül.

A tagállami érdekérvényesítés jogos és természetes politikai magatartásai korántsem mindig üdvöztetőek az EU mindennapi, rendszerszerű működése szempontjából. A tagállami akaratok felülírhatják a közösségi célkitűzéseket, a legkisebb közös többszörös elve alapján született javaslatok és előterjesztések könnyen elakadnak az egyeztetések és alkufolyamatok szövevényében.

Az Unió jelenlegi válsága két, egymással összefüggő dimenzióban ragadható meg. Egyfelől jól érzékelhető, hogy az alkotmányozási folyamat elakadása és a költségvetésről szóló vita Európa legerősebb gazdaságainak a globalizációs kihívásokkal szemben megnyilvánuló bizonytalanságát és strukturális dilemmáit tükrözi, amelyek mögött valójában a jelenleg uralkodó gazdasági ideológiák és modellek (amerikai, skandináv, rajnai, anglo-szociális) versengése húzódik meg. Az európai kormányok és a mögöttük álló think-tank szervezetek és kutatóintézetek által készített tervezetek és forgatókönyvek arra keresnek választ, hogy létezik-e olyan gazdasági modell, amely képes összeegyeztetni a gondoskodó (jóléti) államot annak szabadpiaci, avagy fejlesztő, esélyteremtő változatával?

A felhalmozott és megoldásra váró problémák ugyanakkor összekapcsolódnak az Unió jövőjéről folytatott vitákkal („deepening and widening”), amelyben a legfonto-

sabb kérdés folyamatosan arra irányul, hogy a közvetett vagy teljesítményorientált (output) legitimáció funkcionalista logikája hogyan érvényesíthető az EU25 erősen integrált, „belpolitikai” karaktervonásokat felmutató gazdasági és monetáris uniójában.

Ahol a közös és közösségi politikákról egyre inkább többségi döntéssel határoznak, ahol egyre súlyosabb, a régi és új tagállamok között jól látható törésvonalakat generáló kérdéssé válik a világgpiaci versenyképesség és az európai területi–szociális kohézió összhangjának kialakítása, ott bizony nem kerülhető meg az értékek, igények és prioritások közvetlen vagy input-legitimációt igénylő rangsorolása. Van létjogosultsága annak a régi-új feltételezésnek, amely szerint az EU25-ben a demokráciát, az átláthatóságot és a felelősségvállalást (az input-legitimációt) csak a hatékonyság, az európai intézmények problémamegoldó kapacitásának rovasára lehet tovább erősíteni, ez esetben viszont a legitimitás eddigi (output) formája előbb-utóbb tarthatatlanná válik.

A jelenlegi helyzet paradox mivolta abból fakad, hogy az EU azon törekvése, hogy az Alkotmányos Szerződés megalkotása révén, a szociális jogok megerősítésével, a hatékonyság és az átláthatóság feltételeinek kimunkálásával erősítse legitimációját, pontosan a jelenleg fennálló demokratikus deficit miatt vallott kudarcot. Ezzel együtt semmi nem utal arra, hogy belátható időn belül gyökeres változások következnenek be a többszintű kormányzás gyakorlatában, illetve az európaizálódás előrehaladásában. Mindezek után jogosnak tűnik a kérdés: van-e kiút az európai integráció „22-es csapdájá”-ból?

A választ ma még nem ismerjük, ám az Unió jövőjéről folytatott viták tartalma és intenzitása mindenesetre azt jelzi, hogy az EU és a tagállamok, illetve a tagállamok egymás közötti viszonyrendszerében olyan dimenziók jelentek meg – mint a formális-jogi tekintetben egyenrangú, tartalmát tekintve viszont megkülönböztetett tagság (differentiated membership) –, amelyek korábban is léteztek, de igazán a jelenlegi „bővítés utáni” (post-accession) időszakban nyerték el valódi jelentőségüket. Amíg a hagyományos „közösségi módszerek”-re (community method) épülő, az egységes belső piac szempontjából „negatív” (a létező akadályokat lebontó) és „pozitív” (korrekciós jellegű) célokat megfogalmazó európai integráció a tárgyalásos és hierarchikus típusú kormányzás formáját öltötte, a lisszaboni stratégia által életre hívott „elvárt koordináció” (facilitated coordination) az európaizációs folyamat horizontális aspektusaira helyezi a hangsúlyt. Ebbe az irányba mutat a 2007–2013 közötti programidőszak azon törekvése is, amely a kohézió, a versenyképesség és a fenntarthatóság célkitűzéseit a közpolitikák integrálásával kívánja megvalósítani. Az integráció jövőjének egyik fontos kérdése az lesz, miképpen lehet egységes intézményi és közpolitikai keretbe foglalni a közösségi és tagállami szereplők közötti interaktív kapcsolatrendszert, egyenrangú tényezőként kezelve annak vertikális és horizontális dimenzióit.

Az előttünk álló időszakban különösen meghatározó szerepe lesz az európaizálódás horizontális aspektusainak. Az EU elfogadottságát és működésének hatékonyságát nagymértékben megnövelheti, ha a korábbiakhoz képest minél több, kollektív cselekvésre alkalmas fórum nyílik meg és válik elérhetővé az érdekek, értékek, közpolitikai paradigmák, tapasztalatok kölcsönös megismerésére és megvitatására. A horizontális európaizáció tágabb értelemben az európai belpolitika azonos szervezeti szinteken elhelyezkedő, hasonló érdekű „testvérintézményei”, illetve az alrendszereik között szövő-

dő formális és informális hálózatokat, az országhatárokon átívelő tanulási folyamatokat, valamint az intézményesült határ menti és transznacionális politikai struktúrákat foglalja magába.

Ebben az átfogóbb értelmezési keretben ragadható meg a határon átívelő együttműködések problematikája. Az EU25 külső és belső határait erős nyomás nehezedik, kezelésük olyan közpolitikák révén valósul meg (biztonságpolitika, migráció, kisebbségvédelem, gazdasági versenyképesség, foglalkoztatás, környezetvédelem), amelyek természetüknél fogva transznacionális vagy globalizációs problémákhoz kapcsolódnak. A határon átívelő együttműködések minden formája hozzáadott értékeket jelent, amennyiben a „határhelyzet” specifikus kontextusában kell adekvát válaszokat adnia a „hatékony kormányzás” (good governance), az európai közgazgatási térség (European Administrative Space), valamint a lisszaboni és a göteborgi program megvalósítása során felmerülő kihívásokra.

A hazai szakirodalomban az utóbbi években számos elemzés, tanulmány látott napvilágot a határokon átnyúló együttműködések témakörében (Kruppa, 2003; Medve-Bálint, 2003; Rechnitzer, 2001; Süli-Zakar-Ludvig, 2002; Éger, 2000; Hardi, 2000). Jelen kötet szerzői arra vállalkoznak, hogy új szempontok, fogalmi és értelmezési keretek bevezetésével tovább bővítsék a kutatások irányvonalát és tematikáját.

Kiindulópontnak azt tekintjük, hogy a határ menti együttműködések immár nem a hagyományos értelemben vett külpolitika, hanem az európai belpolitika hatókörébe tartoznak. A kapcsolatok sokszínűsége, az érintett és mobilizálható szereplők körének folyamatos bővülése változatos tartalmú, szektorális és területi alapon szerveződő horizontális partnerségi formákban – európai regionális hálózatok brüsszeli képviselteinek működésében, városok között formálódó hálózatokban, testvérvárosi együttműködésekben, pályázati konstrukciók megvalósítása érdekében létrehozott szervezeti formákban – nyilvánul meg. Mindez azt jelenti, hogy a határon átívelő együttműködések intézményesült formái – különösen a szomszédos térségeket legszorosabban integráló eurorégiók – egyre inkább alkotóelemeivé válnak a többszintű kormányzás rendszerének. Az együttműködések legfontosabb akadályát azonban még mindig a nemzeti szintű hatáskörök, kompetenciák és jogintézmények terén megmutatkozó különbségek jelentik. Ezért változatlanul különös figyelem hárul a jogi vonatkozásokra, ezen belül azokra a törekvésekre, amelyek az akadályok felszámolására irányulnak. Hasonlóan lényeges szempontot képez azoknak a hatásoknak és alkalmazkodási mechanizmusoknak a bemutatása, amelyek az EU kohéziós politikájának eredményeként jelennek meg a határ menti kapcsolatok fejlődésében. Végezetül arról sem feledkezhetünk meg, hogy a határ menti térségekben rejlő sajátos értékek, fejlesztési lehetőségek feltárása és kiaknázása hozzájárul az európai versenyképesség szempontjából alapvető fontosságú területi kohézió megvalósításához, az együttműködések pedig ideális feltételeket teremtenek a közpolitikák integrálására és a kölcsönös tanulás csatornáinak működtetésére.

A kötet tartalma, a tanulmányok sorrendje és szemléletmódja szintén a horizontális megközelítés elvére épül. Célunk nem az volt, hogy tematikus és diszciplináris átfedésektől mentes, szigorúan egy-egy tématerületre koncentrálni elemzések láncolatára fűzzük fel a határon átívelő együttműködések problematikáját. Éppen ellenkezőleg:

arra törekedtünk, hogy a legfontosabb kérdéseket – legyen szó akár a határ fogalmának értelmezéséről, vagy intézményekről, pénzügyekről, végrehajtásról – minél több szempont és tudományterület figyelembe vételével próbáljuk feltérképezni.

A kötetben szereplő tanulmányok közpolitikai, történeti, nemzetközi jogi, intézményelvű, a projektmenedzsment teljesítményéhez kötődő abszorpciós kapacitásokat vizsgáló megközelítései, tematikus csomópontjai, az így felmerült kérdések és következtetések szándékaink szerint olyan analitikus keretet alakítanak ki, amelyek egyúttal az EU 2007–2013 közötti kohéziós politikájának harmadik prioritását alkotó Európai Területi Együttműködés (European Territorial Cooperation) további kutatásának legfontosabb irányait is kijelölik.

A bevezető tanulmány a határon átívelő együttműködések intézményi kereteit vizsgálja a horizontális európaizáció aspektusából. Az elméleti keretek kialakítását követően összegzi a határon átívelő együttműködési formák tipológiáját és intézményi vonatkozásait, különös tekintettel az Interreg III program hatásaira és a 2007–2013 közötti programidőszak várható fejleményeire. Mindezek alapján – elsősorban közpolitikai és demokráciaelméleti nézőpontból – következtetéseket fogalmaz meg a határon átívelő együttműködések perspektíváiról.

2. Az európaizáció mint elmélet és kutatási módszer

A kormányzás (governance) formái, működése és intézményrendszere iránt az utóbbi évtizedben fokozottan megnyilvánuló tudományos érdeklődés egyik kiemelkedő területének számít az Európai Unió kontextusába helyezett többszintű kormányzás (multi-level governance, MLG) mint az integrációs folyamat államközpontú (kormányközi) felfogásának egyik legjelentősebb kritikai megközelítése.

Az MLG abból indul ki, hogy az EU döntéshozatali mechanizmusát – mint kialakulóban lévő politikai rendszert – szubnacionális, állami és szupranacionális politikai terek között formálódó vertikális és horizontális kapcsolatok szövik át, ahol a hatáskörök és kompetenciák megoszlanak a területi és funkcionális alapon tagolódó szintek között. A többszintű kormányzás fogalmi kereteivel leírható az EU sui generis politikai rendszerének dinamikája: egyrészt a vertikálisan tagozódó kormányzati szintek interaktív nézőpontjából, másrészt a hazai és közösségi szereplők azonos szinten megvalósuló horizontális kapcsolatai alapján (Marks–Hooghe, 2001; Schoebben, 2000; Benz–Eberlein, 1999).

A folyamatok vertikális és horizontális kapcsolatrendszerének leírásához és megértéséhez az európaizáció (europeanization) elmélete és kutatási módszere nyújt segítséget.

Az európaizáció terminológiája és módszertani aspektusai az 1980-as évek óta meghatározóvá váltak az európai integrációval foglalkozó politikatudományi és közpolitikai elemzésekben. „Az európaizáció vonzó, innovatív, a tudományos kutatások szempontjából izgalmas terület az európai integrációval kapcsolatos kutatások sorában” (Mair, 2004:346). A növekvő tudományos érdeklődés felébresztette az igényt új elméletek, analitikus keretek és konceptuális eszközök kimunkálására (Bulmer–Radaelli, 2004; Howell, 2004; Börzel, 2003; Featherstone–Radaelli, 2003; Buller–Gamble,

2002). Az európaizáció (europeanization) fogalma divatossá vált, bővelkedik definíciós kísérletekben, ám túlbujánzó és saját elméleti határait folyamatosan túllépő természetűe mindmáig akadályává vált egy egységes, „nagy elmélet” kikristályosodásának.¹

Az európaizációval foglalkozó szakirodalomban ezért egyelőre a kérdések uralkodnak a válaszok felett. Nem született konszenzus a fogalom tágabb vagy szűkebb értelmezési kereteiről, alkalmazásának területeiről, sem pedig arról, vajon megoldandó problémáról, vagy a megoldáshoz vezető eszközrendszerrel van-e szó.²

Bulmer és Radaelli (2004) hivatkozott tanulmánya az európaizációs folyamat dinamikáját az európai szintű kormányzás formáinak megkülönböztetéséből, illetve a hozzájuk kapcsolódó közpolitikák természetéből vezeti le. Ezek szerint a közösségi szintű kormányzás három típusa különböztethető meg (tárgyalás, hierarchia, elvárt koordináció), amelyekhez más-más közpolitika-típusok tartoznak a negatív és pozitív integráció, valamint a koordináció gyakorlata alapján, és ezzel az európaizálódás különböző (vertikális vagy horizontális) mechanizmusait állítják elő. Látható tehát, hogy az európaizáció nem írható le egységes logika és rendező elvek alapján (1. táblázat).

Mindezek alapján az európaizáció mint középszintű elmélet és mint a reálfolyamatok leírására és megértésére alkalmas gyakorlati módszer az alábbi értelmezési keretekben használatos.

A megközelítések egyik csoportja a tagállami törekvések „bottom-up” nézőpontjából vizsgálja az EU és a tagállamok közötti viszonyrendszert. Az európaizáció egyrészt az európai szinten kialakult különböző kormányzás struktúráit fejezi ki (Bulmer–Burch, 2000; Cowles–Caporaso–Risse, 2001), másrészt azt vizsgálja, hogy milyen mértékben sikerül a tagállamoknak közösségi szinten elfogadtatni („uploading”) az általuk megfelelőnek tartott intézményi és közpolitikai modelleket (Börzel, 2003).

A közösségi szinten hozott döntések tagállamokra „felülről” gyakorolt („top-down”) hatása az európaizáció talán leggyakrabban alkalmazott területe (Bulmer–Radaelli, 2004; Buller–Gamble, 2002; Schmidt, 2001; Ladrech, 1994). Elméleti megalapozása Robert Ladrech nevéhez fűződik: az európaizáció „olyan inkrementális folyamat, amely új irányt szab a politika irányának és formájának olyan mértékben, ameddig az Európai Közösség politikai és gazdasági dinamikája részévé válik a nemzeti politikacsínálás szervezeti logikájának” (Ladrech, 1994:69). Más szóval, az európai kormányzás különféle formái átalakítják a tagállami belpolitikák bizonyos aspektusait, vagy beépülnek („downloading”) azokba (Howell, 2004:6; Börzel, 2003:4; Buller–Gamble, 2002:17). A „top-down” nézőpontból folytatott kutatásokat összegezve Bulmer és Radaelli (2004:4) szerint az európaizáció „formális és informális szabályok, eljárások, közpolitikai paradigmák, és stílusok, munkamódszerek, valamint közösen elfogadott célok és normák kialakításának, terjesztésének és intézményesülésének szabályait foglalja magába, amelyeket először az EU-szintű politikacsínálás során definiálnak és fogadnak el, majd ezt követően válik részévé a belpolitikai (kormányzati és területi szintű) viták, politikai struktúrák és közpolitikák logikájának”.

A horizontális európaizáció két szempontból is különbözik az előzőektől: egyrészt nincs egyértelmű készlet az EU közpolitikai modelljeinek átvételére, másrészt a horizontális mechanizmusok az adaptáció különböző formáiban nyilvánulnak meg (Radaelli, 2003:41). Kiemelt figyelmet kap mindaz, ami az egymással kapcsolatba lé-

pő intézmények kommunikációjában („cross-loading”) egyfajta tudástranszferként értelmezhető. A gyakorlatban ezt a közpolitika-transzferek (Bomberg–Peterson, 2000), a lisszaboni stratégia megvalósításában szorgalmazott nyitott koordináció (open method of coordination, OMC), átfogóbb értelemben pedig a társadalmi tanulás, illetve ennek előfeltételeként az intézményi sűrűség, a társadalmi tőke, valamint a közpolitikai hálózatok jelenítik meg (Paraskevopoulos, 2002). A horizontális együttműködések során a tagállami és nem tagállami partnerek elméleti és gyakorlati tapasztalatai cserélnek gazdát, de legalább annyira meghatározó az érintett közösségi és közösségen kívüli intézmények szerepvállalása is (Howell, 2004; Burch–Gomez, 2002). Különösen az Európai Bizottság tekinthető „közpolitikai vállalkozó”-nak (policy entrepreneur), de egyes régiók vagy érdekcsoportok is fellépnek transznacionális hálózatok szervezőiként vagy intézményi újítások kezdeményezőjeként. Az intézményesülés fontosságát jelzi, hogy a területi és szociális szereplők európai szinten működő szervezeteket és érdekképviselőket hoztak létre. A horizontális kapcsolatok rendszerébe illeszkednek a határokon átívelő együttműködések különböző (határ menti, transznacionális, interregionális) formái, ami jó példája annak, hogy egyes közpolitikák – mint a média – európaizálódásában egyszerre érvényesülnek a vertikális és horizontális aspektusok (Harcourt, 2003).

Sok más elmülethez hasonlóan az európaizáció fent említett értelmezési keretei is legfeljebb analitikus szempontból különíthetők el egymástól. Az interaktív és iteratív európaizáció felfogása szerint az érintettek éppen ezért nem csupán befogadják (reception) a közösségi hatásokat, hanem igyekeznek európai szinten is kialakítani (projection) azok kreatív, a nemzeti szempontokat is érvényesítő értelmezési kereteit. Más szóval folyamatosan arra törekszenek, hogy a közösségi politikák alkalmazásából származó előnyök maximalizálása és a végrehajtás költségeinek csökkentése érdekében a nemzeti szinten bevált intézményi modelleket és közpolitikai gyakorlatokat európai szintre „telepítsék”. Ebben az értelemben az EU és a tagállamok közötti viszonyrendszer interaktív folyamatnak tekinthető, amely „top-down” és „bottom-up” elemeket egyaránt magába foglal (Börzel, 2003; Bulmer–Burch, 2000).

Az európaizációval foglalkozó kutatások számos problématerületre irányulnak, de ezek közül témánk szempontjából csupán hármat emelünk ki: mi az, ami ténylegesen európaizálódik, milyen módon és milyen mértékben? Erős a kísértés, hogy az adott közpolitikában bekövetkezett változást automatikusan az EU-nak tulajdonítsuk, márpedig Európára szinte bármilyen összefüggésben lehet hivatkozni. Megfordítva: vajon bekövetkeztek volna-e a változások az EU-hatás nélkül?³

Ténylegesen akkor beszélhetünk európaizációról, amikor a belpolitikai cselekvések „szótáraként” az EU szerepel, ha megváltozott a belpolitikai szereplők cselekvési logikája azt követően, hogy az EU működése nyomán kognitív és normatív értelmezési formák jelennek meg, az intézmények és közpolitikák tényleges, rutinszerű működésében pedig érzékelhető változások mutathatók ki (Radaelli, 2004:16–17). A szűk keresztmetszetet nyilvánvalóan az európaizálódást kiváltó tényezők azonosítása és a hatások mérhetősége jelenti. Az európaizációs szemléletmód csapdája pontosan abban rejlik, hogy gyakran magától értetődőnek tekinti a változások kizárólagos brüsszeli eredetét, miközben azokat valójában a globalizációs vagy egyedi belpolitikai

kényszerek okozzák. Esetenként az EU követelményeihez történő alkalmazkodás egyes elemei a hazai belpolitikák diskurzusaiban képződnek a napirenden lévő reformok elfogadtatása vagy felgyorsítása érdekében. Ezért különösen fontos, hogy az európaizációs kutatások – hasonlóan a nemzetközi kapcsolatok és az összehasonlító politikatudomány módszertanához – minél szélesebb körben alkalmazzanak alternatív hipotéziseket és empirikus módszereket a következtetések ellenőrzésére.

2.1. Az európaizáció horizontális aspektusa

Míg a korábbi elemzések homlokterében elsősorban a tagállamok körében megvalósult intézményi adaptáció állt, az európaizációs kutatások újabb generációja azokat a szempontokat helyezi előtérbe, amelyek az európai hatások különböző mértékű érvényesülésének, az érdekek, értékek és magatartások befolyásoló erejének, valamint a közösségi jog hatókörén túlmutató, önkéntes vagy közvetett formában ösztönzött kapcsolati formák természetének feltárására irányulnak.

A megközelítések az alábbi területeket vizsgálják: milyen feltételek mellett megy végbe az európaizáció; milyen közvetítő mechanizmusok érvényesülnek; milyen mértékű hatásokat vált ki.

Az európaizációs irodalomban elterjedt felfogás szerint a változások iránya és sokszínűsége az európai és tagállami intézmények és közpolitikák közötti kompatibilitás („goodness of fit”) mértékére, valamint az alkalmazkodást közvetítő tényezők („mediating factors”) kapacitásaira vezethetők vissza (Börzel–Risse, 2003; Featherstone, 2003; Cowles–Caporaso–Risse, 2001). Ugyanakkor az intézményi és közpolitikai inkompatibilitást („misfit”) sokan csupán szükséges, de nem elégséges feltételnek tartják. A kritikák egyik csoportja azt emeli ki, hogy az inkompatibilitásból adódó közvetlen alkalmazkodási kényszer csak olyan közösségi politikák megvalósítása során lép fel, amelyek célja, hogy kompenzálja az egységes belső piac működése során hátrányos helyzetbe kerülő szereplőket. Ebben az esetben a közösségi jog konkrét intézményi modellek és eljárások bevezetését írja elő (Radaelli, 2004; Schmidt, 2001; Knill–Lehmkuhl, 1999). Ismét mások az európaizációs folyamat dinamikájára hívják fel a figyelmet. A kompatibilitás–inkompatibilitás mértékét nem lehet egy-egy intézményi vagy közpolitikai „pillanatfelvétel” alapján megállapítani, mivel az európai követelményekhez való alkalmazkodás feltételrendszere, az érintett szereplők összetétele, magatartása és pozíciója időről időre megváltozhat (Héritier, 2001; Risse–Cowles–Caporaso, 2001; Goetz, 2000). Az is figyelmet érdemel, hogy a közpolitikai intézmények bizonyos szituációkban – gazdasági-politikai válság, demokratikus átmenet – működésképtelenek vagy hiányosak. Ebben az esetben az EU-konform intézményrendszer kiépítése összekapcsolódik az alkalmazkodáshoz szükséges kritériumok átvételével.

Az intézményi és közpolitikai inkompatibilitás körül kibontakozó viták és empirikus tanulmányok (Featherstone–Radaelli, 2003; Börzel, 2002; Bulmer–Burch, 2002) azt mutatják, hogy a változások tényleges bekövetkezéséhez elengedetlenül szükséges olyan szereplők fellépése, akik intézményi, szakmai és technikai segítséget nyújthatnak az európai

beavatkozások (támogatások) lebonyolításában és társadalmi szintű elfogadtatásában.⁴

A szükséges és elégséges feltételek azonosítása és megvitatása mellett mindeddig kevesebb figyelem irányult az európaizálódás vertikális és horizontális aspektusaira, a kétféle mechanizmus kapcsolódási pontjaira. Születtek ugyan definíciók és értelmezési keretek az európaizáció és a többszintű kormányzás összefüggéseiről (Ágh, 2004; Radaelli, 2003), de az egyes közpolitikák vonatkozásában még viszonylag kevés tanulmány látott napvilágot (Harcourt, 2003; Perkmann, 2002b).

Ami a két aspektus megkülönböztetését illeti, a vertikális európaizáció az európai és tagállami közpolitikák és intézmények egyértelmű elhatárolásán alapul, amelynek eredményeként az utóbbiak számára szükségessé válik a külső körülményekhez (a tulajdonképpeni adaptációs nyomáshoz) történő rugalmas alkalmazkodás. Ezzel szemben a horizontális európaizáció olyan folyamat, amely formálisan nem jelent ugyan egyértelmű nyomást vagy késztetést az EU közpolitikai modelljeinek átvételére, ám ennek ellenére az Európához történő alkalmazkodás változatos formáit alakítja ki (Radaelli, 2003:41). A kétfajta mechanizmus a többszintű kormányzás elve alapján működik. A többszintű kormányzás azonos szintű és azonos érdekű szereplői formális és informális hálózatokat építenek ki egymással, ami egyrészt transznacionális szervezeti formákban, másrészt a tagállami érdekeket megjelenítő közösségi intézményekben ölt testet. A horizontális kapacitások kiépítése elengedhetetlen a csatlakozó országok számára, de ez egyben – mint a hazai európaizálódás esetében is – a szűk keresztmetszetek egyike (Ágh, 2004:13).

A továbbiak először az európaizálódás horizontális aspektusainak érvényesülését vizsgáljuk az integráció „pozitív”, „negatív” és „keretjellegű” formáiban (Knull–Lehmkuhl, 1999), majd ezt követően térünk rá a kapcsolatok építését ösztönző és működtető eszközök (az „elvárt koordináció”, facilitated coordination) szerepének bemutatására. Végül pedig ebben a szélesebb értelmezési keretben helyezzük el a határon átvívelő együttműködések szervezeti formáit.

Kiindulópontnak az európaizáció működésének általános értelmezését (1. táblázat), valamint Knull és Lehmkuhl (1999:2) hivatkozott tipológiáját tekintjük. Az EU intézményei, eljárásai és közpolitikái a vertikálisan működő „pozitív integráció” esetében jelentenek követendő modellt (kohéziós politika, környezetvédelem). A „negatív integráció” során a „felülről” történő szabályozás újfajta játékszabályokat alakít ki a szereplők részére, ami horizontális jellegű szabályozási versengésben nyilvánul meg (versenypolitika, adózás, szolgáltató szektor). A „keretjellegű integráció” elsősorban ott játszik meghatározó szerepet, ahol az EU nem elsősorban jogalkotóként lép fel, hanem az „elvárt koordináció” jegyében horizontálisan működő csatornák létrehozását ösztönzi az ötletek, tapasztalatok, legjobban bevált gyakorlatok szabad áramlásának („cross-loading”) biztosítása érdekében. Ezzel igyekszik befolyást gyakorolni az érintett szereplők magatartásaira, értékeire és várakozásaira (menekültügy, foglalkoztatáspolitikai, információs és kommunikációs technikák, európai kutatási térség). Mindennek modellértékű megnyilvánulása a lisszaboni stratégia részeként bevezetett nyitott koordináció (open method of coordination, OMC). Alkalmazása önkéntes, mégis számos eszközzel rendelkezik (iránymutatások, indikátorok, teljesítményértékelés, jó gyakorlatok cseréje, egyes közpolitikai területek összehangolása), amelyek el-

engedhetetlenek a módszer működéséhez. Valamennyi említett eszközhöz közvetlenül kapcsolódik a kölcsönös tanulás (mutual learning) és a közpolitikai transzferek jelenléte.⁵ A tanulási és adaptációs folyamatok lényeges előfeltétele a megfelelő „intézményi sűrűség” (institutional thickness), a kölcsönös bizalomra és nyitottságra épülő társadalmi tőke, valamint az intézményi és közpolitikai hálózatok (Paraskevopoulos, 2002). A jövőre nézve csaknem biztosra vehető, hogy a közpolitikai transzferek működését a differenciált együttműködés, a nyitott koordináció technikái még nyitottabb és rugalmasabb eljárások felé kezdik orientálni. A közpolitikai transzferek tehát olyan mintákat és modelleket kínálnak, amelyek elfogadása azt a látszatot kelti, „mintha” közös európai szintű szabályozás valósulna meg. Most még nehéz megítélni, hogy a gyakorlatban ki kitől hajlandó és tud tanulni, valóban működőképes-e az együttgondolkodás ilyen szinten, és bizonyíthatóan hatékonyabb-e?

Mindebből kétfajta következtetés adódik. Egyrészt az, hogy a horizontális kapcsolatok az integráció mindhárom típusában megjelennek, csak eltérő mértékben. A közösségi politikák koordinációja, a tapasztalatok cseréje, a legjobban bevált módszerek „spill-over”-hatása általános érvényű tanulási folyamatként értékelhető. Másrészt látni kell azt is, hogy a horizontális európaizáció tartalma két esetre is alkalmazható. Egyfelől magában foglalja azokat az eszközöket és közpolitikákat, amelyek az „elvárt koordináció” körébe tartoznak. A második esetben viszont a vertikális és horizontális mechanizmusok összetett hatása valósul meg. A változásokat az európai szabályozás indítja el, de a gyakorlati megvalósítás részleteinek kidolgozása során a tagállamok érintett szereplői olyan horizontális munkacsoportokat, platformokat, közpolitikai vitafórumokat (forum politics) alakítanak ki, amelyek meghatározó szerepet töltenek be a közpolitikai eszközök egységes alkalmazásában, elősegítve azok nemzeti szintű alkalmazását.

A médiapiac európai szintű szabályozása minden kétséget kizáróan ebbe a modellbe illeszkedik (Harcourt, 2003). Ugyancsak ide sorolhatjuk a témánkat illető határon átnyúló együttműködések is, különös tekintettel a legszorosabb, „eurorégiós” szervezeti formákra.

Miután a kompetenciák és intézményi struktúrák jelentős mértékben különböznek egymástól a határ mindkét oldalán, szükséges egy olyan „kiegészítő” szint létrehozása, amelyre igazán az eurorégiók alkalmasak. Ezáltal egyfajta „tetőszerkezet” emelkedik a határ menti régió szereplői fölé, akik a közös döntéseket a saját országuk közjogi be rendezkedése és előírásai alapján hajtják végre, együttműködve azokkal a szervezetekkel, amelyek rendelkeznek a szükséges kompetenciákkal.

Az eurorégiók nem alkotnak újabb közigazgatási szintet a meglévők mellé vagy fölé, de a legfőbb mozgatóerőt és szervezeti formát jelentik a határ menti együttműködések szereplői részére. Működésük lényegét és feltételrendszerét a vertikális és horizontális mechanizmusok alkotják, amelyek partnerségi alapon történő kiépítése kettős feladattal jár.

Első lépésben külön-külön, vagyis a határ mindkét oldalán ki kell alakítani a közösségi, nemzeti, regionális és helyi szintek közötti vertikális kapcsolatokat, majd ezt követi a megszerveződött struktúrák horizontális (változatos szervezeti formákban megnyilvánuló) összekapcsolása. Mindez jó példa a vertikális és horizontális euró-

paizáció együttes megnyilvánulására, ám gyakorlati megvalósulását két további tényező is árnyalja, illetve bonyolítja. A közös intézmények (közgyűlés, titkárság, menedzsment, tematikus munkacsoportok) mellett szükség van a külső és belső partneriségek elkülönült működtetésére. Előbbi az állami intézményekkel való hierarchikus kapcsolatot jelenti, miután a kormányzati szervek jogi és pénzügyi megfontolásokból fenntartják maguknak az eurorégiók működésének felügyeletét. Utóbbi a saját területén érintett szereplők (kamarák, gazdasági társaságok, munkavállalói, kulturális és turisztikai szervezetek) azonosítására, mobilizálására, szellemi és anyagi erőforrásaik felkutatására irányul. Az eurorégió mint intézményi forma szűkre szabott lehetőségeiből adódóan azonban nem kínálhat azonos lehetőségeket valamennyi résztvevő számára. Ezért különösen fontos azoknak a helyi vagy esetenként magasabb szintű közpolitikai vállalkozóknak és tudásközösségeknek a megnyerése és mobilizálása, amelyek kezdeményezik és működtetik a közjogi hiátusok ellensúlyozására létrehozott együttműködési fórumokat és csatornákat.

A másik, hosszú távon mindenképpen elkerülendő sajátosság abban rejlik, hogy az EU támogatási rendszere (konkrétan a Közöségi Kezdeményezések körébe tartozó Interreg-program) a határ menti együttműködések terén valójában kettős intézményi struktúrát hoz létre. Az egyik oldalon a már létező vagy kialakulófélben lévő, de mindenképpen alulról (bottom-up) szerveződő eurorégiók állnak, míg velük szemben – vagy inkább föléljük – új, centralizáltan működő, a kormányzati szereplők befolyását erősítő szervezeti formák jelennek meg. Az EU15 esetében a kérdés az, hogyan sikerül a már létező és sikeresen működő eurorégiókat integrálni az EU által előírt, a Strukturális Alapok menedzsmentjéhez kapcsolódó intézményi struktúrába. Az EU10 esetében ez általánosságban úgy merül fel, hogy a közösségi támogatások katalizálják-e az eurorégiók fejlődését, vagy inkább elsorvasztják azokat.

3. A határon átvélő együttműködések problematikája és szervezeti formái

A határ fogalmát használhatjuk történelmi, pszichológiai, szociológiai és gazdasági értelemben, ám célszerű, ha vizsgálatunk összefüggésében a fogalmat az államhatárra és annak funkcionális vonásaira korlátozzuk. A határ jogi és szimbolikus értelemben egyaránt az állam szuverenitását fejezi ki. Legfontosabb sajátossága mégis az, hogy egyszerre választ el egymástól politikai struktúrákat és köt össze társadalmakat, közösségeket, gazdaságilag és földrajzilag integráns térségeket. Egyszerre épít hidakat és állít sorompókat, attól függően, mikor melyik funkciója érvényesül. A történelmi változások gyakran nem voltak tekintettel többek között az etnikai, kulturális és gazdasági határookra, számos esetben megszüntettek évszázados kapcsolatokat, együttműködéseket, elősegítve a korábban akár centrumhoz tartozó térségek perifériává válását. Ebben az értelemben beszélhetünk elválasztó-zárt (periférikus), illetve szűrő (védekező) jellegű, valamint nyitott, a munkaerő, a gazdasági javak és a lakosság szabad áramlását megvalósító határokról (Hardi, 2000:600–601), amelyek jellege (burok, medence vagy átjáróház) alapvetően meghatározza az ott élők életminőségét (Fleischer, 2001:63–64).

A határ menti kapcsolatokat a kulturális, etnikai összetartozás alapján is újra lehet élesíteni, de számos más jellegű ösztönző elem is létezik. Ennek egyik alapvető feltétele a határon átívelő térszerveződések kialakítása, amelyek dinamikája a „passzív tér” állapotából az „aktív térség” kibontakozása felé irányul. Más szóval az objektíve létező „határrégió” (border region) az alulról szerveződő törekvéseket és funkcionális kapcsolatokat aktivizáló „határ menti régió”-vá (cross-border region), vagy ennek speciális formájaként „eurorégió”-vá (euroregions) alakul át.

A térség és a régió fogalma egymástól elválaszthatatlan. A fizikai környezet, azonban csak feltételeket teremt a társadalmi interakciók számára. Egy térségből akkor válik régió, ha két folyamat, a társadalmi–gazdasági reálszerveződésben jelentkező regionalizálás, illetve a tudati–kulturális, valamint a szervezeti, intézményi, politikai szférákban jelentkező regionalizmus kettőssége bizonyítottan jelen van a térségben.

A határon átnyúló együttműködések kialakulásában egyaránt fontos szerepet töltenek be a „természetes”, funkcionális, intézményi, valamint a társadalmi diskurzusokban képződő hatóerők.

Van olyan felfogás, amely szerint a határokon átívelő együttműködések bármilyen formában történő megnyilvánulása önmagában hordozza a „regionalitás” csírait, mivel történelmi, ökológiai, kulturális és egyéb adottságai „sui generis”, természetes gazdasági térséget alkotnak (Perkmann, 2002b). Ez elméletileg valóban lehetséges, de nem ad magyarázatot arra, miként lesz képes egy objektíve homogénnek tekinthető térség aktív és intézményesült önszerveződésre. A határ menti együttműködések kezdeti szakaszában meghatározó szerepe van a térségi funkciók átrendeződésének, amelyek – kedvező politikai feltételek mellett – fokozatosan felülírják a határok jelentőségét. Ennek egyik tipikus esete, amikor a határ egyik felén a fejlődő gazdaság munkaerőt igényel, a másik oldal pedig rendelkezik a szükséges és mobilizálható human kapacitásokkal. Az ehhez hasonló együttműködési formákból fokozatosan kibontakozik a régió „felismerése”, ami a természeti adottságok kihasználására és a gazdasági-társadalmi szereplők kapacitásainak mozgósítására épül (Faragó, 2004:2). A határon átnyúló régió mindezek alapján olyan összefüggő, behatárolt téregységet jelent, ahol kölcsönös, önszerveződésen és társadalmi diskurzusokon alapuló együttműködések léteznek kettő vagy több állam, illetve helyi önkormányzatai között (Süli-Zakar, 2001).

A határok feletti együttműködések tehát a közös térhasználatból fakadó változatos, több dimenziós problémák és érdekek hívják életre, valamint az a felismerés, hogy az intézményes forma, vagy legalábbis a kezdeményezések valamilyen szintű koordinációja szükséges feltétele a felmerült problémák nemzeti vagy közösségi szintű megoldásának.

A határ menti régiók Európa-szerte nagyfokú változatosságot mutatnak jogi és intézményi berendezésük, valamint földrajzi elhelyezkedésük terén. A legkorábbi együttműködések az 1960-as és 1970-es években egymással határos közigazgatási egységek között jöttek létre két-, vagy többoldalú egyezmények formájában. A szomszédos régiók kapcsolatai mellett azonban olyan együttműködési formák is kialakultak, amelyek szervező erejét nem pusztán a földrajzi és történelmi adottságok, hanem jól felfogott közös gazdasági és politikai érdekek alkották (Perkmann, 2002a:6; Weyand, 1997:166–167).

A határ menti együttműködések szervezeti típusai a földrajzi kiterjedés mértéke (lokális, mezo- vagy makroszintű térség), valamint az érintett közigazgatási egységek földrajzi összetartozása szerint különíthetők el. Ez utóbbi kritérium alapján beszélhetünk általánosságban határ menti együttműködésekéről (cross-border cooperation, CBC), míg azok a szervezetek, amelyek nem rendelkeznek egybefüggő területtel, a transznacionális hálózatok, illetve az érdekérvényesítő és nyomásgyakorló szervezetek közé sorolhatók (2. táblázat).

3.1. Az interregionális hálózatok

A horizontális európaizáció átfogó nézőpontból az európai térbe történő bekapcsolódást jelenti, amely konkrét formáit az EU intézményeivel és az európai városok és régiók hálózataival történő kapcsolatok kiépítése jelenti (lásd a jelen kötetben Gergő Zsuzsanna és Novotny Gábor tanulmányát). Más szervezetekhez hasonlóan a régiók sem egyenként, hanem hálózatokba tömörülve tudnak komoly lobbierőt kifejteni. A regionális hálózatok rendkívül sokfélék: lehetnek politikai, szociális és gazdasági hálózatok, egy konkrét EU-programban érintett régiók együttműködése. Emellett számos speciális hálózat alakult ki a különféle közpolitikai témák szerint, mások valamilyen közös probléma vagy természeti adottság mentén szerveződtek, végül akadnak példák a versenyelőnyök kihasználására épülő szerveződésekre is. A legtöbbször emlegetett az 1988-ban alapított Európa Négy Motorja (Four Motors of Europe) hálózat (Baden–Württemberg, Katalónia, Lombardia és a Rhône–Alpes, valamint a civil szervezetek részéről). Az együttműködés nem rendelkezik állandósult intézményi struktúrával, inkább a nyilvánosság számára jól megjeleníthető konferenciák és kiállítások szervezésére helyezi a hangsúlyt (Weyand, 1997:75).

Az interregionális hálózatok egy része az EU-támogatások megszerzése érdekében szerveződik, tevékenységük lényegében befejeződik a támogatás megszűnése után. Vannak azonban hosszú távon is életképes hálózatok, amelyek a további partnerségépítés és forrásszervezés „inkubátoraivá” váltak, mint például a tengerparti települések együttműködése, a COAST.

A városok szintén jelentős kapcsolatépítő tevékenységet folytatnak a testvérvárosi (town-twinning) megállapodások által, de fontos szerepük van a közösségi kezdeményezések révén megalakult városhálózatok is, pl. az Európai Parlament Tapasztalatcsere Programja. A városokat tömörítő csúcsszervezet az EUROCITIES, amely már alhálózatokat is kialakított a tagság körében. Az újonnan szerveződő hálózatok közül meg kell említeni a Lisszaboni Régiók Hálózatát (Lisbon Regions Network), amelynek célja, hogy az EU jogalkotását olyan irányban befolyásolja, ami a lehető legnagyobb mértékben elősegíti a lisszaboni célok megvalósításában különösen érdekelt régiók versenyképességének növelését. Ez a szerepvállalás egyben azt is mutatja, hogy ma már egyre inkább kezd eltűnni a különbség az interregionális hálózatok és az érdekérvényesítő, nyomásgyakorló szervezetek között.

3.2. Érdekérvényesítő és nyomásgyakorló szervezetek

Az érdekérvényesítő és nyomásgyakorló szervezetek az azonos, helyenként speciális érdekek mentén szerveződő régiókat fogják össze. Az egyik csoportba a helyi és területi önkormányzatok szélesebb körét alkotó „esernyőszervezetek”, a másikba a tematikus vagy ágazati problémákat és törekvéseket képviselő csoportok tartoznak. Annak ellenére, hogy az együttműködések hatékonyságát gyengítik az érintett országok közigazgatási struktúráiban mutatkozó különbségek, amit tovább mélyít a regionális és helyi szereplők között húzódó törésvonal, a hálózatokat tömörítő szervezetek gyakran – „a hálózatok hálózataiként” – egymás tagságát is gyarapítják.

Az európai nemzetközi szervezetek közül az Európa Tanács volt az első, amelyik tevékenységében és szervezeti struktúrájában megjelenítette, támogatta és koordinálta a határ menti együttműködések. Már 1957-ben megalakult a Helyi Önkormányzatok Európai Konferenciája (European Conference of Local Authorities, ECLA), amely 1994-től kibővült a regionális hatóságok képviselőivel is, így elnevezése is Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusára (Congress of Local and Regional Authorities in Europe, CLARE) változott. A kétkamarás kongresszusba a tagállamok kormányai delegálják az önkormányzatok választott tisztségviselőit, a mandátumokat pedig a népesség nagysága alapján osztják szét (Magyarországot hét küldött képviseli). A CLARE több dokumentumot, deklarációt, állásfoglalást, ajánlást bocsátott ki a regionalizmussal, a keleti bővítéssel kapcsolatban, valamint értékelte az egyes országoknak a regionalizálás felé tett lépéseit.

Az Európai Települések és Régiók Tanácsa (Council of European Municipalities and Regions, CEMR) 1951-ben alakult meg. Fő célkitűzése, hogy gyakorlatias programokkal (testvérvárosi partnerségek, munkaprogramok és képzések) erősítse a helyi és területi szereplők intézményi és adminisztratív kapacitásait, emellett pedig széles körű lobbiszervezetként működik az önkormányzati jogok érvényesítése érdekében (Ágh, 2004: 150).

Az Európai Régiók Gyűlése (Assembly of European Regions, AER) 1985-ben alakult Strasbourgban. A CLARE-től és a Régiók Bizottságától eltérően a kormányoktól függetlenül működik, minden tagszervezetnek egy szavazata van. Regionális, de ezt a kategóriát tágan értelmező esernyőszervezet, mivel kizárólag a területi önkormányzatok ügyeivel foglalkozik. (Magyarországot a megyék képviselik.) Integráló jellegű tevékenysége abban is megmutatkozik, hogy tagjai között találunk specifikus problémákra szerveződött interregionális szervezeteket (Európai Határrégiók Szövetsége, Periférikus Tengerparti Régiók Konferenciája), nagyobb területű multilaterális határ menti együttműködések (Alpok–Adria Munkaközösség, Jura Munkaközösség), városszövetségeket (Union of Capital Regions of the EC, URCCE). Az AER a kilencvenes évek elejétől kezdve különösen aktív szerepet töltött be az EU regionális politikájának alakításában. A maastrichti szerződés aláírását megelőző heves belpolitikai viták időszakában egyik legaktívabb kezdeményezője volt a „Régiók Európája” és a „Háromszintű Európa” mozgalmanak, sikeresen lobbizott a regionális és helyi hatóságok közösségi szintű szervezetének, a Régiók Bizottságának (Committee of Regions, COR) létrehozása érdekében (Weyand, 1997: 178). Nyomásgyakorló és érdek-

érvényesítő szerepe a határ menti együttműködések támogatásában is megnyilvánult, amennyiben már 1992-ben Fehér Könyvet jelentettek meg „Határrégiók és Európai Integráció” (White Paper on Border Regions and European Integration) címmel. Az 1996-os torinói kormányzati konferenciára készülve a Régiók Bizottságával együtt próbálták elérni, hogy a Közösség elsődleges jogforrásaiba épüljön be a transznacionális és határ menti együttműködés támogatásának kötelezettsége. Ugyanebben az évben, 1996. december 4-én kiadták a „Baseli Nyilatkozat”-ot a regionalizmus erősítéséről (Declaration on regionalism in Europe), amely azóta az AER „politikai charta”-jának tekinthető (Ágh, 2004:151).

Az interregionális együttműködések másik csoportját a specifikus problémákat képviselő területi vagy tematikus szerveződések alkotják.

Az Európai Határrégiók Szövetségét (Association of European Border Regions, AEBR) 1971-ben alapították határ menti régiók, multilaterális együttműködések (munkaközösségek) és egyes régiók kezdeményezésére (Weyand, 1997:174). A szövetség működésének első két évtizedében a kapcsolatépítés és információáramlás elősegítését tekintette legfontosabb feladatának. Az AEBR nyíltan felvállalta a „közpolitikai vállalkozó” szerepét, mivel a határ menti térségek esernyőszervezeteként állandó tanácsadója lett az Európa Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és az Európai Bizottságnak.

Nem véletlen, hogy az AEBR-nek jelentős része volt abban, hogy a határ menti térségek fejlesztését 1990-től már az Európai Közösség is támogatta az Interreg-program formájában. Az ugyanebben az évben elindított közösségi projekt, az Európai Határrégiók Összehangolt Támogatása és Együttműködése (Linkage Assistance and Cooperation for the European Border Regions, LACE) szakmai és technikai segítséget nyújtott a határ menti együttműködések megerősödéséhez és hálózatosodásához.

Röviden szót kell még ejteni két, tematikus irányultságú szervezetről. A Periférikus Tengerparti Régiók Konferenciája (Conference of Peripheral Maritime Regions, CPMR) és a Hagyományos Iparágak Régióinak Szövetsége (Association of Regions of Traditional Industry, RETI) alapvetően érdekérvényesítő és nyomásgyakorló szervezetek, amelyek különösen aktívak a horizontális kapcsolatok kiépítésében, illetve az uniós források megszerzésében. A CPMR Regionális Bizottsága átfogja a Balti-, az Északi-tenger, az atlanti térség, a Mediterránium, valamint a tengeri és óceáni szigetek régióit, továbbá az ún. Latin-Amerika csoport révén a tengerentúli térség integrálását is feladatának tekinti. A RETI különösen aktívnak bizonyult a Strukturális Alapok 1988-as reformja során, különösen a 2. célkitűzés (az iparilag hanyatló vagy a recesszió által leginkább érintett területek, zónák, régiók szerkezetátalakítása) támogatási kritériumainak megfogalmazásában.

Mindent összevéve, a bemutatott interregionális szervezetek érdekérvényesítő és nyomásgyakorló tevékenységük mellett fontos szerepet töltenek be a horizontális európaizáció és a határ menti térségeket érintő társadalmi tanulás folyamatában, az Európai Bizottsággal együttműködve pedig közreműködnek a közösségi programok előkészítésében és megvalósításában. A hálózatosodott kapcsolatok „brókereként” pedig teret és lehetőséget biztosítanak arra, hogy tagszervezeteik újabb és újabb szereplők bevonásával alakítsanak ki partnerségalapú együttműködéseket. Végül, de

nem utolsósorban ezek a szervezetek az EU nem hivatalos, de erősen ajánlott álláspontját közvetítik, amelynek figyelembevétele nem kerülhető meg az „eredményes tagság” (effective membership) megvalósítására irányuló hazai reformelképzelések nézőpontjából (Ágh, 2004:151).

3.3. Eurorégiók és munkaközösségek

Az eurorégió fogalma különböző léptékű, és intézményesültségének mértékét tekintve is sokszínű szervezeti formákat takar. A szakirodalomban általánosan elfogadott Perkmann (2002b) tipológiája, amely három értelmezési szintet különít el:

- (1) földrajzi kiterjedés (ötnél több partner részvétele már makroszintű térségnek számít),
- (2) az együttműködés intenzitása és integráltsága (rendelkezésre állnak a működéshez szükséges jogi és adminisztratív kapacitások),
- (3) az együttműködések résztvevőinek státusa (települési vagy területi intézmények).

A földrajzi lefedettség mértékét illetően a kisebb területű eurorégiók és a makroszintű térségnek számító munkaközösségek különböztethetők meg.

Az utóbbiak többségét 1975 és 1985 között alapították, és a résztvevő országok, régiók viszonylag magas száma miatt multilaterális határ menti együttműködésnek nevezhetők.

A teljesség igénye nélkül, az alapítás sorrendjében említhető az ARGE–ALP (1972), az Alpok–Adria (1978), a Nyugati-Alpok (COTRAO) (1982), a Pireneusok (1983) és a Jura Munkaközösség. Szervezeti struktúrájuk általában egységes, a közgyűlés, a végrehajtó bizottság, a tematikus munkacsoportok és a titkárságok alkotják. Különbséget kell tenni azonban a tisztán regionális jellegű (COTRAO, Pireneusok), illetve az állami szereplőket is magukba foglaló (Arge Alp, Alpok–Adria) munkaközösségek között.

Eurorégióknak a szomszédos, NUTS III méretű térségek együttműködését tekintjük, amelyek rendelkeznek azokkal az állandósult intézményi és adminisztratív kapacitásokkal (tanács, elnökség, közgyűlés, munkacsoportok, titkárság), amelyek révén képessé válnak a jogi, pénzügyi, valamint az együttműködések alapját képező közpolitikák (területi tervezés, gazdaságfejlesztés, közlekedés és infrastruktúra, turizmus, környezetvédelem, oktatás, egészségügy, média és kultúra) megvalósítására. Az eurorégiók intézményeiben természetesen nemcsak a közigazgatás szereplői kapnak helyet, tagok lehetnek a gazdasági, a kulturális és civil szféra képviselői is. Az eurorégiók fejlődésében fontos katalizátorhatást jelent az EU Interreg-programjában való részvétel, amely újabb, „felülről” (top-down) kezdeményezett intézményi modellbe integrálja a már működő szervezeteket. Ahol viszont az Interreg-program elindítása előtt nem működtek eurorégiók, ott többnyire a közösségi szabályozás által előírt intézményi berendezkedés hívta életre a határ menti együttműködések első szervezeti formáit.

Az eurorégiók egységes értelmezése és működtetése céljából az AEBR és az Európai Bizottság egy átfogó kritériumrendszert állított fel a szervezeti felépítés, a munkamódszer és az együttműködés tekintetében (AEBR and European Commission, 1997).

Ezek szerint az erősen integrált eurorégiók olyan struktúrának tekinthetők, amelyek képesek politikai döntéseket hozni, jogi formában működnek, állandó közös titkársággal, közös bankszámlával és saját forrásokkal rendelkeznek (AEBR, 1998:14). Az eurorégió fogalmát tehát tovább szűkíthetjük a lokális, intézményi tekintetben erősen integrált térségekre, hozzáátve, hogy az északi országokban jellemzőek a viszonylag nagyobb kiterjedésű integrált szervezeti formák („Skandináv csoportosulás”) is. Ha a szóban forgó térség lazábban szervezett intézményi struktúrával rendelkezik, kisebb terület esetében kialakulóban lévő (emerging) eurorégióknak, makrotérség viszonylatában pedig munkaközösségnek nevezhetjük (3. táblázat).

A tipológia harmadik dimenzióját a résztvevő szervezetek megkülönböztetése alkotja. A tapasztalatok azt mutatják, hogy az eurorégiókat a helyi vagy a NUTS III léptékű területi önkormányzatok hozzák létre, míg a munkaközösségeket jellemzően régiók (NUTS II) alkotják. Azokban az országokban, ahol meghatározó szerepet töltenek be a települések vagy a településszövetségek (mint például Németországban), a határ menti együttműködések legfontosabb szereplői a helyi önkormányzatok.

4. A határon átvívelő együttműködések intézményi formái

Ebben az alfejezetben az együttműködések természetét az intézményépítés nézőpontjából vizsgáljuk a horizontális európaizáció és a többszintű kormányzás fogalmi kereteinek felhasználásával. Az elemzés során a határ menti együttműködés és a határ menti régió fogalmát egyfelől az előző fejezetben bemutatott tipológia szerint alkalmazzuk (2. táblázat), de már az európaizálódás által előidézett változások fényében. Ez utóbbi az EU Közösségi Kezdeményezéseinek Interreg-programja révén indult el 1990-ben, ami 1994-ben Interreg II néven folytatódott, a jelenlegi programidőszakban pedig mint Interreg III működik. Az Interreg III Közösségi Kezdeményezés három elemből áll: határokon átnyúló (Interreg IIIA), transznacionális (Interreg IIIB), valamint interregionális együttműködés területeiből (Interreg IIIC). Az elemzés fókuszsa elsősorban az Interreg IIIA elem intézményi vonatkozásaira irányul, mivel itt figyelhető meg leginkább a korábban létrehozott eurorégiós struktúrák és a közösségi szabályozás által előírt intézményi modellek egymásra rétegződése. Ezért itt nem foglalkozunk külön a munkaközösségekkel és a városhálózatokkal, mivel azok többnyire nem részesei az Interreg-programnak, csupán néhány szervezet kapcsolódott be megfigyelői státusban. Az eurorégiókban kibontakozó intézményépítés mellett komoly tanulságokkal jár az Interreg IIIB és az Interreg IIIC elem áttekintése is. Mindkét pályázati rendszerben kialakultak azok az intézményi formák, amelyek az összefüggő területet nem alkotó határok feletti együttműködések számára a jövőre nézve is követendő – vagy éppen vitára alkalmas – mintaként szolgálnak.

4.1. Az Interreg IIIA program katalizátorhatása az eurorégiók intézményi fejlődésére

Mint korábban láthattuk, az eurorégió meghatározott területi, szervezeti és jogi sajátosságokkal jellemezhető típusa a határon átnyúló együttműködéseknek. Megalakulásuk jellegzetes formája az „ikertársulás” (twin association). A városok, településszövetségek vagy kisebb méretű közigazgatási egységek (járások, kerületek) a határ két oldalán, külön-külön, saját nemzeti jogrendszereiknek megfelelő egyesületeket, társulásokat hoznak létre, amelyek az érintett kormányok által megkötött nemzetközi megállapodások alapján megalapítják az eurorégiót. Az együttműködési szerződés alapján felállított testület elvileg rendelkezhet saját jogalanyisággal, de az eurorégiók döntő többsége magánjogi formában, az egyesületi jog alapján alakult meg, mivel a közjogi státus elnyeréséhez államközi szerződés szükséges. Közjogi elismerés hiányában az eurorégiók nem pályázhatnak önállóan az EU-támogatásokra, nem vehetnek fel kölcsönöket, nem birtokolhatnak saját vagyoni eszközöket. Nehézségeket okoz az is, hogy az együttműködésben érintett országok közigazgatási szervezetei gyakran eltérő hatáskörökkel és kompetenciákkal rendelkeznek. Ennek következtében a még csak kialakulóban lévő eurorégiókban – mint például a magyar–szlovák Neogradiensis Eurorégió esetében – a határ mindkét oldalán kiépülnek az intézmények, de csak a legfelső döntéshozatali szinteken hoznak létre közös struktúrákat (4. táblázat). Az erősen integrálódott eurorégiókban viszont már teljes körűen kialakultak az állandó, intézményesült érintkezési felületek a tanács, az elnökség, a tematikus munkacsoportok, és különösen a közös titkárság formájában. Utóbbi a mintarégióknak tartott holland–német EUROREGIO-ban olyan szervezeti centrumként működik, amely aktivizmusa és fokozatosan kiépített speciális hatáskörei révén beágyazódik mind a helyi, mind a közösségi intézmények hálózatába (Perkmann, 2002c:9).

Az Interreg-program hatása legfőképpen abban mutatkozik meg, hogy egyrészt tovább erősítette és még nyitottabbá tette az eurorégiók sokszereplős és többszintű karakterét, másrészt a közösségi szabályozás alkalmazásával a korábbiakhoz képest strukturáltabb, átláthatóbb és egységesebb intézményi modellt alakított ki.

Az eurorégió az EU területi statisztikai rendszerében a NUTS III szintet jelenti, megfelel tehát a hatvanas–hetvenes évek alulról szerveződő, horizontális kapcsolatait nyomán kialakult gyakorlatnak, amely a határon átnyúló együttműködést viszonylag kisebb földrajzi léptékű, de összefüggő térségnek fogta fel (3. táblázat). A támogatások kedvezményezettjei azonban a tagállamok, és nem közvetlenül az eurorégiók vagy más, határ menti szervezetek (városok, településszövetségek, ipari és kereskedelmi kamarák, oktatási és kulturális intézmények). A tagállami kormányok viszont az Interreg Operatív Programok (OP) tervezésébe és végrehajtásába gyakran bevonják az eurorégiókat és az érintett gazdasági és társadalmi szereplőket. Az Interreg-program megvalósítása így három intézményi szint – a helyi struktúrák (az eurorégiók), az Interreg-programra vonatkozó szabályozás alapján létrehozott intézmények, valamint kormányzati szereplők – együttműködésén alapul.

A jelenlegi programidőszakban működő Interreg III Közösségi kezdeményezés intézményi struktúráját a strukturális alapokra vonatkozó 1260/1999 sz. EK-rendelet 34–35. cikke szabályozza. A program végrehajtásáért felelős szervezetek három csoportra oszthatók:

- (1) végrehajtó intézmények (Irányító Hatóság, Közös Technikai Titkárság, Központi Monitoring Rendszer, Közreműködő Szervezetek, Kifizető Hatóság),
- (2) a projektek kiválasztásáért és végrehajtásáért felelős testületek (Monitoring Bizottság, Irányító Bizottság),
- (3) a pénzügyi ellenőrzésért felelős szervezetek (Közreműködő Szervezetek, pénzügyminisztériumok, Irányító Hatóság).

Az erősen integrált eurorégiókhoz hasonlóan itt is meghatározó szerepe van a titkárságnak, de közpolitikai értelemben nem a „vállalkozó”, hanem a hálózatokat szervező, a koordinálásért felelős „bróker” magatartás kerül előtérbe. A titkárság legfontosabb feladatai közé tartozik az adminisztratív funkciók ellátása (a Monitoring Bizottság és az Irányító Bizottság részére), az Irányító Bizottság által hozott döntések előkészítése (együttműködve a Közreműködő Szervezetekkel), a pályázati felhívások közzététele, a nyilvánosság biztosítása (az Irányító Hatósággal és a Közreműködő Szervezetekkel közösen). Az alapfeladatok ellátásán túl a titkárság felelős az intézmények programszintű koordinációjáért, a projektek megvalósításához kötődő adminisztratív tevékenységek ellátása (konzultáció és tanácsadás, pályázatok befogadása és értékelése, a nyertes projektek kiválasztása, a támogatási szerződés megkötése) pedig írásbeli megállapodás alapján megoszlik az Irányító Hatóság, a Közreműködő Szervezetek és a titkárság között.

A titkárság székhelyének kijelöléséről (hasonlóan, mint a szintén közös intézménynek számító Központi Monitoring Rendszer és a Kifizető Hatóság esetében) a részes tagállamok közösen hoznak döntést. A hálózatépítő és koordináló funkció azonban szükségesé teszi a titkárság működésének „fizikai” értelemben vett kiterjesztését. Az osztrák–szlovák Interreg IIIA program esetében ezt úgy oldották meg, hogy a titkárság Bécsben működik, Pozsonyban pedig egy fiókiroda gondoskodik a szlovák intézményekkel való közvetlen kapcsolattartásról. Hasonló okokból a szlovák oldalon információs pontokat alakítottak ki, amelyek feladata elsősorban a projektekkel kapcsolatos tanácsadás.

Mindebből az következik, hogy az Interreg-programba bevont eurorégió „ikerstruktúrában” működik, amely a határ mindkét oldalán kiépített intézmények révén további „ikerpárookra” tagolódik (Perkmann, 1999:659). A struktúra alsó szintjét az eurorégió alulról szerveződő „bottom-up” szervezetei alkotják, amelyre felülről, „top-down” épülnek rá a közösségi szabályozás által előírt intézmények. Az eurorégió alsó és felső szintjének közös vonása, hogy egymással horizontális kapcsolatokat építenek ki.

A kérdés az, hogy milyen jellegű munkamegosztás alakul ki a két szint között, illetve az Interreg-struktúra milyen mértékben képes befogadni, integrálni az „eredeti”, alulról szerveződő eurorégió szervezeti formáit. A tapasztalat azt mutatja, hogy habár számos esetben jelentős előrehaladás történt a határokon átnyúló közös tervezés és programirányítás területén, az eurorégiókban a két szervezeti szint erős, integrált együttműködése inkább kivétel, mint általánosan bevett gyakorlat. A korábban hivatkozott Neogradiensis Eurorégió által érintett magyar–szlovák határszakasz az Interreg IIIA programban a Magyarország–Szlovákia–Ukrajna Szomszédsági Program keretében vesz részt, amelynek kedvezményezettjei az országhatár melletti megyék. Az Irányító Hatóság feladatát az Országos Területfejlesztési Hivatal látja el, a programok koordinálására pedig egy önálló Interreg Iroda létesült a VÁTI Területfejlesztési Igazgatóságán. Az ehhez hasonló esetekben az eurorégiók szerepe a projekttervek pályáztatá formálásában és benyújtásá-

ban jelenik meg, más szóval nem a program menedzsmentjéhez, hanem a lehetséges kedvezményezettek köréhez tartoznak.

A másik példa az Észak-Kelet-Hollandia és Észak-Nyugat-Németország határán 1977-ben alapított Ems-Dollart/Ems Dollard Regio, amely viszont erősen integrált szervezeti struktúrát épített ki az elmúlt három évtized folyamán (5. táblázat). Ennek lényege az, hogy az eurorégió programirodája (a titkárság) mellett külön Interreg-ügyekkel foglalkozó menedzsmentet állítottak fel. A két iroda egységesen a régió választmányának irányítása alatt áll, a tematikus munkacsoportok (szakbizottságok) tevékenységét viszont közösen felügyelik és koordinálják. Ezzel megvalósíthatóvá válik a hazai és uniós fejlesztések összehangolása, valamint elkerülhető az egy időben futó projektek közötti párhuzamosság.

A két ismertetett példa alapján kimondhatjuk, hogy az Interreg-program kétféle módon gyakorolt hatást a határ menti régiók működésére: ahol már korábban is léteztek eurorégiók, ott az Interreg által előírt intézmények beépültek a már korábban kialakult szervezeti keretekbe, ahol pedig egyáltalán nem működtek, vagy szerveződésük még a kezdeti szakaszban volt, az Interreg-projektek ösztönözték a kapcsolatok intézményesülését. Ez természetesen felveti az intézmények érdekeltiségének és együttműködési készségének a kérdését is. A legnagyobb aktivitást az Interreg-projektek iránt kétségtávan azok a szervezetek (településszövetségek, helyi vállalkozói központok, kereskedelmi és iparkamarák) mutatják, amelyek korábban is rendelkeztek határon átnyúló kapcsolatokkal. Hasonlóan meghatározó a központi (államigazgatási), illetve föderális vagy regionalizált országokban a regionális intézmények szerepe. Nyilvánvaló tehát, hogy az Interreg IIIA keretén belül jelentős intézményépítő folyamat zajlik: egyrészt tartósnak bizonyuló horizontális hálózatok épülnek ki a helyi szereplők között, másrészt jól kivehető vertikális kapcsolatok fűzik egybe a közösségi, nemzeti és helyi szinteket.

4.2. Az Interreg IIIB és IIIC programok intézményrendszere

A transznacionális együttműködés (Interreg IIIB) célja, hogy a résztvevő nemzeti, regionális és helyi hatóságok, valamint az európai régiók nagyobb csoportjai között elősegítse a magasabb fokú területi integrációt, különös tekintettel a Közösségen belüli fenntartható, harmonikus és kiegyensúlyozott fejlődés elérésére, a tagjelölt és egyéb szomszédos országok hatékonyabb területi integrációjára.

A transznacionális együttműködési programok a meghatározott szempontok alapján közös egységként értelmezhető, több ország régióit magukba foglaló makrotérsegekben valósulnak meg. A program kialakításakor az Uniót és szomszédos területeit meghatározott gazdasági, földrajzi, társadalmi szempontból egységessé tekinthető 13 makrotérsegre osztották fel. Magyarország a Közép-európai–adriai–délelkelet-európai Térség (Central Adriatic Danubian South-Eastern European Space, CADSES) részét képezi. (A CADSES-programról részletesen lásd jelen kötetben Gergő Zsuzsanna és Csalagovits Imre tanulmányát).

Az Interreg IIIB lebonyolítását a IIIA programnál ismertetett intézmények végzik (Irányító Hatóság, Irányító Bizottság, Monitoring Bizottság, Kifizető Hatóság, Közös Technikai Titkárság). Tekintettel az Interreg IIIB programok földrajzi kiterjedésére és a programok komplex mivoltára, a Közös Technikai Titkárság feladatainak ellátásában

a Kontakt Pontok nyújtanak segítséget. A Kontakt Pontok feladata a résztvevők közötti folyamatos kapcsolattartás, valamint új projektötletek felkutatása és generálása.

A horizontális kapcsolatok szempontjából különösen lényeges szerepet betöltő Közös Technikai Titkárság alapfeladata, hogy technikai (titkársági) támogatást nyújtson az Irányító Hatóságnak, az Irányító Bizottságnak, valamint a Kifizető Hatóságnak. Emellett meghatározó szerepe van a projektek/pályázatok meghirdetésében és befogadásában, a kontakt-pontokkal és a transznacionális munkacsoportokkal való kapcsolattartásban. A titkárság készíti elő és hajtja vége a Monitoring és az Irányító Bizottság döntéseit, nyomon követi a programszintű ERFA-támogatások szerződéskötését és kifizetését, továbbá gondoskodik arról, hogy folyamatos legyen a kapcsolattartás az Interreg IIIB alá tartozó térségek végrehajtó szervezetei között. A belső hálózatépítés szempontjából különösen fontos szerepet tölt be a szakmai koordinációért és a kifizetések technikai lebonyolításáért felelős „vezető partner” (lead partner), amelynek feladatát mindig az aktuális pályázatot benyújtó csoport (konzorcium) egyik tagja látja el.

Amíg az Interreg IIIA és IIIB középpontjában az együttműködő partnerek területén megvalósuló programok állnak, a IIIC elem a nem szomszédos régiók közötti kapcsolatok építését, a Strukturális Alapok működése során szerzett tapasztalatok, legjobb gyakorlatok cseréjét, tudástranszferek működtetését támogatja. Annak ellenére, hogy viszonylag kis költségvetésű projektekről van szó (a IIIC elem részesedése az Interreg 2000–2006 közötti költségvetéséből mindössze 6%), a célok, alapelvek, megvalósítási formák valójában a horizontális európaizáció „kísérleti laboratóriuma”-ként értelmezhetők. A célok nem közös fejlesztésekre, beruházásokra, hanem az intézményi és adminisztratív kapacitások erősítésére, fenntartható hálózati formák létrehozására irányulnak. Eszközrendszere szélesebb értelemben a társadalmi tanulás, amely konferenciák, szemináriumok, workshopok, tanulmányutak, szakemberek csereprogramjai révén valósul meg. A horizontális kapcsolatok elmélyítését és kiterjesztését szolgálja az is, hogy előnyben részesíti azokat a projekteket, amelyek tagjelölt vagy harmadik országokat, sziget- és ultraperiférikus régiókat is bevonnak az együttműködésbe.

Az Interreg IIIC intézményrendszere formálisan megegyezik a IIIA és IIIB programban megismert modellel, ugyanakkor sok tekintetben rugalmasabb annál, alkalmazkodik a horizontális együttműködés és a hálózatépítés szemléletéhez.

Az áttekinthetőség érdekében a program négy makrotérségre (Déli Zóna, Észak-Nyugati Zóna, Észak-Keleti Zóna, Keleti Zóna) tagolódik egy-egy Közös Technikai Titkárság irányítása alatt. A programok horizontális jellege az egymással összefüggő „témák” (topics) és „műveletek” (operations) formájában valósul meg.⁶

Az első művelettípusba a Regionális Keret Műveletek (Regional Framework Operations, RFO) tartoznak, amelyek 2000 és 2006 között 50–80%-kal részesednek az Interreg IIIC költségvetéséből. Az egyes RFO-k által meghirdetett „témák” lebonyolításához legalább három együttműködő partner – ezen belül két tagállami szereplő – részvétele szükséges. Az RFO-ban részt vevő kedvezményezett régiók programszinten közös irányító szervezetet hoznak létre egy „vezető partner” (lead partner) irányításával, amely koordinálja a specifikus alprogramokat („mini programok”). Az alprogramok alapján kerülnek meghirdetésre a pályázatok, amelyeket (projektszinten) – egy-egy „vezető kedvezményezett” (lead participant) koordinálásával – a

public-private partnerség alapján létrehozott konzorciumok valósítanak meg. A projektek mérete változó, az ERFA-ból finanszírozott költségvetésük 500 000-tól 5 millió euróig terjed. Az RFO szervezeti felépítése jól érzékelhetően a „fürtösödő” hálózati építést szorgalmazza, amelyben a program- és projektszintet összekötő vertikális tengelyt a vezető partnerek és kedvezményezettek köré szerveződő horizontális kapcsolatok szövik át. A tanulási folyamat legfontosabb eleme az, hogy a regionális intézmények egy támogatási program keretében töltsék be és „gyakorolják” a végső kedvezményezett és a végrehajtó szervezet feladatait.

Az egyedi projektek (Individual Projects) a legjobban bevált módszerek tapasztalat-cseréjéhez nyújtanak támogatást a közsféra intézményei számára. A megvalósítás feltétele, hogy legalább három régió – ebből két EU-tag – vegyen részt a projektben. Finanszírozásuk az ERFA-ból történik, 200 000 és 1 millió euró közötti értékben.

Az operatív műveletek harmadik csoportját a hálózatok (Networks) alkotják. A cél az, hogy a regionális politikák megvalósításához kapcsolódó tervezési és végrehajtási módszerek, technikák kölcsönös megismerése érdekében „összehozza” az uniós és Unión kívüli régiókat. A megvalósítás feltétele, hogy legalább öt régió – ebből három EU-tag – vegyen részt a projektben. Az ERFA által 200 000 és 1 millió euró értékben nyújtott támogatást konferenciák, szemináriumok, workshopok szervezésére, weboldalak fejlesztésére, adatbázisok létrehozására lehet fordítani.

5. A 2007–2013 közötti időszak perspektívája: az Európai Területi Együttműködés

A 2007–2013 közötti programidőszak egyik legfontosabb elemének a kohéziós politika megújítása tekinthető. A tartalmi és stratégiai jellegű változások három alapelv mentén csoportosíthatók. A koncentráció jegyében a támogatások kb. 80%-át az EU25 átlagos fejlettségéhez képest elmaradott régiók kapják, ugyanakkor kapcsolódási pontokat kell találni a lisszaboni és göteborgi célkitűzések, valamint a kohéziós politika eszközrendszere között (a lisszaboni stratégiáról részletesen lásd jelen kötetben Soós Edit tanulmányát).

A korábbi programozási ciklusok egyik legfontosabb tanulsága az volt, hogy a Strukturális Alapokból származó támogatások felhasználása sok tekintetben túlbonyolított, gyakran nehézkes és áttekinthetetlen. A pénzügyi, intézményi és abszorpció kapacitások növelése érdekében a program- és projektszintű szabályozás egyszerűsítése jelenti a második nagy kihívást. A harmadik, kiemelten fontos alapelv – a decentralizáció – a kohéziós politika iránti erősebb elkötelezettség (increased ownership) gyakorlati magvalósulását jelenti, ami a többszintű kormányzás gyakorlatának további ösztönzésében nyilvánul meg. Még a megelőző időszakhoz képest is nagyobb szerephez jut a partnerség („close cooperation”), a Strukturális Alapok regionális szintű menedzsmentje (a tervezéstől a végrehajtáson át a monitoringig), különös tekintettel a pénzügyi lebonyolítás és ellenőrzés kérdéseire.

A tervek szerint tehát erősödik az új kohéziós politika stratégiai dimenziója, több lehetőséghez juthatnak a régiók és a szociális partnerek, a figyelem középpontjába pe-

dig a lisszaboni és göteborgi célkitűzések megvalósítása kerül. Ezek a törekvések az EU25 kontextusában, a 2007–2013 közötti költségvetés paramétereit között, három prioritás (célterület) mentén valósulhatnak meg (konvergencia, regionális versenyképesség és foglalkoztatás, Európai Területi Együttműködés).

A harmadik prioritást az Európai Területi Együttműködés (European Territorial Cooperation) alkotja annak érdekében, hogy elősegítse az EU egész területén megvalósuló harmonikus, kiegyensúlyozott fejlődést (a területi kohéziót), támogassa az EU külső és belső határain átnyúló kezdeményezéseket, beleértve a tagjelölt, a potenciálisan tagjelölt és az ún. harmadik országok térségeit is. Az Európai Területi Együttműködés három elemből épül fel a jelenlegi programidőszak Interreg-komponensei alapján. Az első elembe a határ menti együttműködések programja (Cross-Border Cooperation), valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alapból finanszírozott Európai Szomszédsági és Partnerségi Eszköz (European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI) és az Előcsatlakozási Eszköz (Instrument for Pre-Accession, IPA) tartozik. A második elem a transznacionális együttműködés (Transnational Cooperation), a harmadik pedig az interregionális együttműködés és hálózati programok (Interregional Cooperation and Network Programmes) (6. táblázat).

Az elemzés a továbbiakban az utóbbi harmadik prioritás tartalmi és intézményi vonatkozásait veszi sorra. Mégis szükségesnek tűnik, hogy röviden érintsük az Európai Területi Együttműködés feltételrendszeréhez tartozó pénzügyi és jogi aspektusokat.

A tanulmány elkészítésének folyamán még csak találgatni lehetett, lesz-e elfogadott EU-költségvetés a brit elnökség időszakában. A költségvetési vitákból azonban arra lehetett következtetni, hogy az egyik nagy vesztes éppen az Európai Területi Együttműködés lehet (7. táblázat). A Bizottság eredeti javaslata 3,9%-ban szabta meg a harmadik prioritásra fordítható támogatások arányát (14,25 MRD euró), ami a luxemburgi elnökség és a brit elnökség végére 24%-ra apadt (7,5 MRD euró). Ez ugyan még így is lényegesen több a 2000–2006 közötti időszak Interreg-támogatásainál (5,8 MRD euró), viszont az EU25-ben a szárazföldi határok hosszúsága jelentősen megnövekedett, és a régi tagállamok nyomására előtérbe került a szomszédos tengerparti zónák támogathatósága is. A tervezett ráfordítások csökkentése komolyan veszélyezteti az Európai Területi Együttműködés eredeti, a támogatás mértékéhez képest nagyszabásúnak mondható célkitűzéseit. Ezt csak részben ellensúlyozza az, hogy a közösségi támogatás mértéke valamennyi program esetében 75%, és ez további 10%-kal emelkedhet, amennyiben az első és második prioritás alá tartozó más–más országbeli régiók között interregionális jellegű együttműködés jön létre.

A három elem (komponens) közötti felhasználási arányok alakulása híven tükrözi azokat a dilemmákat, amelyek a koncentráció elvének gyakorlati alkalmazása kapcsán fogalmazódtak meg. A Bizottság a korábbi gyakorlattal ellentétben egyenlő arányban osztotta volna meg a harmadik prioritásra fordítható támogatások mintegy 95%-át, míg a fennmaradó 5% az interregionális együttműködésekre jutott volna. A javaslat kevesebb, de magasabb forrásigényű projekttel számolt, az adminisztrációs folyamatok egyszerűsítését és átláthatóságát, a támogatásban részesülő tevékenységek területi hatásának erősítését ígérte. Az ésszerűnek tűnő bizottsági előterjesztéseket azonban sem a transznacionális együttműködésekben még viszonylag kevés tapasztal-

lattal rendelkező új, sem pedig az egyébként is szűkös források további elaprózódásától tartó régi tagállamok sem támogatták (a vitáról részletesebben lásd jelen kötetben Lados Mihály tanulmányát). A brit elnökség végén elfogadott költségvetési javaslatban végül 77%-ban állapította meg a határ menti, 19%-ban a transznacionális, 4%-ban pedig az interregionális együttműködésekre fordítható támogatások arányát.

Az Európai Területi Együttműködés jogi környezetét a Strukturális Alapokra vonatkozó általános és az ERFÁ-ra vonatkozó egyedi szabályozás, valamint elfogadásra váró új normaként a Területi Együttműködések Európai Csoportja (European grouping of territorial cooperation, EGTC) alkotja. Az EGTC alapján a tagállamok, illetve a regionális és helyi hatóságok opcionális döntést hozhatnak arról, hogy az EGTC keretein belül jogi személyiséggel rendelkező közös területet hoznak létre a harmadik prioritás alá tartozó programok és projektek lebonyolítása érdekében.

Megmarad ugyanakkor az EGTC alapján szerveződő partnerségi csoportok tagjainak egyedi pénzügyi felelőssége, és nem kaphatnak közhatalmi vagy önálló jogalkotási hatásköröket sem (az EGTC-ről részletesen lásd jelen kötetben Orova Márta tanulmányát).

Az új, harmadik prioritás előkészítése során számos kérdés, probléma fogalmazódott meg. A tagállamok a finanszírozás mértékére, a támogathatóság kritériumaira, a jogszabályi környezetre, valamint az Interreg III-mal való kontinuitásra helyezték a hangsúlyt. Az Európai Bizottság a korábbi Interreg-programok – különösen a transznacionális együttműködések – relatíve alacsony ismertségére hívták fel a figyelmet, míg az Európai Számvevőszék jelentése egyrészt a nem kellő mértékben koncentrált fejlesztési prioritásokat, másrészt a hosszabb távon érzékelhető hatások (results) mérhetőségeinek elhanyagolását kifogásolta. A pénzügyi viták mellett hatásköri problémák is felmerültek az Európai Bizottság egyes főigazgatóságain belül arra vonatkozóan, hogy kihez tartozik az ENPI- és az IPA-országokkal kapcsolatos ügyek kezelése (European Commission, Debate Forum, 2005).

5.1. Az első elem: a határ menti együttműködések

A határ menti együttműködések (cross border cooperation) programjai tartalmilag az Interreg III folytatásának tekinthetők, amennyiben a határrégiók sajátos egyedi problémáira (földrajzi elhelyezkedés, nyelvi és gazdasági különbségek, adminisztratív korlátok) kívánnak megoldást találni. A Bizottság elképzelése szerint az EU-n belül valamennyi határ vagy a határok egy csoportja (NUTS III szinten) jogosult, míg az ENPI- és IPA-országok (vagyis az EU külső határai) szintén ennek a programnak a keretében, de az ERFÁ-ból elkülönített pénzalapokból juthatnak támogatáshoz.

A határ menti együttműködések földrajzi kiterjedésével kapcsolatban két újítással kell számolni. A korábbiakhoz képest a forrásoknak csupán 20%-át használhatják fel a szomszédos NUTS III régiók. A Bizottság a hagyományos értelemben vett eurorégiós együttműködési formákat túlságosan szűknek, bürokratikusnak tartja, ezért az új tagállamok jelenlegi gyakorlata alapján inkább három-négy partner részvételével működő határ menti „nagyregiók” létrehozását szorgalmazza az egy határ–egy program elve alapján. (Igaz, meghagyja a lehetőséget arra, hogy egy-egy Irányító Bizottság irányításával önálló alprogramok is működjenek.)

A másik új elem a szomszédos, egymástól kevesebb mint 150 km távolságban elhelyezkedő tengerparti határterületek előtérbe kerülése. Ez máris vitákat váltott ki: angol és a francia vélemények szerint a 150 km-es javaslat alapján nehéz lesz különbséget tenni a határ menti és a transznacionális komponens között, lévén az utóbbiban is szerepel egy specifikus tengerparti prioritás. Másrészt logisztikai és gyakorlati okokból egyaránt problematikus lehet a projektek kifejezetten határ menti jellegének igazolása (European Commission, Debate forum, 2005).

A lebonyolítás intézményrendszerét az előkészítés alatt álló rendeletervezetek a korábbiaknál jóval részletesebben definiálják, és jól kivehetően a decentralizációt, az intézményi és adminisztratív kapacitások erősítését kívánják elősegíteni. Az együttműködésnek horizontális jellegét pedig az fejezi ki, hogy a partnereknek minimálisan két különböző országot kell képviselniük, a közös intézményi struktúrának pedig négy elemből – közös projektek tervezése, végrehajtása, menedzsmentje, finanszírozása – legalább kettőt meg kell valósítania. Ezzel kapcsolatban viszont felvethető, hogy a hatékony működés valójában mind a négy kritérium meglétét szükségessé teszi, másrészt a „nagyregió” megoldás esetén – a kitűzött célokkal ellentétben – egy merev, centralizált formában működő szervezeti forma jöhet létre. Megoldást jelenhet a már említett alprogramok kialakítása, illetve az ilyen módon kialakuló „fürtösödött” intézményi struktúra felépítésében és működésében jól hasznosíthatók a jelenlegi Interreg IIIC program Regionális Keret Műveleteinek (RFO) tapasztalatai. Az már biztosra vehető, hogy erősödni fog az intézmények transznacionális jellege, és meghatározóvá válik a programok lebonyolításában a „vezető partner”-elv széles körű alkalmazása.

Az Irányító Hatóság, korábbi feladatai javarészt megmaradnának, de a projekt lebonyolítása során, különösen a pénzügyi ellenőrzés tekintetében meghatározó lesz az Audit Hatóság (Audit Authority) és az Igazoló Hatóság (Certifying Authority) szerepe. Erősödik az Irányító Hatóság, a Vezető Kedvezményezett jogi védelme, miután egyik sem felelős a másik ország kedvezményezettje által elkövetett szabálytalanságokért. Ebben az esetben viszont az érintett tagállamnak kell helytállnia az Igazoló Hatóság felé. A Közös Technikai Titkárság esetében követelmény, hogy minél közelebb legyen az Irányító Hatósághoz, a Monitoring Bizottság hatáskörei közé pedig kerüljön be a projektszelekció feladata is.

Végeredményben az Európai Bizottság azt szeretné elérni, hogy a harmadik prioritás komponenseinek végrehajtásában egységes elvek és szabályok érvényesüljenek.

5.2. A második elem: a transznacionális együttműködések

A transznacionális együttműködés (transnational cooperation) viszont az Interreg IIIB öröksége. A Bizottság a jelenlegi programok értékelése során az alábbi hiányosságokra hívta fel a figyelmet: szűkösek a pénzügyi erőforrások, az egyes programterületek között gyakori az átfedés, magas a partnerországok száma (a CADSES-ben 18 ország vesz részt), nem erősödött kellő mértékben a térségi identitás, kevés valóban stratégiai fontosságú, infrastrukturális fejlesztési elemeket is tartalmazó projekt valósult meg. Az új programozási időszakban éppen ezért a hangsúlyt a fejlesztések szempont-

jából legalkalmasabb földrajzi térségek kialakítására, a közép- és hosszú távú hatásokat előidéző projektstratégiákra, valamint a menedzsment összehangolt működésére kell fektetni. Kétségtől nem valószínű, hogy a jelenlegi 13 Interreg IIIB zóna mindegyike meg fog felelni az elvárásoknak.⁷

Ugyancsak a stratégiai megközelítés érvényesülését szolgálja a határ menti és transznacionális együttműködések közötti költségvetési flexibilitás, amelynek értelmében a tagállamok a két elemre fordítható társfinanszírozás 10–10%-át szabadon átcsoportosíthatják. A flexibilitás földrajzi értelemben is megnyilvánul, mivel a transznacionális programokban olyan NUTS II régiók is részt vehetnek, amelyek egyébként nem rendelkeznek a támogatási jogosultság kritériumaival. Ebben az esetben az ERFA a program összköltségvetésének maximum 20%-ig nyújt külön támogatást. Amennyiben a résztvevő partner harmadik országból származik, az ERFA-támogatás mértéke 10%, feltéve, hogy a projektek tényleges eredményeket valósítanak meg az EU területén lévő partnerek számára. A pénzügyi felelősséget a Vezető Kedvezményezett (Lead Participant) és az Igazoló Hatóság viseli.

A menedzsmentre vonatkozóan hasonló célok és feltételek érvényesek, mint a határ menti együttműködések esetében: erősíteni kell a közösen létrehozott menedzsment-szervezetet, a Vezető Partner (Lead Partner) szerepkörét, egyszerűbb és áttekinthetőbb pénzügyi menedzsmentre és ellenőrzési eljárásokra van szükség.

5.3. A harmadik elem: az interregionális együttműködési és hálózati programok

A harmadik elem (interregional cooperation and network programmes) az Interreg IIIC programok hagyományait kívánja folytatni, ám a részleteket illetően itt még vannak vitatott kérdések. Az alapvető koncepcionális problémát az jelenti, hogy vajon az interregionális együttműködés tartalmi elemei beépüljenek-e a kohéziós politika 1. és 2. számú prioritásaiba, vagy maradjon továbbra is önálló eleme a harmadik prioritásnak, tehát az Európai Területi Együttműködésnek.

Az első lehetőség opcionális választást kínál a konvergencia, illetve a versenyképesség prioritás támogatottjainak (konkrétan tehát az interregionális együttműködést), amely a programok valamennyi prioritásában és fejlesztési célkitűzésében alkalmazható. A projektben részt vevő partnerek ezeket a tevékenységeket a saját programjaik terhére finanszírozzák, viszont a társfinanszírozás mértéke 10%-kal emelkedik.

A projektek lebonyolításának egyik lehetséges intézményi formája a jelenlegi programidőszakban alkalmazott Regionális Keret Műveletek (RFO) modell lehet. A másik javasolt esetben már programszinten kialakítják az interregionális projektek tartalmi és intézményi kereteit, és ennek megvalósítására szerveződhetnek partnerségi csoportok az EU egész területén. A pályázati kiírás feltételrendszere önmagában biztosítja a partnerségi hálózatok kialakulását.

Ez az alternatíva a jelenlegi programidőszakhoz képest kétségtől koncentráltabb megoldásnak tűnik. Nem számol azonban azzal, hogy számos régió – amelyek nem tartoznak sem az 1., sem a 2. prioritás alá – kiesik ebből a támogatási formából. Kö-

zülük sokan éppen a Strukturális Alapok támogatásainak köszönhetően kerültek ki a támogatottak köréből, ezért tapasztalataik a legjobb gyakorlatok átadása terén alapvető fontossággal bírnának az új és leendő tagállamok felé. Az EU10 nézőpontjából ez a megoldás mindenképpen gyengítené a horizontális európaizáció tartalmi elemeit és hatékony megvalósítását.

A második lehetőség szerint a jelenlegihez hasonló, önálló formában működnének tovább az interregionális együttműködések. Ez az opció közelebb áll a horizontális európaizálódás gyakorlatához, miután közvetlenül támogatja a regionális hálózatok kiépülését, a tapasztalatok cseréjét, az EU-konform közpolitikai paradigmák elsajátítását. A legjobb gyakorlatok terjesztése érdekében folytatni kívánják az Interreg III keretében elindított Interact- és az ESPON-programokat.

Az ebben a körben megvalósítandó projektek lebonyolításához minimum három partner szükséges három különböző régióból, és ebből legalább kettőnek tagállami területen kell lennie. A résztvevőknek valamennyi szervezeti kritériumnak (közös projekttervezés, végrehajtás, menedzsment, finanszírozás) eleget kell tenni, szemben a határ menti és transznacionális együttműködésekkel, ahol, mint láthattuk, kettő teljesítése is elegendő.

Az Interreg IIIC-hez képest jelentős változás, hogy csupán egy közös program lesz a jelenlegi négy zónaterülettel szemben (egy Irányító Hatósággal és egy Igazoló Hatósággal), amely négy tematikus alprogramra bomlik a Közös Technikai Titkárságok jelenlegi működési területén (azaz a négy jelenlegi zónában). A titkárságok a jövőben mint Közreműködő Szervezetek látnák el feladatukat, a kijelölt tematikáknak megfelelő hatáskörökkel.

A projektszelekciót az összes partner bevonásával működő Irányító Bizottság végzi. A cél nyilvánvalóan az, hogy csökkenjenek a koordinációs mechanizmusok, és egyszerűbbé váljon a lebonyolítás folyamata.

6. Következtetések

Az európaizáció mint elmélet és kutatási módszer az utóbbi másfél évtized során meghatározóvá vált az EU és a tagállamok kapcsolatrendszerét vizsgáló tanulmányokban. A fogalom széles körű alkalmazása azonban azzal a veszéllyel jár, hogy egy túlságosan nyitott értelmezési keretben „felpuhulnak” az európaizálódás reálfolyamatait kifejező kritériumok. Tanulmányunk első felében azokat a problémákat és vitás kérdéseket próbáltuk összegezni, amelyek segítséget jelentenek ahhoz, hogy tisztázódjék: melyek az európaizáció tartalmi elemei, milyen feltételek mellett és milyen mértékben valósul meg a közpolitikák adott típusainak esetében. Mindezek alapján azt mondhatjuk, hogy az európaizálódás tartalmát az alábbi tényezők jelenítik meg: (1) az integráció jellege (pozitív, negatív vagy keretjellegű; (2) az európai és tagállami intézmények, közpolitikák közötti kompatibilitás/inkompatibilitás („goodness of fit”); (3) a különböző szinteket összekapcsoló közvetítő tényezők (formális intézmények, közpolitikai vállalkozók, közpolitikai hálózatok, kölcsönös tanulási folyamatok); a változások mértéke és minősége. Amikor egy-egy tagállam, vagy a tagállamok egy

csoportjának európaizálódásáról beszélünk, különbséget kell tenni a teljes körű vagy részleges konvergencia között, de azt is látni kell, hogy bizonyos területeken – de leginkább ott, ahol erre a közösségi szabályozás lehetőséget ad – a tagállamok egy része nem mutat hajlandóságot lényegi változtatásokra.

Mi következik mindebből az akadémiai kutatások és a gyakorlatorientált közpolitikai megközelítések nézőpontjából? Úgy gondoljuk, mindenképpen szükséges kialakítani azokat a fogalmi és értelmezési kereteket, amelyek alkalmasak az európaizáció „operatív” működésének leírására és megértésére. Ennek egyik első, ám annál fontosabb elemét jelenti a vertikális és horizontális európaizáció megkülönböztetése. Az egyes közpolitikák vizsgálata (médiapiac szabályozása, határon átnyúló tevékenységek a közösségi támogatások nézőpontjából) azonban azt jelzi, hogy a kétfajta mechanizmus bizonyos esetekben együttesen lép fel és váltja ki az európaizálódás következményeit. A horizontális kapcsolatok az európaizálódás valamennyi formájában jelen vannak, de leginkább ott, ahol a többszintű kormányzás azonos szintű és azonos érdekű szereplői között intenzív diskurzusok formális és informális csatornáin alakulnak ki részint az EU-támogatások partnerségalapú követelményei miatt, részint a közösségi szabályozás által üresen hagyott felületek „kitöltése” okán.

A tanulmány második felében a határon átnyúló együttműködések intézményi vonatkozásait vizsgáltuk a horizontális európaizáció nézőpontjából. Mindenekelőtt azt kell kiemelni, hogy ebben az esetben különösen fontos a fogalmak és a szervezeti-intézményi keretek „sebési pontossággal” történő elhatárolása és alkalmazása. A határon átnyúló (átívelő) együttműködés olyan gyűjtőfogalom, amelynek az európai belpolitika kontextusában határ menti, transznacionális és interregionális dimenziói jelennek meg. Az együttműködések legsikeresebb formáit a szomszédos térségek erősen integrált, sűrű intézményi hálózatokat kiépítő intézményei, az eurorégiók alkotják. Az EU-támogatások fontos katalizátorjellegű szerepet töltenek be az eurorégiók szervezeti struktúrájának megerősítésében, illetve előzmények hiányában kezdeményezik azok létrehozását. Itt azonban két probléma is megjelenhet. Egyrészt a közösségi támogatások és a már működő együttműködések inkompatibilitása („misfit”) esetén kettős intézményi struktúra alakulhat ki, ami kedvezőtlenül befolyásolja az uniós és hazai fejlesztések összehangolását. Másrészt ott – elsősorban az EU10 esetében –, ahol még csak kialakulófélben lévő eurorégiókról beszélhetünk, a közösségi források és az általuk mozgásba hozott magánbefektetések könnyen visszanyeshetik az alulról szerveződő, a helyi, specifikus igényekre érzékenyebben reagáló kezdeményezéseket. Az ideális megoldást a kétféle szervezeti forma integrálása jelentheti, ami feltételezi a horizontális európaizálódás korábban részletezett aspektusainak érvényesülését.

Mi várható 2007 után? Az Európai Unió 1999 óta rendelkezik területi dimenzióval, de az európai területfejlesztési miniszterek 2005. májusi találkozója új alapokra helyezte ezen tevékenységek végrehajtását a policentrikus területi fejlődési modell bevezetésével. A döntéshozók felismerték, hogy sem a Lisszaboni stratégia, sem a kohézió érdekében tett lépések nem lehetnek sikeresek a területiség komolyabb figyelembevételével.

A következő programidőszak egyik legfontosabb változása a területi kohézió elvének bevezetése és alkalmazása lesz a lisszaboni kihívások fényében. Ennek lényege, hogy a jövőben fokozott figyelmet kell fordítani az ágazati politikák és a területi di-

menziók összehangolására, a problémák megoldására pedig integrált területi megközelítést kell alkalmazni, amelynek tengelyében az endogén fejlődési potenciál, más szóval az adott térség „területi tőké”-jének minél szélesebb körű kihasználása áll. Ha Európa ki akarja használni belső adottságait, erősíteni kell a transznacionális területi integrációt, stratégiai fontosságú fejlesztéseket kell elindítani a határ menti és transznacionális térségekben, kulcsfontosságú fejlesztésekre koncentrálni, mint a közlekedés, az információs és kommunikációs technológiák széles körű alkalmazása, energia-, víz és természeti erőforrások hálózatainak optimális és fenntartható működtetése, innovatív és versenyképes fejlődési övezetek támogatása. Mindez magába foglalja a jelenleginél hatékonyabb kormányzási, végrehajtási formák alkalmazását.

Az új, harmadik prioritás (az Európai Területi Együttműködés) pénzügyi keretösszegének folyamatos csökkenése azonban azt vetíti előre, hogy a közösségi támogatások önmagukban nem lesznek képesek orvosolni a határtérségek problémáit. Minden eddiginél nagyobb szükség lesz a térségben megvalósuló közpolitikák integrálására, az első és második célterülethez kapcsolódó tevékenységekkel való együttműködésre, a támogatások koncentrált felhasználására, valamint kiegészítő erőforrások bevonására. A horizontális európaizáció változatos formáinak alkalmazásával jó esély nyílik az európai szintű területi kohézió megvalósítására.

Táblázatok

1. táblázat. Az europaizáció működésének értelmezési kerete

A kormányzás formája	Az integráció jellege	Célok és közpolitikák	Mechanizmusok	A változások feltétele és eszközrendszere
Tárgyalás	Pozitív vagy negatív	Az EU-közpolitikák szabályozása és végrehajtása	Alkufolyamatok „Győztes koalíciók” „Pozitív összegű játék”	Politikai lehetőségek és keretfeltételek
Hierarchia	Pozitív	Piac-korrekciós szabályok, közpolitikai minták (közös agrárpolitika, kohéziós politika) határ menti együttműködések	Vertikális	Kompatibilitás/ inkompatibilitás („goodness of fit”)
Hierarchia	Negatív	Az egységes belső piac működtetése, hiányzó közpolitikai és intézményi minták (versenypolitika, energia, telekommunikáció)	Horizontális	Szabályozási verseny
Elősegített koordináció	Koordináció	Önkéntes együttműködés, a közösségi jogalkotás hiánya (foglalkoztatás, menekültügy, K+F)	Horizontális	Kölcsönös tanulás, nyitott koordináció, közpolitikai és intézményi transzferek

Forrás: Bulmer és Radaelli (2004) és a szerző.

2. táblázat. Az interregionális és a határ menti együttműködések tipológiája

Földrajzi kiterjedés	Lokális	Mezo és makro
Határ régiók (egybefüggő terület)	Eurórégiók (minta: az EURÉGIO)	Munkaközösségek (Ideértve az un. Skandináv csoportosulásokat is) (Alpok–Adria Munkaközösség)
Interregionális együttműködések (nem alkotnak egybefüggő területet)	Interregionális és városok közötti együttműködések (Európa Négy Motorja)	Érdekvédelmi és nyomásgyakorló szervek

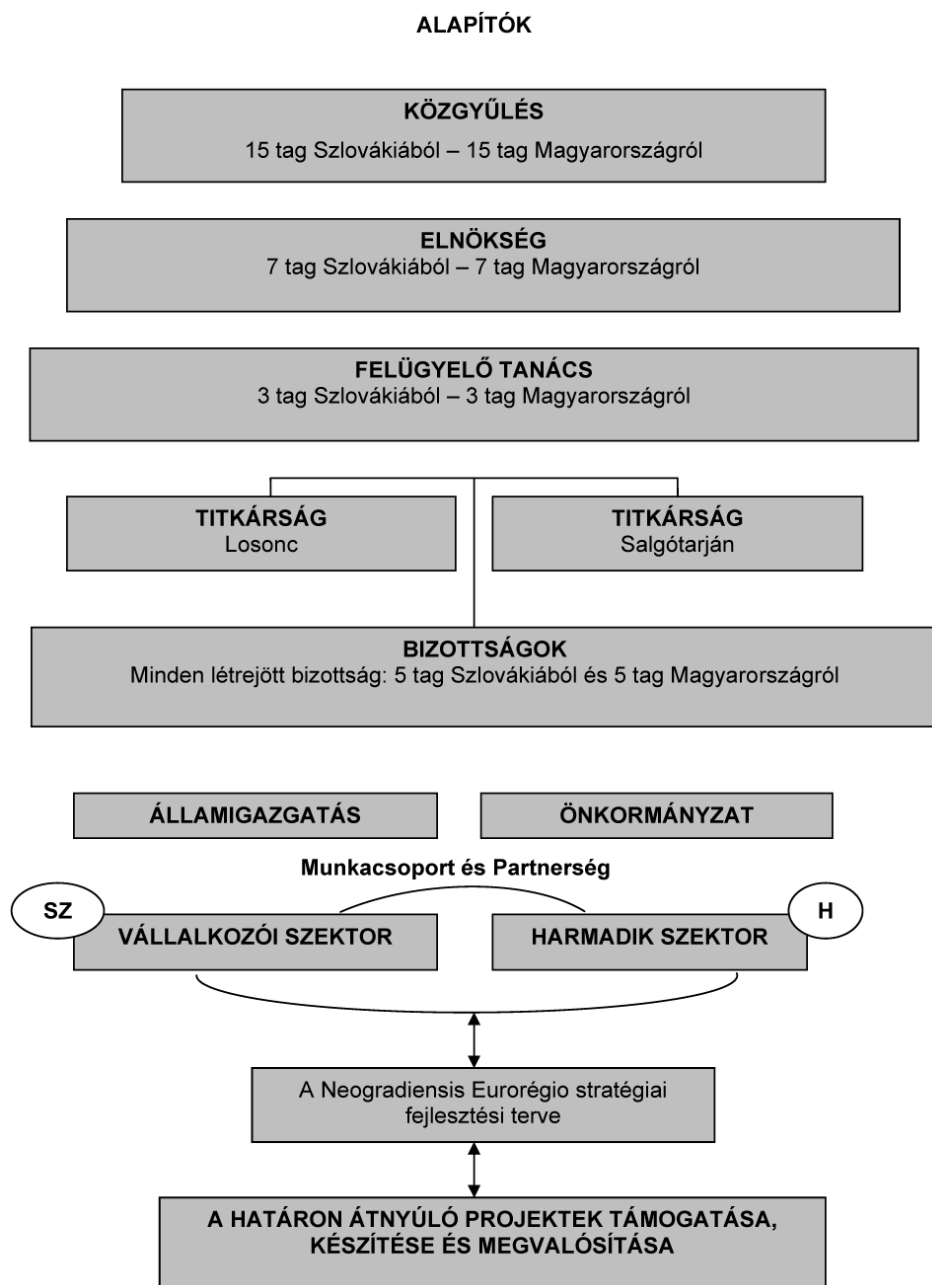
Forrás: Perkmann, 2002b.

3. táblázat. A határ menti régiók típusai

Földrajzi kiterjedés	Lokális	Mezo és makro
Magas fokú, intenzív együttműködés	Integrált eurórégiók (EURÉGIO)	Skandináv csoportosulások, (Öresund Tanács/Bizottság)
Lazább, informálisabb kötődések	Kialakulóban lévő eurórégiók (Vág-Duna-Ipoly Eurórégió)	Munkaközösségek (Alpok-Adria Munkaközösség)

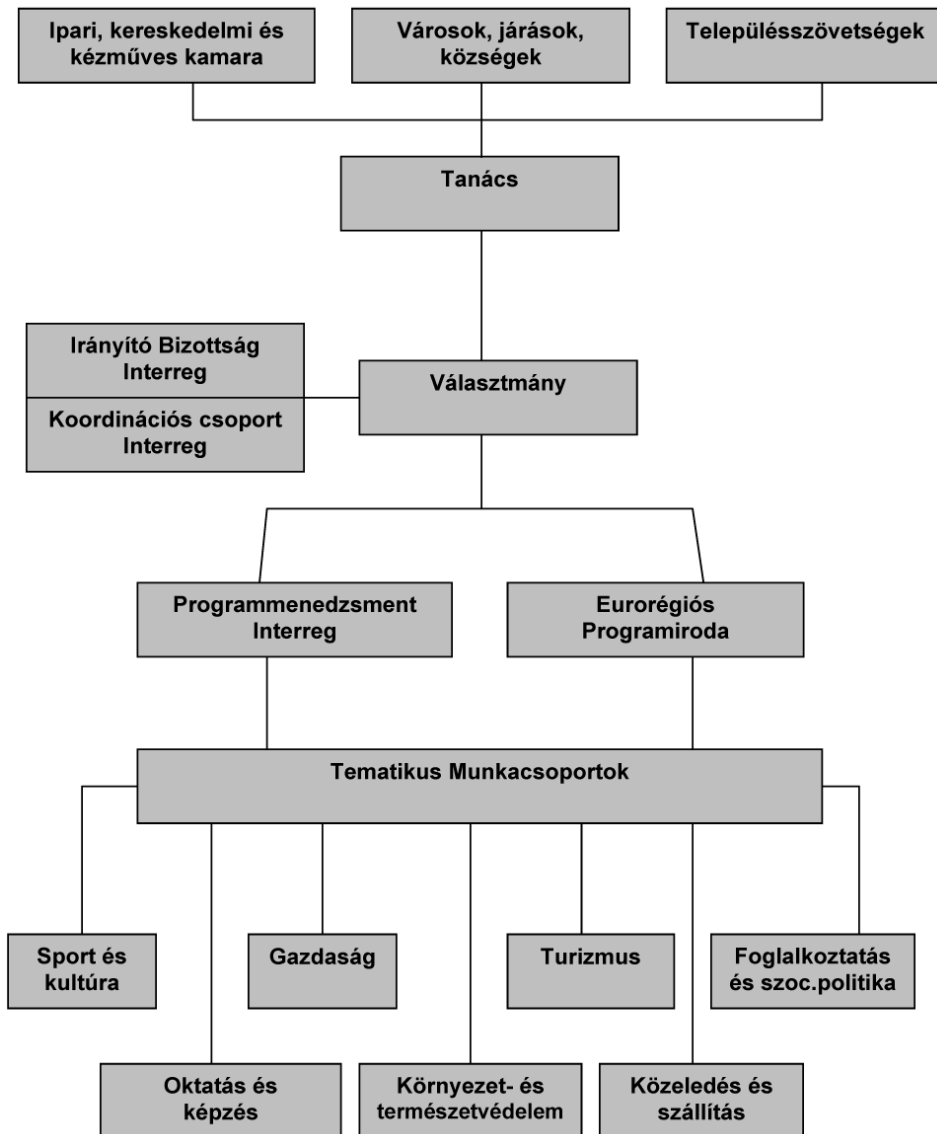
Forrás: Perkmann, 2002b.

4. táblázat. A Neogradiensis Eurorégio szervezeti felépítése



Forrás: A Neogradiensis Eurorégio stratégiai fejlesztési terve 2002–2012, 2002:8.

5. táblázat. Az EMS-Dollart Eurorégio intézményi felépítése



Forrás: EMS Dollart Region (www.edr.org.de).

6. táblázat. Az Európai Területi Együttműködés Költségvetésének tervezete az Európai Bizottság javaslata alapján

	2000–2006	2007–20013
Határ menti együttműködések (Cross – border co-operation programmes)	4 MRD € (69%)	6,8 MRD € (47,73%), amelyből 5,1 MRD € (35,61%) belső határok 1,7 MRD € (12,12%) külső határok támogatására fordítható
Transznacionális együttműködések (Transnational co-operation programmes)	1,4 MRD € (24%)	6,8 MRD € (47,73%)
Interregionális együttműködések és hálózatok (Interregional cooperation and networks)	380 millió €	650 millió € (4,54%)
Összesen:	5,8 MRD € (100%)	14,25 MRD € (100%)

Forrás: DG Regional Policy (2005. február).

7. táblázat. Az Európai Területi Együttműködés támogatási kereteinek alakulása a költségvetési tárgyalások során

	2000–2006	Az Európai Bizottság előterjesztése	2005. június 2.	2005. június 15.
Határ menti együttműködések	4 MRD	6,8 MRD	6,75 MRD	5,7 MRD
Transznacionális együttműködések	1,4 MRD	6,8 MRD	1,9 MRD	1,3 MRD
Interregionális együttműködések és hálózatok	380 millió	650 millió	360 millió	300 millió
Összesen:	5,8 MRD	14,25 MRD	9 MRD	7,3 MRD

Forrás: DG Regional Policy (2005. szeptember).

8. táblázat. A három prioritás finanszírozása 2007–2013 között

1. prioritás	81,9% konvergencia prioritás (252 milliárd euró)
2. prioritás	15,7% regionális versenyképesség és foglalkoztatás (48 milliárd euró)
3. prioritás	2,4% Európai Területi Együttműködés prioritás (7,5 milliárd euró)

Forrás: <http://www.euh.gov.hu/eit-ppersp.htm> alapján.

Jegyzetek

- 1 Az utóbbi másfél évtized során napvilágot látott tudományos elemzések tanúbizonysága szerint a fogalmat az alábbi értelemben használták: a) történelmi folyamat, b) transznacionális értelemben vett kultúra, érték és identitás, c) a tagállami intézmények alkalmazkodása az EU-tagság követelményeihez, d) közpolitikák és közpolitikai folyamatok adaptációja (Featherstone, 2003:5).
- 2 Claudio Radaelli (2003, 2004) több tanulmányban is felhívta a figyelmet az európaizáció kiterjesztő értelmezéséből („concept stretching”) eredő veszélyre. A fő problémát az jelenti, hogy egy idő után a fogalom tartalma kiüresedik: minden ügy, közpolitika európaizálódik, ami kapcsolatba hozható az EU-val?!
- 3 Ezzel kapcsolatban az alábbi kérdések fogalmazhatók meg: az európaizáció tekinthető-e egy-

fajta „bástyának” a globalizációval (ebben az értelemben: amerikanizációval) szemben; ellenkezőleg, az európaizáció a globalizációt közvetíti; netán az előző állítások elegye, amely a mindenkori nemzetállami érdekek alapján formálódik?

- 4 A megközelítések túlnyomó többsége a neoinstitucionalizmus nézőpontjából fogalmazódott meg. A racionalista institucionalizmus szemszögéből nézve közvetítő tényezőnek minősül, ha az érintett szereplők közül csak kevesen hátráltatják a döntéseket, a formális intézmények többsége viszont kiáll az adott kezdeményezés mellett. A szociológiai institucionalizmus számára viszont az európaizáció újfajta jelentéstartalmú szabályokat, magatartásformákat, ismereteket, kommunikációs normákat jelent, amelyeket a tagállamok a társadalmi lazulás folyamatában sajátítanak el a változásokat segítő szereplők (közpolitikai vállalkozók, tudásközösségek) fellépése és a konszenzusorientált intézményi hálózatok révén (Börzel–Risse, 2003).
- 5 A transzferek vertikális és horizontális dimenzióban egyaránt előfordulnak. Előbbi az európaizálódás „explicit” formáját jelenti, utóbbi olyan „tartalmi” elemekre vonatkozik (értékek, magatartások), amelyek kialakulása és elterjedése nem következik egyértelműen a közösségi szabályozásból (Howell, 2004:6).
- 6 A „témék” a Strukturális Alapok első és második célterületéről, az Interreg korábbi tapasztalataiból, az Urban Községi Kezdeményezésből, valamint az Innovációs Tevékenységekből származó legjobban bevált gyakorlatokat jelölik, amelyek egyben a pályázati kiírások alapját jelentik. A művelet pedig maga a pályázati konstrukció, illetve az az intézményi keret, amelyben a projektek megvalósítása történik
- 7 A projektek kiválasztásában három szempont érvényesül: stratégiai megközelítés; kétoldalú tengerparti együttműködések olyan határázónák között, amelyeket több mint 150 km választ el egymástól; rugalmas együttműködési formák. A stratégiai szemléletben fontos szerepet játszik a projektek bizonyíthatóan transznacionális jellege (itt lehet támaszkodni a jelenlegi Interreg IIIB tapasztalatokra), a hatások területjellege, a problémaérzékenység és a fenntarthatóság.

Irodalom

- Ágh A. (2004): Magyarország Európa-politikája: Az európaizálás eredményei és akadályai Magyarországon. In: Ágh A.–Rózsás Á.–Zongor G. (szerk.): *Európaizálás és regionalizálás Magyarországon*. Budapest: ÖNkor Press kiadói Kft. 9–201.
- Benz, A.–Eberlein, B. (1999): The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance. *Journal of European Public Policy*, Vol. 6. No. 2., 329–348.
- Bomberg, E.–Peterson, J. (2000): Policy Transfer and Europeanization. *Queen's Papers on Europeanisation*, No. 2 / 2000.
- Börzel, T. (2002): *States and Regions in the European Union, Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge University Press.
- Börzel, A.–Risse, T. (2003): Conceptualising the Domestic Impact of Europe. In: Featherstone, K.–Radaelli, C., (szerk.): *The Politics of Europeanisation*. Oxford University Press. 57–83.
- Börzel, A. (2003): *Environmental Leaders and Laggards in the European Union. Why There is (Not) a Southern Problem*. London: Ashgate.
- Börzel, A.–Risse, T. (2000): When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. *European Integration online Papers*, Vol. 4 No. 15. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>.
- Börzel, T. A. (2003): Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization. *Queen's Papers on Europeanization*, No. 1.

- Buller, J.–Gamble, A. (2002): Conceptualising Europeanisation. *Public Polica and Administration*, Vol. 17. No. 2., 4–24.
- Bulmer, S.–Burch, M. (2000): Coming to Terms with Europe: Europeanisation, Whitehall and the Challenge of Devolution. *Queen's Papers on Europeanisation*, No. 9/2000. (www.gub.ac.uk/ies/onlinepapers/poe9.htm)
- Bulmer, S.–Burch, M. (2002): British Devolution and European Policy-Making: A Step-Change Towards Multi-level Governance? *Manchester Papers in Politics: EPRU Series*, 2/2002 (www://les1.man.ac.uk/government/)
- Bulmer, S. J.–Radaelli, C. (2004): The Europeanisation of National Policy. *Queen's Papers on Europeanisation*, No. 1.
- Burch, M.–Gomez, R. (2002): The English Regions and the European Union. *Regionnal Studies*, Vol. 36., No. 7., 767–778.
- Cowles, M.G.–Caporaso, J.–Risse, T. (szerk.) (2001): *Transforming Europe: Europeanisation and Domestic Change*. Ithaca–London: Cornell University Press.
- Éger Gy. (2000): *Regionalizmus, határok és kisebbségek Kelet-Közép Európában*. Budapest: Osiris Kiadó.
- Faragó L. (2004): A regionalizmus hajtóerői Magyarországon. *Tér és Társadalom*, XVIII. évf. 3. sz., 1–23.
- Featherstone, K. (2003): Introduction: In the Name of „Europe”. In: Featherstone, K.–Radaelli, C. (szerk.): *Politics of Europeanization*. Oxford University Press. 3–27.
- Featherstone, K.–Radaelli, C. (2003): *The Politics of Europeanization*. Oxford University Press.
- Fleischer, T. (2001): Régiók, határok és hálózatok. *Tér és Társadalom*, XV. évf. 3–4. szám, 55–67.
- Goetz, K. (2000): European Integration and National Exetucives: A Case in Search of an Effect? *West European Politics*, 23(4), 211–240.
- Grabbe, H. (2003): Europeanisation Goes East. Power and Uncertainty in the EU Accession Process. In: Featherstone, K.–Radaelli, C. (szerk.): *The Politics of Europeanisation*. Oxford: Oxford University Press. 3003–331.
- Harcourt, A. J. (2003): The Regulation of Media Markets in the European Union. In: Featherstone, K.–Radaelli, C. (szerk.): *The Politics of Europeanization*. Oxford University Press.
- Hardi T. (2000): Államhatárok és regionális együttműködések. In: Horváth Gy.–Rechnitzer J. (szerk.): *Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón*. Pécs: MTA RKK. 595–615.
- Héritier, A. (2001): Differential Europe: National Administrative Responses to Community Policy. In: Cowles, M. G.–Caporaso, J. A.–Risse, T. (szerk.): *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press. 44–59.
- Howell, K. E. (2004): Developing Conceptualisations of Europeanization: Synthesising Methodological Approaches. *Queen's Papers on Europeanization*, No. 3.
- Knill, Ch.–Lehmkuhl, D. (1999): How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization. *European Integration online Papers*, Vol. 3., No. 7. (http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007_a.htm)
- Kruppa É. (2003): Euró régiók a szlovák–magyar határon. Tények és vélemények. *Külgügyi Szemle*, 2003/nyár, 115–138.
- Ladrech, R. (1994): Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32., No. 1., 69–88.
- Mair, P. (2004): The Europeanisation dimension. *Journal of Public Policy*, Vol. 11. No. 2., 337–348.
- Marks, G.–Hooghe, L. (2001): Types of Multi Level Governance. *European online Papers*, Vol. 5. No. 11. (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-0110.htm>)

- Medve-Bálint G. (2003): Határ mentén új utakon: Eurorégiók Közép-Európában. *Pro Minoritate*, 2003/tél, 100–133.
- Paraskevopoulos, Ch. (2002): New Institutionalism and EU Regional Policy: Multi-level Governance by „Thin” or „Thick” Institutions? (www.ise.ac.uk)
- Perkmann, M.: (1999): Building Governance Institutions Across European Borders. *Journal of the Regional Studies Association*, Vol. 33. No. 7. 657–669.
- Perkmann, M (1999): Building governance institutions across European borders. *Regional Studies*, Vol. 33, No. 7, 657–667.
- Perkmann, M. (2002a): The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border co-operation. (<http://comp.lancs.ac.uk/sociology/soc103mp.html>)
- Perkmann, M. (2002b): Policy entrepreneurs, multilevel governance and policy network in the European poly: The case of the EUROREGIO. (<http://comp.lancs.ac.uk/sociology/soc104mp.html>)
- Radaelli, C. (2003): The Europeanization of Public Policy. In: Featherstone, K.–Radaelli, C. (szerk.): *The Politics of Europeanization*. Oxford University Press. 27–57.
- Radaelli, C. (2004): Europeanisation: Solution or Problem? *European online Papers*, Vol. 8. No. 16. (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>)
- Rechnitzer J. (2001): A határ menti együttműködések sajátosságai és a fejlesztés lehetséges irányai. *Pro Minoritate*, 2. sz., 120–130.
- Schoebben, R (2000): New Governance in the European Union: A Cross-Disciplinary Comparison. *Regional and Federal Studies*, Vol. 10. No. 2., 35–40.
- Schmidt, A. (2001): Europeanization and the Mechanisms of Economic Policy Adjustments. *European Integration online Papers*, Vol. 5., No. 3. (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-006a.htm>)
- Süli-Zakar I. (2001): A határmentiség az euroatlanti folyamatok tükrében, különös tekintettel a Kárpátok Eurorégió működési területére. In.: Baranyi B. (szerk.): *A határmentiség kérdőjelei az Észak-Alföldön*. Pécs: MTA RKK. 26–54.
- Süli-Zakar I.–Ludvig Zs. (2002): *A Kárpátok Eurorégió együttműködés mérlege: eredmények, problémák, perspektívák*. Budapest: Oktatási Minisztérium.
- Weyand, S. (1997): Inter-Regional Associations and the European Integration Process. In: Jeffery, Ch. (szerk.): *The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third level in Europe?* London–Portland: Frank Cass. 166–183.
- www.europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm
- www.europa.eu.int/comm/dgs/regional_policy/index_en.htm
- www.europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/forum_en.htm

Ágh Attila

EURÓPA ÚJ HATÁRAI: A „MAGYARORSZÁG 2015” PROJEKT CÉLKITŰZÉSEI

A „Magyarország 2015” projekt bemutatása

A „Magyarország 2015” projekthez hasonló nagyszabású kutatások Nyugaton igen gyakoriak és különböző nevek alatt futnak, mint stratégiai kutatás, fejlesztéspolitika avagy távlati tervezés. Magyarországon ez a kutatási irány még nem alakult ki, ahogy az EU-ban nagy szerepet játszó közpolitikai intézetek (policy institute, lásd Boucher, 2005, és Bruegel, 2005) intézményrendszere sem jött még igazán létre. A stratégiai kutatás lényege mindenekelőtt az, hogy távlatokban gondolkodik és a felgyűlt társadalomkutatási eredményeket az alkalmazás, a megvalósíthatóság szempontjából tekintve át és használja fel. A stratégiai kutatás olyan interdiszciplináris megközelítésre, szintézisre törekszik, ami az egyes kutatási területeket átfogó, koherens és egységes modelllel egyesíti, vagyis a hangsúlyt a szinergiákra, az egymást kölcsönösen felerősítő hatásokra helyezi, és ezzel a fejlesztéspolitika számára a hosszú távú beruházásban és az eszközök felhasználásában az optimális megoldást keresi. Végül, a stratégiai kutatás avagy távlati tervezés alternatívákban és forгатókönyvekben gondolkodik, amelyek nemcsak választási lehetőségeket kínálnak a fejlesztéspolitika számára, hanem egyben a feltárt alternatív megoldásokon keresztül a változó világhoz való gyors alkalmazkodást is lehetővé teszik.¹

A „Magyarország 2015” projekt ilyen stratégiai kutatás, amely a fejlesztéspolitika és a távlati tervezés széles alapzatául és tudományos háttéréül kíván szolgálni. Hazánkban negatív konszenzus alakult ki abban az értelemben, hogy széles körű egyetértés van arról, hogy kiterjedt reformokra van szükség, de nincs meg a pozitív konszenzus az átfogó reformok természetéről. Ennek a pozitív konszenzusnak a kialakításában szeretne a projekt részt venni azzal, hogy az átfogó reformok megalapozását végzi a stratégiai kutatás eszközrendszerével. Ez adja a projekt innovatív jellegét, amelyet markánsan alátámaszt már az első fázisban a többtucatnyi, a jelenlegi helyzetből kiinduló, széles adatbázist felépítő és a „Magyarország 2015” távlatában a teendőket felvázoló tanulmány, amelyekből a második fázisban a nagy összkép elkészíthető. A projekt a közpolitikai intézetek kutatómunkáját egy kutatói hálózat megszervezésén keresztül végzi, amelyben tucatnyi kutatóhelyről mintegy száz kutató munkája összegeződik. A „Magyarország 2015” projekt tehát egyrészt a kutatói kontinuitást képviseli, azaz folytatja a Magyarországon már megkezdett „jövőkutatást”, a jövő kutatásának és a tervezésnek a különböző kutatóhelyeken megkezdett erőfeszítéseit, s ezzel behozza a nemzetközi kutatási eredményeket is. Másrészt fordulatot jelent annyiban, hogy ez a projekt az első nagyszabású kísérlet az átfogó szintézis kialakítására, amely egészében véve az EU tervezésébe, hétéves pénzügyi perspektívájába és a Lisszaboni Stratégia ke-

reteibe illeszkedik. A projekt ennek megfelelően szervezetileg négy tematikus és egy horizontális munkacsoportból áll. A tematikus munkacsoportok egy-egy sajátos területet vizsgálnak a nemzetközileg elfogadott főbb témacsoportok szerint (versenyképesség, tudásalapú társadalom, szociális kohézió és fenntartható fejlődés). Az intézményi munkacsoport viszont horizontális metszetben az ezeken a területeken szükséges reformok intézményi feltételrendszerét és következményeit elemzi az EU-tagsági működés keretében. Az intézményi munkacsoport három nagy témakörben vizsgálja az intézményi reformok szükségességét, előfeltételeit és megvalósíthatóságát, a gazdaságipénzügyi, a központi kormányzati és az önkormányzati intézmények területén, s ezek szintézisével törekszik a radikális reformok egész rendszerének felvázolására.

A 2005 elején meghatározott céljai szerint a „Magyarország 2015” projekt feltárja a középtávú fejlesztés számára jelentkező áttörési pontokat és veszélyzónákat, kialakítja az alternatív válaszokat és kijelöli a prioritásokat, s ezzel a társadalmi tervezés módszertanának kidolgozásához is hozzájárul a további projektek számára. Az általános értelmezési keretet az EU Lisszaboni Stratégiája adja, amelybe Magyarországnak is messzemenőig be kell kapcsolódnia. A projekt azonban alapvetően arra irányul, hogy felkutassa azokat a sajátos magyar adottságokat, amelyekből versenyelőny származik, vagyis fejlesztésük révén a magyar versenyképesség optimálisan növelhető, illetve ahol az egyes fejlesztési irányok felerősítő hatása, szinergiája maximálisan jelentkezik. A projekt arra is szolgál, hogy tisztázza a magyar közép- és hosszú távú érdekeket az EU-ban, vagyis kidolgozza a „magyar szerep” és a „magyar esély” problematikáját. Ennek egyik jelentős mozzanata a magyar határok „európaizálása”, az Európa új határai modell hazai alkalmazása, azaz a magyar eurorégiók kialakítása. A téma fontosságát egyben az is jelzi, hogy ez az intézményi reform munkacsoport keretében elkészült könyv a „Magyarország 2015” projekt könyvsorozatának első köteteként jelenik meg, ezért ennek a bevezető tanulmánynak a keretében történik meg a projekt célkitűzéseinek bemutatása.²

Magyarország helyzete és jövője az EU-ban

A magyar politikai célrendszer az EU-ban szükségképpen szélesebb, mint a közvetlen EU-támogatások megszerzése, vagy akár az egész gazdasági integrációban való részvétel, mert egy tagállamnak az EU25 egész további fejlődésével kapcsolatban is állást kell foglalnia. Már csak ezért is szüksége van az országnak stratégiai tervezésre, a közpolitikai intézetek hálózatára és olyan központi programokra, mint a „Magyarország 2015” projekt. A „Magyarország 2015” távlatában az a döntő kérdés, hogy ha az erőteljes EU-támogatás révén az új tagok számára megadatik a gyors felzárkózás lehetősége, és a következő 10–15 éven belül még nem kerül sor az újabb bővítésre, akkor az EU25(28) viszonylag gyors fejlődés és homogenizálódás elé néz. A homogenizálódás azt jelenti, hogy erősödik az intézményi konvergencia és/vagy integráció, még jobban előtérbe kerülnek a közösségi döntések, megvalósulnak a Lisszaboni Stratégia főbb célkitűzései, és nem alakulnak ki olyan lényeges belső ellentétek, amelyek fragmentálódásra vezetnek. Az EU25 politikai célrendszere vonatkozásban két alapkérdés van:

(1) hol vannak, vagy hol lesznek az EU „végső” határai, milyen ütemben játszódnak le az esetleges további bővítések, és ezek milyen hatással lesznek az EU belső szerkezetére; (2) hogyan alakul az EU-integráció jövője, folytatódik-e az egységes EU kialakítása és képesek lesznek-e benne az új tagok a felzárkózásra. Ha az erőteljes EU-támogatás révén az új tagok számára megadatik a gyors felzárkózás lehetősége, és a következő 10–15 éven belül még nem kerül sor az újabb bővítésre, akkor az EU25(28) viszonylag gyors fejlődés és homogenizálódás elé néz.³

Az új EU25 berendezkedés kulcsszavai egyrészt a konvergencia és a homogenizáció, másrészt jelentkeznek a tagság különböző modelljei is, de harmadrészt már felsejlenek az EU bővítésnek a jelenlegi teljes jogú tagságtól eltérő formái is. Egyrészt ugyanis az EU25-ben az előrehaladó integráció újabb és újabb területekre terjed ki, többek között a Lisszaboni Stratégiának megfelelően mindinkább a szociális rendszerekre is a társadalmilag is fenntartható fejlődés elvének fokozatos elfogadtatása révén, avagy a tudományos kutatásra az Európai Kutatási Térség kialakulásával. Másrészt azonban az integrációnak nyilvánvaló korlátai is vannak a „nemzeti kormányzás” tradíciói, adottságai és lehetőségei miatt, valamint a nemzeti kultúrák és nyelvek sokféleségében is, amelyek már most érzékelhetően különböző tagsági típusokat és magatartási formákat alakítanak ki. Ez a kulturális különbözőség azonban nem teher, hanem előny és az innováció fő forrása is. Ezeket a kialakuló tagsági típusokat meg kell különböztetnünk a soklépcsős belépési folyamatban jelentkező átmeneti formáktól, ahogy az új tagok se fejezték még be a belépési folyamatot, hiszen az euró, Lisszabon és Schengen (avagy az egész Hágai Program) még előttük van. Így tárul fel a valóban teljes tagság perspektívája 2015 tájáán, amikor már Magyarország minden lényeges tekintetben nemcsak teljes jogú, hanem teljesen aktív és versenyképes tagja lesz az EU-nak.⁴

Továbbá, harmadrészt az EU nem folytathatja a bővítést a korábbi módon a közeljövőben, az EU28 kialakulása után. Tehát az EU25(28) létrejötte után új, hosszabb átmeneti formákat is kell találni „kifelé” a további bővítések során, valamint olyan új, „végleges” társulási formákat is, amelyek megfelelnek a kevésbé fejlett, nagy országok részleges integrálásának, de nem jelentenek teljes tagságot, mert a túlterjeszkedés gazdaságilag, szociálisan és politikailag túlterhelné az EU-t. Ez a folyamat már megkezdődött azzal, hogy az EU-t körülvevő szomszédság három nagy, világosan elkülönülő részre – Nyugat-Balkán, Kelet-Európa és Mediterrán Térség – tagolódott az Európai Szomszédsági Politika 2004. májusi meghirdetése alapján. Nem lehet eléggé hangsúlyozni az Európai Szomszédsági Politika jelentőségét Magyarország számára, hiszen az országunk helyzetét és fejlődési perspektíváit alapvetően meghatározza az, hogy az EU az egész nyugat-balkáni térségnek teljes jogú tagságot ígért. Ez 2015-ig intenzív támogatási programot jelent, 2015 után pedig a csatlakozási folyamat megkezdését. Magyarországnak a folyamat mindkét szakaszában a saját érdekében aktívan részt kell vennie, hiszen ez a folyamat konszolidálja és aktivizálja környezetét. Hasonló jelentőséggel bír az eurórégiók kiépítése az ország határai körül, ami ugyancsak éles tagolódást mutat: egyrészt a más EU-tagállamokkal, másrészt a rövidesen csatlakozó Romániával és az azt követő Horvátországgal, harmadrészt a később felvételre kerülő nyugat-balkáni államokkal, közvetlenül Szerbiával és közvetve Boszniával, végül a speciális partnerségi kapcsolatban lévő Ukrajnával.⁵

A magyar Európa-politikának két alapvető kérdésre – bővítés és mélyítés – kell együttes választ adnia. Természetesen mindent meg kell tennie azért, hogy addig ne kerüljön sor elhamarkodottan újabb bővítésre, mielőtt a bennlévők konszolidálódnának. Ez teljesen megfelel az EU kibővítési politikájának, hiszen Olli Rehn, az EU bővítési biztosa 2005. augusztus elsején a „három c” (consolidation, conditionalities and communication) jegyében hirdette meg az új bővítési politikát. Eszerint az elsődleges cél az új tagok konszolidálása, ami egyben a következő kibővítések alapja is. Másrészt, bár a koppenhágai kritériumok továbbra is a kibővítés keretfeltételeit alkotják, részletesen ki kell dolgozni a további felvételek sajátosan új feltételrendszerét. Továbbá, az eddiginél sokkal jobban kell kommunikálni az EU egész lakosságával azt, hogy melyek a kibővítés jelenlegi és jövőbeli előnyei, s várható hosszú távú hozadéakai. Ha az EU mégis politikai okokból és a külső nyomás – USA és Törökország – kényszere alatt az elhamarkodott kibővítés útjára sodródna, akkor Magyarországnak is mindent meg kell tennie a kárkorlátozásra, az EU permanens válságának elkerülésére. Olyan belépési eljárásokat kell kialakítani, amelyben a további új tagokat csak többlépcsősen, még a jelenlegi keleti kibővítésnél is hosszabb, elnyújtottabb folyamatban fogadják be az EU-ba, és juttatják az EU teljes jogú tagságának megfelelő anyagi támogatáshoz.⁶

Ám bőven vannak az EU25-ben komoly belső problémák is. Ahogy a jelenlegi, a 2005. decemberi Csúcstalálkozó utáni helyzet is mutatja, még most is számos tekintetben élesen ütköznek a – még mindig segítségre váró és kitűnő érdekvérvényesítési képességgel rendelkező – régebbi déli tagállamok és az újonnan belépett országok érdekei. Hasonlóképpen, az EU-ban komoly összecsapások vannak a nettó befizető és a kedvezményezett országok között, ami a másik oka volt a költségvetési vita elhúzódásának, bár a vita fő frontvonala a fejlett országok között húzódik a fejlődés irányának – mezőgazdaság vagy Lisszabon – meghatározásáért. Ezen túlmenően felerősödött a régi és új tagok versengése is a beruházásokért, ezért mihamarabb ki kell dolgozni a fair versengés szabályait az EU25-ben. Külön stratégiára van szükség az esetlegesen tartósan lemaradó tagországok felzárkóztatására is, pontosan meghatározott intézményi reformok előírásával a további erőteljes támogatás fejében.

Végül, nagyon erős nyomás mutatkozik a nagyhatalmak – most már beleértve Angliát is –, de mindenekelőtt Franciaország részéről arra, hogy az EU-t saját nemzeti politikájuk eszközeként, kontinentális kiterjesztéseként tekintsék. Az Alkotmányos Szerződés körüli viták azt mutatják, hogy a nagyhatalmak igencsak ingerülten reagálnak arra, ha kívánságaik nem teljesülnek, illetve ha a kisebb országok nem fogadják el azt, hogy ők az EU25-ben is fenn akarják tartani privilégiumaikat. Sőt a megnövekedett EU-t jó ürrügynek tartják arra, hogy – úgymond a döntéshozatal meggyorsítására – még jobban koncentrálják a döntéseket a saját kezükben. Magyarországnak – ahogy ez a 2005. júniusi Európa Tanács ülésén is történt – szövetségben a többi kisebb országgal szembe kell szállnia a „birodalmi” törekvésekkel, mert azok az EU részleges dezintegrációjához vezetnek. A magyar érdekek stratégiai érvényesítésére – ahogy a sikeres tagországok teszik – a különböző közpolitikákban a változó érdeksztruktúrák mentén ad hoc koalíciókat kell kialakítani más tagországokkal. Nem szabad illúziókat kergetni a V4-együttműködést illetően az EU-ban, de támaszkodni kell az egyre jobban erősödő közép-európai együttműködésre, hiszen a fenti forgatókönyvek logikája szerint

megtörténhet az is, hogy erőteljes közép-európai érdekérvényesítésre adódik lehetőség az EU-n belül. Mindenesetre addig is erőteljesen ki kell használni a határon keresztüli regionális együttműködésből, az eurorégiós építkezésből adódó lehetőségeket is, mindenképp a „V4+” országok, azaz a visegrádi négyek, valamint Ausztria és Szlovénia között.

Ebben a sajátos történelmi mozgástérben kell Magyarországnak az aktív, innovatív és kezdeményező Európa-politikáját kialakítania. A 2005. évben az EU a súlyos intézményi, pénzügyi és identitásválság jeleit mutatta. Számos olyan értékelés jelent meg a régi tagállamokban, amelyek szerint a keleti kibővítés okozta ezt a súlyos válságot. Nem kétséges, hogy az EU15-ről az EU25-re való bővülés valóban igen komoly intézményi átalakulással és új finanszírozási mechanizmussal járt, s új, kibővített identitástudatot követel meg a normális működéshez. De nem a keleti kibővítés a fő oka az EU válságának, hanem az elmúlt évtizedekben felgyűlt ellentmondások, amelyek most szükségképpen a felszínre kerültek. Az EU-nak ugyanis két alapvető strukturális ellentmondása van, az egyik a franciákkal, a másik az angolokkal kapcsolatos. Az egyik ellentmondás az EU „születési rendellenessége”, hiszen maga az EU a II. világháború után, az ötvenes években a „németek beengedése” jegyében született, először a NATO-ba, majd az EU-ba. A francia–német kiegyezés jegyében a franciák privilégiumokat biztosítottak maguknak egyrészt a döntéshozatalban, az EU szervezeti felépítésének kialakításában és az intézmények személyi állományában, másrészt a mezőgazdaság fokozódó „közösségiesítése” és finanszírozása révén. A németek bekapcsolódtak az érdemi döntéshozatalba, s az EU évtizedekig a francia–német tengely alapján működött, és a németek évtizedeken át megfinanszírozták az EU-t. A kétezres évek közepére azonban mindkét francia privilégium abszurditássá vált. Az EU25 már nem lehetett többé Franciaország összeurópai kiterjesztése, s ezzel a döntéshozatali aszimmetria is megkérdőjeleződött, ugyanakkor a mezőgazdaság túlf finanszírozása is egyre inkább akadályokba ütközött. Egyébként is a nettó befizető országoknak már elégük lett a terhekből, és a németek újabb generációi sem érezték már úgy, hogy hálásaknak kellene lenniük, mert befogadták őket „Európába”.

Az EU alapvető születési rendellenessége már önmagában véve is sok gondot okozott, s komoly válságot váltott volna ki, de ezt a hatást ráadásul felerősítette a másik strukturális ellentmondás. Az angolok belépésével a gazdasági-társadalmi fejlődés kontinentális tradíciója összeütközésbe került az angolszász tradícióval, amelyet leegyszerűsítve úgy szoktak jellemezni, hogy Anglia csak „szabadkereskedelmi övezetet” akar. Ez az összeütközés mindjobban felerősödött, ahogy az EU egyre jobban kiterjesztette a közpolitikáját újabb és újabb területekre. Nevezetesen, a kilencvenes évek elejének válságát a Szociális Charta okozta, a kilencvenes évek végétől szélesedő válságot pedig az euró bevezetése és az arra épülő intézményrendszer centrifugális hatása a két hagyomány között. De a legnagyobb strukturális ütközés a mezőgazdaság finanszírozása ügyében robbant ki, amely másfelől kiváltotta a mostanra már ugyancsak abszurditásig növekvő brit visszatérítéssel szembeni tiltakozást a többi tagállamnál. Ezen a frontvonalon tört ki valóban az összeütközés az angolok és a franciák között 2005 júniusában a luxemburgi elnökség végén. Az angol elnökség végül feltalálta azt a zseniális megoldást, hogy a régi tagok költségvetési vitái megoldhatóak az új tagok rovására, hi-

szen az EU-ban az ő érdekképviselőik a leggyengébb, bár ez a megoldás teljességgel mégsem sikerült. Annyi bizonyos, hogy ezek a strukturális ellentmondások bénították meg az EU-t, és nem az új tagok belépése, vagyis az EU-költségvetés komoly problémáit nem az új tagok, hanem ezúttal is az angolok és a franciák okozták. A 2007–2013 közötti hétéves költségvetés csak mozgásformát teremtett a strukturális ellentmondásoknak, de nem oldotta meg őket. Ezek az ellentmondások újra a felszínre törnek majd a költségvetés felező ciklusában való felülvizsgálatnál, s még annál is erőteljesebben a következő, 2014–2018 közötti ötéves költségvetés elfogadásánál, amikor az EU-nak feltétlenül radikális reformra van szüksége.

Intézményi reformok és nemzetközi versenyképesség

A rendszerváltás történelmi perspektíváját tekintve két nagy intézményi reformhullám figyelhető meg. Az első reformhullám a rendszerváltás indulásakor megoldotta a demokratikus állam általános kereteinek létrehozását, de megoldatlanul hagyta annak továbbvitelét, és két strukturális defektust is létrehozott a politikai rendszerben. Egyrészt az intézményrendszer aszimmetrikussá, másrészt széttagolttá vált. A makropolitika fejlettsége szemben állt a mezo- és mikroszint fejletlenségével, s ugyanakkor a politikai rendszer szétesett egymással versengő, szervesen nem összekapcsolt és/vagy részlegesen egymást átfedő intézményekre. Ráadásul ebből a kettős defektusból krónikus és akut koordináció-hiány alakult ki. A második reformhullám elindult ugyan a kilencvenes évek közepén, s újabb és újabb nekirugaszkodás figyelhető meg valamennyi kormányzati ciklus elején, de ez a reformhullám folyton elakadt és csak részleges eredményeket ért el, s egészében véve nem teljesítette a feladatát, a modern és hatékony demokratikus intézményrendszer kialakítását. Magyarországon az első reformhullám eredményeként alakult ki a „magyar modell” (korai politikai és gazdasági nyitás, gyors privatizáció), ami közel egy évtizedre komoly nemzetközi versenyképességi előnyt jelentett az országnak. A második reformhullám lebénulásának a következménye a kilencvenes évek második felétől a lemorzsolódó nemzetközi versenyképesség. Ezért megmaradt a „duális” intézményrendszer, mert az önkormányzati rész leválasztása az államigazgatástól megtörtént ugyan, de a reformja nagyrészt elmaradt, főleg a NUTS-rendszer teljes kialakítása és a finansziális decentralizáció értelmében. Ugyancsak megmaradt a duális gazdaság a szigetszerű fejlődéssel és modernizációval, s vele a duális társadalom is. Sőt a gazdasági, politikai és társadalmi szétszakadás csak növekedett, és mindjobban az egész ország fejlesztésének akadályává vált. Ez sokkhatásszerűen jelentkezett az EU-belépéssel, amikor a szerény EU-felkészülés révén az intézményrendszer kapacitása abszolút értelemben ugyan csekély mértékben növekedett, de a megnövekedett elvárások, az „EU-terhelés” következtében relatív értelemben ugrásszerűen csökkent. Ez az intézményi deficit mint a politikai és adminisztratív kapacitás hiánya már érzékelhető volt a kilencvenes években, de nagyságrendileg még nagyobbá vált az EU-belépés következtében, ami sokszorosára növelte az intézményi kapacitással szembeni elvárást, vagyis a lemaradás relatíve tovább nőtt. A második reformhullám alacsony tetőzése és csekély teljesítménye ellenére tehát mégis valamennyire megnövelte ugyan az intézményi kapacitást, de az igények és elvárások sokkal nagyobbban növekedtek.

Az „előzetes” európaizálás során így Magyarország kiválóan startolt ugyan a nyolcvanas és kilencvenes évek fordulóján az intézmény-transzfer és a policy-transzfer területén, az első nagy intézményi reformhullám idején. A Társulási Szerződés aláírása (1991) utáni időszakban azonban megrekedt a „visszatérés Európába” retorikájánál. A második intézményi reform lebénulása révén már a kilencvenes évek közepén lemaradás mutatkozott az intézmények fejlesztésében és az EU-alkalmazkodás komplex jellegének felismerésében. Ez érdemben azóta sem változott, vagyis az EU-követelményektől való intézményi lemaradás intézményesült. Mostanára tehát nagyon is megérett az idő a második intézményi reformhullám kiteljesítésére és lezárására. Egészében véve a feladat úgy fogalmazható meg, mint a második intézményi reformhullám befejezése az EU-tagság jegyében.

A második intézményi reformhullám lebénulásához a kilencvenes évek közepén a gazdasági válságkezelés is hozzájárult, mert a válságkezelés fiskális recentralizációt és drasztikus jövedelemelvonást követelt meg. A gazdasági deficitből így szociális és kulturális deficit lett, s területi és szociális konfliktus-konténerek jöttek létre a deficit decentralizálása, alacsonyabb szintre szállítása és az állami feladatok megfelelő finanszírozás nélküli szétosztása révén (lásd részletesebben Ágh, 2005b). További fékező tényező volt a demokratikus legitimitáció két formájának – procedurális és hatékonysági – egyre élesebb eltávolodása és ütközése. Nevezetesen a magyar társadalomban egyre többen úgy vélték, hogy a politikai rendszer ugyan a demokratikus szabályok szerint működik („input-legitimitáció”), de igen alacsony hatékonysággal, vagyis hiányzott a teljesítményelvű, „output” legitimitáció. A politikai rendszer valóságos működésében ez úgy mutatkozott meg, hogy a központi kormány „tönkredöntötte magát”, vagyis képtelen volt a döntéseit megvalósítani, amit az EU valamennyi tagjelölt országnál észrevételezett, s a döntés és megvalósítás közötti szakadéknak (implementation gap) nevezett. A kormányzati döntések megvalósításának alacsony hatékonysága azonban visszahatott a második reform lelassulására és lebénulására is, mert a kormányzat gyengesége miatt még a korlátozott érvényű reformcsomagok megvalósítása sem sikerült. Végül az alacsony hatékonyság abból is fakadt, hogy a hetvenes évek végétől kezdődően a működtetés finanszírozása elszakadt az új létesítmények, beruházások finanszírozásától, magyarán az intézmények működése tartósan és krónikusan alulfinanszírozottá vált. A kilencvenes években a gazdasági válságkezelésből adódó elvonások következtében az intézmények működtetése még ennél is kevésbé volt finanszírozható, s ezzel a működtetés és fejlesztés feszültsége még tovább nőtt. Óriási konfliktustömeg gyűlt fel, mint rejtett, felhalmozott deficit, vagyis az egész új, demokratikus intézményrendszer homokra épített betonkolosszussá vált. Ez az óriási konfliktustömeg egyben minden intézményi reform legnagyobb társadalmi akadálya és korlátja is, hiszen már kisebb ügyekben is súlyos érdekellentétekre, forráselosztási összeccapásokra vezet.

Összességében véve a közép-európai mezőnyben Magyarország azonban az intézményépítés tekintetében is az átlagosnál kissé jobban teljesítette az EU-tagság minimális feltételeit. Ez ismételten úgy is megfogalmazható, hogy az ország EU-kompatibilis, de még nem EU-konform, azaz már beleillik az EU-ba, de még nem elég versenyképes. A versenyképesség kialakításához, az eredményes és hatékony tagsághoz – voltaképpen az ír modellnek megfelelően – kell még egy 6–8 éves időszak az EU-n belül. Ma-

gyarország a sikeres tagság, a fenntartható versenyképesség szintjét körülbelül 2013 után, a 2007 és 2013 közötti költségvetési ciklust követően éri el. Éppen azért van szükség külön csatlakozás utáni (post-accession) szakasznak nevezett időszakra, hogy beérjük magunkat az európaizálás mindhárom dimenziójában. Nevezetesen még a legjobban állunk a transznacionális európaizálásban, vagyis az EU transznacionális intézményeiben való részvétel tekintetében, hiszen kötelezően mindenbe bele vagyunk vonva, vagyis az EU követelményrendszere rángat és vonszol bennünket maga után. Ám az a tény, hogy még 2005 végén is legfeljebb a központi kormányzat EU-intézményei vannak többé-kevésbé kiépítve, arra utal, hogy még a magyar EU-intézmények kialakításában is rengeteg a tennivaló.

A második, a „nemzeti” szintű európaizálás a megkezdett, de nem végigvitt intézményesítés – és a még ennél is gyengébb „kulturális” felkészülés – időszakában van, mivel a második intézményi reform végigvitelének elmaradása miatt a hazai intézmények még csak felemásan alakultak át, és még csak kezdetleges az EU-kapacitásuk. Végül is azonban a harmadik, a horizontális európaizálásban a legnagyobb a lemaradás, mert a „többszintű kormányzás” intézményei és „külső kapcsolatai” – azaz a társadalmi és területi szereplőknek-intézményeknek a többi tagországban lévő „testvér-intézményekkel” való szerves kapcsolatai – hiányoznak a leginkább a magyar intézményrendszerből, és ennek hátrányos következményei megmutatkoznak az eurorégiók kiépítésének megkésésében is. A társadalmi középnek, a mezoszintnek még mindig óriási a lemaradása az EU-elvárásoktól, sőt a lemaradásunk relatíve éppen itt fokozódott, mivel az új szakaszban éppenséggel a társadalmi közép intézményrendszerével szemben nőttek meg az elvárások. Az ország „abszorpció kapacitása” – illetve általában vett EU-kapacitása –, vagyis az EU-támogatások felhasználása tekintetében is szűk a társadalmi keresztmetszet, hiszen a társadalmi közép intézményrendszerében van a hatékonyság és a versenyképesség tekintetében is a legtöbb felzárkóznivaló. Ugyanakkor hangsúlyosan fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az EU-támogatásokhoz az EU szigorú és részletes előírásai alapján egy széles intézményrendszert kellett létrehozni, ami még nem szervesült, nem tagolódott be a magyar közigazgatási rendszerbe. Ez súlyos hatékonysági és felelősségi problémákkal jár, ezért megoldása az intézményépítés egyik legsürgősebb és legfontosabb problémái közé tartozik (Ágh, 2005a).

Az intézményi reformok körvonalai

A magyar nemzetstratégia megalapozásához mindenekelőtt ki kell mondanunk azt az egyszerű tényt, hogy a magyar gazdaság jóval előbbre tart a versenyképességben és az EU-alkalmazkodásban, mint a „politika”, azaz a legszélesebb értelemben vett intézményrendszer. Erre a megállapításra jutnak az EU-ban születő értékelések is Kelet-Közép-Európa új tagországai általános uniós felkészültségéről. Az EU-n belüli versenyképesség legszűkebb keresztmetszete és egyúttal növelésének a legnagyobb akadálya az elavult szerkezetű és rendszerű, kis kapacitású intézményrendszer. Ez egyben kiadja azt is, hogy a radikális intézményi reform az egyik fő áttörési pont a sikeres EU-tagsághoz (effective membership) és a fenntartható versenyképességhez (sustainable competitiveness). Ahogy már jeleztük, Magyarország teljesítette a tag-

sághoz az intézményi átalakulás minimumát, és ezzel EU-kompatibilissé vált, vagyis képes már „illeszkedni” az EU intézményrendszeréhez, de ez még nem elegendő a „belső” versenyképességhez, vagyis az intézményrendszer EU-konform jellegéhez. EU-kompatibilis intézményi szerkezetek csak minimális egyezést biztosítanak, míg az EU-konform intézmények már optimális egyezést. Ezért feltételezik az EU-intézményi kapacitás teljes kiépítését, és lényegében ez választja el egymástól a formális és hatékony (sikeres) tagságot.

Magyarország legnagyobb versenyhátránya a teljes intézményrendszer, az együttes állami-önkormányzati szektor alacsony hatékonyságú működése:

1. Az EU-intézmények kialakításának befejezetlensége és/vagy ellentmondásossága még a központi kormányzat szintjén is.

2. Az államigazgatás átpolitizáltsága és túlméretezettsége, de egyben az új EU funkciók kiépítésének viszonylagos elmaradása is.

3. Súlyos koordinációhiány az államigazgatásban, ami például megmutatkozik a cégek működéséhez szükséges engedélyezési folyamatok lassúságában is.

4. A NUTS-rendszer teljes kiépítésének hiánya, főleg az önkormányzati régiók és a finansziális decentralizáció esetében.

Az EU-konform intézményi reform megtervezéséhez azonban a szokványostól eltérő fogalmi rendszer szükséges. Mindenekelőtt az állami kapacitás megszokott fogalmával szemben csak a társadalmi kapacitás fogalmára alapozva lehet nemzetstratégiát kiépíteni, hiszen az egész magyar társadalom aktivitására van szükség az EU-n belüli versenyképességhez. Az állami kapacitás fontos követelménye a „politikai vezetés” (leadership) mint erőteljes kezdeményezés és határozott akaratképzés (képes kezdeményezni és dönteni), valamint a központi adminisztratív kapacitás mint a tervezés–koordináció–kooperáció–végrehajtás láncolata (képes a döntéseket hatékonyan végrehajtani). Manapság még egyik sem adott, az állam tönkredönti magát, mert formális döntések sorozata születik, amelyek nem valósulnak meg, ahogy ezt a 2002–2004-es éveknek a közigazgatási reformra vonatkozó kormányhatározatai és kormányrendeletei jól bizonyítják. A kormányzat–kormányzás Nyugaton sokat elemzett és esettanulmányokban is kidolgozott ellentétpárja megmutatja, hogy az állami kapacitás mint kormányzat önmagában véve kevés a társadalmi kapacitás mint kormányzás, azaz az autonóm társadalmi partnerek bevonása nélkül (lásd például Kooiman, 2003; és Bache–Flinders, 2004). Ezért a nemzetstratégiát nemcsak felülről kell „kitalálni”, hanem elsősorban alulról felépítve kell kialakítani. Ennek megfelelően két központi téma vár kidolgozásra és bevezetésre a közbeszédben, amelyek a társadalmi kapacitás kialakítását és a nemzetstratégia megalapozását szolgálják: az intézményi kapacitásépítés, és a fenntartható, effektív versenyképesség.

Alapvetésként szeretnénk azonban leszögezni, hogy nem fogadjuk el a „kicsi és olcsó” állam neoliberais megközelítését, hanem az erős, hatékony és szolgáltató állam koncepciójából indulunk ki. Az állam funkcióinak széles körű áttekintése és nemzetközi összehasonlítása azt mutatja, hogy az állam működésének két optimális formája van, amelyek különböző hagyományokat és történelmi tradíciókat testesítenek meg. Az angolszász típusú állam viszonylag kevés funkciót lát el, és alacsony adóbázison működik. Az északi országokban kialakult államtípus viszont széles körű funkciókat lát el

nagy hatékonysággal, és magas adóbázison működik. Az északi országok nagy állami és társadalmi kapacitással rendelkeznek, és a nemzetközi versenyképességben a vezető országok közé tartoznak. Evidensnek tűnik tehát, hogy Magyarországnak az északi – avagy inkább az ahhoz hasonló kontinentális – típusú állam optimalizációs pontja felé kell közelednie 2015 távlatában. Ez felel meg a saját hagyományainknak és az EU-felzárkózás követelményeinek is. Ugyanakkor az intézményrendszer szerkezeti problémáit el kell különíteni az intézmények hatékony működtetésének problémáitól, ezeket külön-külön vizsgálat tárgyává is kell tenni, mert az intézményeket – végső soron az erős, hatékony és szolgáltató államot – a nagy teljesítményen alapuló hatékonyság legitimálja. Ez a megkülönböztetés azt is lehetővé teszi, hogy az intézményi szerkezet és a közpolitikai tevékenység problémáit árnyalt kölcsönviszonyként vizsgáljuk – különös tekintettel az EU-modellek átvételének kérdéskörére –, hiszen bizonyos esetekben intézményi átvételekre, szervezeti átalakításra van szükség, máskor pedig „csupán” a működtetés, a közpolitikai tevékenység jellegének megváltoztatására. Ennek megfelelően a centralizáció–decentralizáció mértékét és formáját is differenciáltan kell megközelíteni az egyes közpolitikai területeken, kialakítva az ahhoz adekvát intézményrendszert, ahogy például az országnak egy, „centralizált” külpolitikája kell legyen, ugyanakkor minden település vagy kistérség számos közszolgáltatás tekintetében sajátos profilt alakíthat ki, sőt saját szintjének megfelelő „nemzetközi kapcsolatai” is kell legyenek.

A „Magyarország 2015” összképének felvázolásához az intézmények kapacitását illetően meg kell különböztetnünk politikai kapacitást mint döntéshozatali képességet, és adminisztratív kapacitást mint a döntések végrehajtásának képességét. A politikai kapacitásnak három nagyobb mozzanata van: (1) a társadalmi elvárások felmérése és megválaszolása, (2) a célok megfogalmazása és az eszközök hozzárendelése, valamint (3) a döntések meghozása. Regionális szinten a politikai kapacitás attól függ, hogy (1) milyen erős a helyi szervezett civil társadalom, (2) milyen a helyi média fejlettsége, és (3) mennyire épültek ki az adott régió külkapcsolatai az országon belül és külföldön. Az adminisztratív kapacitás mozzanatai (1) a közigazgatási szolgáltatások színvonala („management”), (2) az ügyfelek (állampolgárok és intézmények) méltányos, partnerként való kezelése („fair” magatartás), és (3) a pénzügyi tervezés és az eszközök hatékony felhasználása („budgeting”). Az adminisztratív kapacitás regionális szinten viszont (1) az egy főre eső GDP nagyságától és az infrastruktúra fejlettségétől, (2) a helyben beszédett, illetve felhasznált jövedelem mértékétől, és (3) a helyi közműveltség-iskolázottság szintjétől függ, különös tekintettel a diplomások arányára. Ez természetesen az intézmények valamennyi szintjére érvényes közpolitikai modell, nemcsak a makropolitikai szinten értelmezett állami kapacitásra, mivel ez a leírás a mezo- és mikropolitikai szinten működő társadalmi kapacitásra is érvényes. Az intézményrendszer minden szintjén tehát konkrétan megállapítható az intézményi politikai és adminisztratív kapacitás jellege és mértéke.

Hasonlóképpen, a kapacitásépítés értelmezéséhez meg kell különböztetnünk egyfelől az intézményi, másfelől a kulturális avagy humán kapacitást. A rendszerváltás nagy tanulsága, hogy intézményeket viszonylag könnyű létrehozni, de sokkal nehezebb és hosszabb folyamat hatékonyan működtetni őket, ami a kulturális avagy humán kapacitás függvénye. A kulturális kapacitás (avagy Robert Putnammal szólva a „civicness”) a

kulturális tradíciók összessége, mint attitűd, viselkedés és mentalitás, amelynek természetes bázisa a szervezett civil társadalom intézményrendszere. A humán kapacitás viszont sokkal inkább a képzettség és a szakképzettség oldaláról ragadható meg, ami könnyen konkretizálható az EU-ismeretek és a nyelvtudás felől. Az EU a csatlakozási periódusban mind az intézményi, mind pedig a humán kapacitás kialakításában jelentős segítséget nyújtott. Ez azonban nem tudta kiegyensúlyozni a túlzott állami szerepvállalásból adódó, s a növekvő elvárások miatt amúgy is szélesedő képzettségi szakadékot. Még a nagy – állami és társadalmi – kapacitással rendelkező országokban, mint tipikusan az északi országok, ahol nagy apparátussal készültek az EU humán kapacitása létrehozására, ott is létrejött – legalábbis átmenetileg – a „duális bürokrácia”, az EU-orientált adminisztráció és a „maradék” nemzeti adminisztráció között. Nyilvánvalóan ez a megosztottság még nagyobb nálunk, és nagyobb erőfeszítésre is van szükség a nemzeti adminisztráció „egységesítésére”, mint teljes európaizálására.

A legfontosabb teendők a fenti két – intézményi hatékonyság és közpolitikai integráció – aspektuson belül, amelyek úgy is jellemezhetőek, hogy „társadalmi szerződés ír módra”:

1. megteremteni a mennyiségi–minőségi felzárkózás törvényi kereteit
2. létrehozni a közpolitikai integrációnak megfelelő szintű közszolgáltatásokat
3. létrehozni az új vagy megújított intézményeket, mint a fogyasztóvédelem
4. kiépíteni a teljes NUTS-rendszer intézményi és humán kapacitását
5. hatékonyan működtetni az EU pályázati rendszert (mikroszinten is)
6. újrapozicionálni Budapestet az európai városhálózatban.

A fenti feladatok úgy is összefoglalhatók, mint a vertikális és horizontális európaizálásnak az egész intézményrendszerre való kiterjesztése. Ugyanakkor, az integrált közpolitikák intézményesítését a „hatékony kormányzás” (good governance) fogalmában ragadhatjuk meg. A hatékony kormányzás szükséges, de nem elégséges feltétele a partnerség, a másik oldala viszont az, hogy a közpolitikák integrációjából szinergikus, egymást felerősítő pozitív hatások adódnak, ami drasztikusan megnöveli a hatékonyságot. Ezt a hatékonyságot ugyanis a legjobban a régi típusú gazdasági versenyképesség dominanciája fenyegeti, amelyben – erősen fogalmazva – a magas szintű közoktatás felesleges pénzkidobás, és a környezetvédelem még az „externáliák” világába tartozik. Ha ezt túlzó megfogalmazásnak tekintjük, akkor elegendő végignézni a magyar költségvetést 1990 után, ami évről-évre mindig a tűzoltásra épül, s még a középtávú tervezés szemlélete sem hatja át. A költségvetési deficit csökkentésére óriási összegeket sikeresen megtakarítottunk például a közoktatáson, olyan nyira, hogy mostanára a magyar munkaerő képzettsége, különösen a jól képzett szakmunkások hiánya már a legsúlyosabb értelemben vett gazdasági növekedés és tőkebehozatal akadályává vált. Természetesen nagyon nehéz megtalálni a különböző közpolitikák között a kapcsolódási pontokat és a szinergiákat, s az abból adódó áttörési pontokat a fejlesztésben – a példánál maradva nehéz pontosan kialakítani a humán tőkébe való befektetés mindenkor optimális arányát és szerkezetét a gazdaság fejlesztése szempontjából –, de ez a távlati tervezés legfontosabb feladata.

A lényeg az, hogy az integrált közpolitikák kapcsolódási pontjainak keresése meghaladja a jelenlegi kis kapacitású intézményrendszer teljesítőképességét, mindenekelőtt

azért, mert ütközik annak merev, ágazati rendszerével és alacsony koordináció-képességével. A fejlesztési politikában egészen más mentalitást és politikai-intézményi gyakorlatot kell kialakítani, mint amilyen a jelenlegi, szűk ágazati, gazdaságcentrikus szemlélet, ami éppenséggel a gazdasági fejlődéshez szükséges más társadalmi szférákat sorvasztja el a gazdasági dominanciája nevében. A közpolitikák fejlesztési szempontú integrációja ebben figyelembe kell vegye az adott ország vagy régió sajátosságait, és így kell a nemzetstratégiában kialakítani az áttörési pontokat és megkeresni a szinergiákat, az egymást felerősítő hatásokat. Nem kevésbé lényeges szempont az, hogy a fenntartható fejlődés fogalmát a régiók szintjén is értelmezni kell, ez a valódi „terület-fejlesztés”, hiszen a fenntartható fejlődésre a régió az optimális gazdasági és társadalmi nagyságrend. A nemzetstratégiában csak akkor lehetséges áttörés, ha háttérbe szorul a 20. század logikáját tükröző szétdarabolt és ellenségesen versengő miniszteriális-ágazati fejlesztési rendszer, ami jelenleg a fejlődés és felzárkózás legnagyobb akadálya. Ezt a közpolitikák integrációja és a területi elvű fejlesztés együttes alkalmazásával lehet meghaladni, ahogy a regionális szereplők maguk is tudatosították már. Nem véletlen, hogy Magyarországon egyre erőteljesebben jelentkezik a felülről, államilag kezdeményezett regionalizálás mellett a spontán, alulról szervezett, többek által „lappangónak” nevezett regionalizálás is, mint a regionális szinten megszerveződő intézmények sokasága, amelyek beindíthatják a regionális spirált (lásd bővebben Ágh, 2005a).

A Lisszaboni Stratégia nézőpontjából nem a tagország, hanem a kifejlett, multifunkcionális régió a nemzetközi versenyképesség alapegysége, amely alapvetően felelős az innovációért. A régió dolga és felelőssége az, hogy a versenyképesség összes tényezőit fizikailag-földrajzilag is összehozza, és a regionális kormányzat tudatosan tervezett beavatkozásával összekapcsolja. A versenyképesség tényezői az egyetemek mint tudáscentrumok, a humán tőkébe való beruházás és annak hasznosítása, az üzleti körök bevonása a tervezésbe, az üzleti-humán szolgáltató ICT-bázisú központok avagy titkársági centrumok kiépítése és működtetése, valamint a tervezés-programozás-monitoring-finanszírozás teljes ciklusának és egyéb adminisztratív-kormányzási szolgáltatásoknak a menedzsmentje. A közpolitikai integrációt ennek megfelelően tehát már a regionális szinten végre kell hajtani, márpedig ez az integráció a fenntartható versenyképesség lényege és alapfeltétele.

A radikális intézményi reformnak azonban jelentkeznek komoly belső akadályai is. A hazai partnerségi viszonyok azért is szükségesek, mert sikeres intézményi reformok nem lehetségesek az érdekeltek intézményes részvétele és mozgósítása nélkül, ahogy nemzetstratégia sem alakítható ki a társadalmi elvárások és megrendelések nélkül, hanem csak társadalmi viták révén. Már csak azért is, mert növekvő konfliktusok jelentkeznek a csökkenő számú fejlesztési prioritások mentén. Minden stratégiakészítés a konfliktuskezelés próbája is, mivel a stratégia halála az egyenlő elosztás, mint a pozitív fűnyíróelv, hiszen a minden területre egyformán szétszórt fejlesztési erőforrás megőrököti a status quo-t, és lehetetlenné teszi az áttörést. A nemzetstratégia kialakítása tehát csak a konfliktusok felvállalásával lehetséges, mert a szerzett jogok lebénítanak minden mozgást, és ezért megakadályoznak minden érdemi változást. Viszont éppen ezért előbb-utóbb drasztikus egyensúlyvesztéshez vezetnek, hiszen a status quo-örzés mint a konfliktusoktól való menekülés mindig kihívja a még na-

gyobb konfliktust. Ezért a nemzetstratégia kialakítását magát is intézményesíteni kell, nem elég hozzá egy központi kormányzati intézmény, amely csupán információt szolgáltat és/vagy a felülről kialakított tervek végrehajtására utasít. Intézményesíteni kell a partnerségi viszonyokon alapuló „tárgyalási demokráciát” az érintettek (stakeholders) bevonásával a nemzetstratégia megformálására, ahogy az EU-ban ez „illik”. A magyar kormányzati politikát a kilencvenes évek elejétől az intézményes mezoszféra lebénítása és a konfliktuskerülés jellemezte, a fejlődéshez szükséges konfliktusok felvállalása és a mezoszférának a sikeres konfliktuskezeléshez nélkülözhetetlen mozgósítása helyett. Az intézményi rendszerben tehát a hétéves terv megalapozásához és összeállításához már rövid távon is reformok szükségesek.

A „Határok Európája” helyett az „Európai Tér” újjászervezése

Az európai nemzetállamok „vesztfáliai rendszerét” – azaz a vesztfáliai béke után kialakult rendszert – évszázadokig a nemzeti atom-államok közötti éles harc és megosztottság jellemezte. Ez a több évszázados korszak a Határok Európája volt, amelyben az államok erőviszonyai mentén alakultak az államhatárok, amelyek nem követték sem a korábbi évszázadok során kialakult szerves fejlődést az egyes térségekben, sem a földrajzi viszonyok és a fizikai elérhetőségek logikáját, hanem többnyire szétszabdalták a szerves fejlődés eredményeként létrejött területi egységeket. Maga Vesztfália (Westphalia) is ennek a nemzetállami fragmentációnak esett áldozatul, hiszen megosztották Németország és Hollandia között. A Határok Európája tehát egyfelől az elválasztás kemény logikáját alkalmazta a korábbi szerves fejlődéssel és területi szerveződésekkel szemben, másfelől létrehozta az egyre keményedő határ fogalmát. Hiszen a határok közé zárkozó nemzetállamok kemény keretekben szervezték meg magukat, mint a nemzeti piac, költségvetés és közigazgatási rendszer, az állam által kialakított nemzeti infrastruktúra, s nem utolsósorban a nemzeti hadsereg. Ez az államcentrikus világ zárt határokkal és a társadalomba való erőteljes nemzetállami beavatkozással 1920 és 1970 között érte el a tetőpontját, amelyben a felfokozott állami beavatkozás minden tekintetben a társadalom felülről való megszervezésére és irányítására törekedett, ebben az értelemben az állam és a társadalom közel azonos fogalmak voltak a bezárt határok között. Ezt a nemzetállami feldarabolást a társadalomtudományok is visszatükrözték. Egyfelől a „nemzeti” tudományok („nemzetgazdaságtan” stb.) csak a határokon belüli jelenségeket vizsgálták és a határ szolgált bázisul az identitástudatnak is, mivel a „mi-ők” szembeállítást a nemzeti határok tették mindennaposan érzékelhetővé. Másfelől a nemzetközi viszonyok tudománya a nemzetek teljes szétválasztásával operált, hiszen ezeket az egymással ütköző nemzeti egységeket zárt „fekete doboznak” tekintette, és annak belső folyamatai nem érdekelték. A határokon keresztüli összes mozgást a nemzeti állam felügyelte, ezért a határ szerepe döntő volt az európai rendszer mint a nemzetek Európája működtetésében is (Anderson [et al], 2003:3–4).

A Határok Európájával Európa valamennyi állama sérült a maga módján, ami minden oldalon feszültséget teremtett, s újabb és újabb feszültségeket kiváltva, okot és ürügyet szolgáltatott a határok átrendezésére. Ezek az országhatárok mesterségesek

és kikényszerítettek voltak a határ mindkét oldalán élők számára a történelmileg kialakult szerveződési egységek szempontjából, hiszen szétvágtak kulturális-etnikai közösségeket, termelési egységeket és évszázados útvonalakat. Alig kell hangsúlyozni azonban, hogy Közép- és Kelet-Európa államai a leginkább sérültek közé tartoztak a nagyhatalmak által létrehozott, igen mesterséges és gyakran változtatott határai között. Továbbá annak különösebb hangsúlyozása sem szükséges, hogy az európai történelemben a legkeményebb határok a hidegháború idején jöttek létre Európa megosztásával, és ez a Nagy Határ az érintett közép-európai országokat sújtotta a leginkább a kettévágott Európában. De amellett sem mehetünk el szótlannul, hogy a Szovjetunió által meghódított „Kelet-Európában” az álságosan baráti országoknak nevezett államok között is sokkal keményebbek voltak a határok, mint Nyugaton. A Határok Európájának tehát rendkívül negatív következményei voltak a II. világháborút követő évtizedekben a közép-európai országok és jelesül Magyarország számára. Ebben a térségben a határok elválasztó szerepe és a természetes területi szerveződéseket, kulturális és etnikai közösségeket mesterségesen és ellenségesen feldaraboló szerepe még brutálisabban érvényesült, mint Európa más vidékein.

A határok fellazításában, az ismert kifejezésekkel szólva, a „deteritorializációban” és a „reterritorializációban” döntő szerepet játszott a nemzetköziesedés, majd a globalizáció folyamata. Ennek bázisán zajlott le az EU megszerveződése, amely végül is megadta a döntő lökést a kemény, zárt határok megszűnéséhez és a határ új fogalmának megszületéséhez. Az EU-integráció nagyon fontos aspektusa az, hogy meggyengült a Határok Európája, és mindinkább az Európai Tér újfajta szerveződése váltja fel, mivel a Római Szerződés a „négy szabadság” elvével éppen a határok átjárhatóságát mondja ki. A térbeli megszerveződés átrendeződik a határ radikálisan új fogalma alapján, amely egyben lehetővé teszi a történelmileg kialakult szerveződési egységek reintegrációját is. Az Európai Tér mint közös tér megszervezése és átfogó szabályozása voltaképpen két modellben zajlik. A szorosabb együttműködést és szabályozást rendszerint a „space” fogalom fejezi ki, amit térnek lehet fordítani (European Administrative Space – Európai Közigazgatási Tér), a lazább szabályozást pedig az „area” fogalom, amit térségnek lehet fordítani (Area of Freedom, Security and Justice – a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége). Az Európai Tér megszervezése tehát változatos, egyben követi az egyes közpolitikák belső logikáját és a „közösségiesítés” mértékét is, ahogy újabban nagy erőfeszítés figyelhető meg az Európai Kutatási Térség (European Research Area) létrehozására.

Érdekes módon, eredetileg nem is annyira az Európai Bizottság, hanem sokkal inkább a tagállamokat képviselő Tanács kezdeményezte és támogatta a határon keresztüli együttműködés (Cross Border Cooperation, CBC) rendszerének kialakulását és finanszírozását, mert érzékelték, hogy a tagállamközi együttműködésnek ez az egyik legfontosabb formája (O'Dowd, 2003:17). Az első eredménye ennek az erőfeszítésnek az EUROREGIO volt a holland–német határon 1958-ban, és hamarosan a kifejezés eurorégióként elterjedtté vált. A negatív integráció fogalma is erőteljesen megjelenítette azt az igényt, hogy a tagországok közötti határokat le kell bontani, mégpedig a legszélesebb értelemben, azaz a nemzeti szabályozásokat illetően, a közpolitikák egyre táguló körében. A pozitív integráció fogalma viszont az Európai Tér(ség) új struk-

túráinak szabályozó jellegét tükrözte, amelyeknek kiugró esete a területi egységek hierarchiájának NUTS-rendszerre kiépítése, mint az Európai Tér átfogó rendezése. Ennyiben a szokványos kifejezés szerint az eurorégiók az európai integráció „kísérleti laboratóriumává” váltak (Zielonka, 2001).

A határok megváltozásának drasztikus jelentkezése volt az is, hogy a kilencvenes évek elején Európában több mint tízezer kilométer új határ alakult ki. Ez egyszerre váltott ki átmenetileg felfokozott feszültséget az új határok mentén, s egyben létrehozta az újfajta, hídjellegű határok igényét is a nagytérégi megszerveződéssel, ahogy a Nyugat-Balkán esete mutatja. A kilencvenes évek elején felgyorsult az eurorégiók megszerveződése az EU határai mentén, mint egyben a keleti kibővítés kezdete és a majdani együttműködés alapzata. Sőt, 1971-ben tíz határ menti régió kezdeményezésére megalakult és 1987-től rendszeresen ülésezett az Európai Határ Menti Régiók Szövetsége (Association of European Border Regions, AEBR, www.aebr.net) is. Ez a Szövetség már az EU valamennyi tagállamát átfogja, a legutóbbi éves konferenciáját 2005. október 20–21-én tartotta Drama városában, Görögországban, a következő pedig Pamplonában lesz, Spanyolországban 2006. október 19–21-én. Az AEBR nagy aktivitása szimbolikusan is és gyakorlatiasan is kifejezi azt a tényt, hogy az EU-ban a határok híddá váltak a tagállamok között, s így a határmentiség hátrányból előnnyé változott. Erre törekednek a Régiók Bizottsága segítségével az AEBR-hez kapcsolódó, 2005. december 8-án Brüsszelben megalakult új szervezet tagjai is. A NEEBOR (Network of Eastern External Border Regions), azaz a Keleti Határ Menti Régiók Hálózata ugyanis az EU keleti határai mentén fekvő régiókat tömöríti – beleértve a magyar–ukrán határ mentén fekvő Észak-Alföldi Régiót, mivel a román régiók már tagjai a szervezetnek –, vagyis itt az Európai Tér egy újabb szervezeti formájáról van szó.

Közben a határ az EU körül egyre fontosabbá válik a globális migráció és a nemzetközi terrorizmus új formái révén, s ez még jobban érvényes a keleti kibővítés után, kétszeresen is. Egyrészt, mert az új tagok kevésbé vannak felkészülve a határok őrzésére, másrészt, mert a nagy gazdasági-fejlettségi kontraszt miatt az új szomszédokból és a még távolabbi országokból jelentkező nyomás is sokkal nagyobb, mint korábban. A külső határok megerősítésének belső következményei is vannak, nevezetesen fokozódik a harmadik pillér „közösségiesítése” is, ahogy ezt a Hágai Program (2004) előírja. Valójában a problémát két oldalról is elemzik, egyrészt pozitív oldalról, mint a nemzetközi civil társadalom megszerveződését, másrészt negatív oldalról, mint a transznacionális veszélyek és kockázatok növekedését (Welch–Kennedy–Pipe, 2004; Geddes, 2005). A külső határ erősödése és új funkciói együtt járnak a belső államhatárok átalakulásával, illetve a különböző szintű területi egységek és a különböző közfunkciók területi megszerveződésével. Az új Európai Közrend (European Public Order) igénye megjelenik „a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség” kialakulásával, valamint a határokon keresztül sokasodó együttműködési formákkal. Ezek megadják az EU új térszerkezetét, ahogy az Európai Tér sokirányú újjászerveződéséről tekintélyes szakirodalom beszámol (Anderson, 1996; Donnan–Wilson, 1999; Anderson–Bort, 2001; Anderson [et al.], 2003; Bache–Flinders, 2004).

Az EU-integráció ezért egyben a határrégiók bázisszintjén lejátszódó reintegrációt is jelent. Ezek természete aszerint változik, hogy mennyire ment végbe a decentralizáció az adott tagállamban, Nevezetesen minél decentralizáltabb a politikai rendszer, s ezzel minél fejlettebb a többszintű kormányzás, annál intenzívebb a határokon keresztüli együttműködés, feltételezve az együttműködési készséget a többi szomszédos állam részéről is (Bache, 2004). Magán az EU-n belül is rendkívüli a heterogenitás a határok mentén a nemzeti politikai rendszerek eltérő természete révén, mivel az unitárius, a decentralizált-regionalizált és a federális államok más-más intézményi elrendezést biztosítanak a határ menti egységeiknek. Az eltérő, s össze nem illő, de mégis intenzíven együttműködő intézményi struktúrák ellenére természetesen másként szerveződik meg az együttműködés területi rendszere az EU-tagországokon belül, és megint másként a táguló EU új határai mentén. De azzal, hogy Nyugaton az ötvenes években elindult a reintegrálódás folyamata, amely a kilencvenes években átcsapott a „rég EU”, az EU15 keleti határait is, visszafordíthatatlan folyamatok indultak be egész Európában. Már a csatlakozás folyamatában megerősödtek a regionális szerveződések a régi és az új tagok határai mentén, amelyek megkapták a CBC-rendszerű támogatást. Ezek már jelezték Európa Új Határait, s a határok új funkcióját, hiszen az új területi szerveződések egyfelől mindenekelőtt a gazdasági-társadalmi együttműködésre irányuló fejlesztési egységek. Másfelől nemcsak a tagországok központi kormányaihoz, illetve a transznacionális EU-intézményekhez való viszonyban, a „vertikális európaizálásban” hoztak döntő változást, hanem a „horizontális európaizálásban” is, hiszen az érintett területi egységek össz-EU-szinten is megszerveződtek és érdekképviselőkké emelkedtek. Ez a régi tagállamokban erőteljes alulról jövő nyomás hatására zajlott le, ahogy ezt az „új regionalizmus” elmélete megfogalmazta, és mostanság már hasonló mozgás érzékelhető az új tagállamokban is.

Az EU eddig három „kohéziós” jelentést és három „progress” jelentést adott ki. Az Első Kohéziós Jelentés (First Report on Economic and Social Cohesion) 1996-ban, a második 2001-ben, és a harmadik 2004-ben jelent meg. Az Első Fejlődési Jelentés (First Progress Report on Social and Economic Cohesion) 2002-ben került megjelenítésre, a második 2003-ban. A legutóbbit, a Harmadik Fejlődési Jelentést (EC1) Danuta Hübner, a régiókért felelős főbiztos mutatta be 2005. május 17-én. A regionális fejlődés kezelésében az EU-ban nemcsak az EU25 kialakulásával állt be fordulat, de ráadásul nem is csupán azzal a sokszor emlegetett tézissel, hogy a Lisszaboni Stratégia szerint a NUTS2 régió a versenyképesség valódi területi egysége. Ezeken a fontos körülményeken túl megfigyelhető a regionális politikában az EU-integrációnak a határok mentén fekvő térségek integrációján keresztüli felerősödése is, ami voltaképpen az euróregiók problémáját helyezi előtérbe. A regionális politikának ez az átalakulása végigvonul a fenti Harmadik Fejlődési Jelentést követően az EU 2005-ös dokumentumaiban, mint a július 5-én (EC2), majd december 23-án (EC3) kiadott tervezetek a regionális támogatás szabályozására. Ezt a vonalat voltaképpen az Európai Parlament 2005. januári szakanyaga (EP, 2005) indította el, s erősíti meg az Európai Parlament szerepe, amelyben manapság igen határozottan érzékelhető az európai integrációnak a határ menti régiók együttműködésén keresztüli fejlesztésére való törekvés. Egészen véve az EU-ban mint a többfajta közpolitika által strukturált Európai Térben a

határ fogalmának négy jelentése van. A határ (1) korlát, azaz elválasztó kívül, de némileg a belső egységek között is, (2) híd, amely összeköt és közvetítő funkciót tölt be, (3) erőforrás, azaz a sajátos helyzetből fakadó előnyök forrása, és (4) identitás-hordozó, mert a különböző szintű hovatartozás kifejezésére szolgál (O'Dowd, 2003:32).

Az eurorégiók a magyar fejlesztéspolitikában

A határ menti térségek kérdése megjelent a magyar fejlesztéspolitikában is, az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptióban. Ennek alapján a kérdéskör szerepelt a fejlesztéspolitikáról szóló 2005. októberi parlamenti előterjesztésben, és végül a 2005. december 19-én elfogadott országgyűlési határozatban is. Az Országgyűlés határozata az országos fejlesztéspolitikai koncepcióról kihangsúlyozza, hogy a határozat a sikeres EU-tagság és a közép-európai régióban való fokozott magyar szerep érdekében született, de egyúttal „felismerve a határokon átnyúló együttműködésben rejlő lehetőségeket is”. Az országgyűlési határozathoz csatolták az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió több szakmai és társadalmi vitán átment szövegét is. Ez a kétrészes dokumentum több ponton foglalkozik a határ menti együttműködés kérdéseivel, és megkísérli azokat kapcsolatba hozni a többi közpolitikai területtel. De voltaképpen nem elemzi az eurorégiók mint sajátos szervezetek kérdését, s így azt a problémát sem, hogyan kellene a „nemzetközi viszonyokat” konkrét jogi és politikai dimenziókban is decentralizálni, azaz a szubszidiaritás elvének megfelelően az adott kapcsolati szinteken kezelni és szabályozni a jelenlegi államközi kapcsolatok túlcentralizáltsága helyett. Egyáltalán, nem történik utalás az EU-ban egyre szélesedő eurorégiós „mozgalomra” és az ahhoz való intenzív csatlakozás szükségességére, ahogy a 1/b. költségvetési tétel harmadik prioritásként megjelenő „területi együttműködés” finanszírozási lehetőségeire sem.⁷

A határozathoz csatolt kétrészes dokumentum azonban széles elemzést ad a határokon átmenő kapcsolatok jelentőségéről. Mindenekelőtt kiemeli, hogy a határ menti térségek területi együttműködése elősegíti a hazai térségeknek az európai térbe való illeszkedését, a térségi versenyképességet és a fenntartható fejlődést. Felhívja továbbá a figyelmet arra is, hogy Magyarország határ menti térségei többnyire elmaradott területek, ezek fejlesztésében az ártértékelődő határ menti térségi funkció fontos szerepet játszhat. A kiegyensúlyozott területi fejlődésről szóló rész így fogalmaz: „Magyarország európai uniós csatlakozását követően a területi tervezés hatásköre nem állhat meg az ország határainál. Az új, nyitott területfejlesztési politikának kiemelten kell kezelnie az ország nemzetközi kapcsolataiból, ezen belül különösen az európai uniós tagságunkból, valamint a Kárpát-medence sajátos történelmi-földrajzi helyzetéből adódó lehetőségeket és kötelezettségeket.” (OFK2:49) Továbbá megállapítja, hogy az európai integráció feltételezi a szoros területi integrációt a szomszédos államokkal is: „A politikai integráció után a feladat az ország szűkebb és tágabb környezetével való funkcionális integrálódás erősítése, az ország fizikai bekapcsolása az európai vérkeringésbe, valamint az uniós kohéziós, regionális és szakpolitikákkal való minél erősebb összhang megteremtése. Szomszédaink az EU-integráció különböző fokain állnak,

hazánk fontos kapu lehet az unió további balkáni bővítése során, ami egyedülálló szerepet nyújt számunkra az unión belül. A határon túli magyarság sorsa iránti felelősségvállalás megköveteli a szomszédsági kapcsolataink erősítését, ugyanakkor a nyelvi, kulturális azonosság esélyét is kínálja a határ menti együttműködések erősítése.” (OFK2:49)

Összességében a dokumentum fenti indoklás után az alábbi elemzést nyújtja: „Éppen ezért cél, hogy a felértékelendő határmentiségéből adódó előnyöket – úgymint a közvetítő ('híd') szerep, fejlesztési többletforrások, nemzetköziségből adódó szinergiák, gazdasági-kereskedelmi lehetőségek – a megújulás erőforrásaként kamatoztatva tudják fejlődésük motorjává formálni e térségek; ennek részeként szükséges a tradicionális határ menti együttműködések, városi kapcsolatok, hagyományos vonzáskörzetek, természetes régiók újjáélesztése. Ezen belül a legfontosabb célkitűzések a határokat nem 'ismerő' ideális elérhetőség megteremtése, a társadalmi-kulturális kapcsolatok megerősítése, környezetvédelmi-tájvédelmi kooperációk, közös gazdaságfejlesztési rendszerek, illetve turisztikai kínálati rendszer megteremtése, speciális kereskedelmi előnyök hasznosítása, az átmenő határforgalommal kapcsolatos logisztikai szolgáltatások kiépítése; a munkaerő-piaci és képzési rendszerek összehangolása, a mindezt megalapozó területi tervezés. A fejlesztések fontos dimenziója a határon túli magyarok szervezeteivel, intézményeivel való együttműködés erősítése, a közös nyelv, illetve kultúra kínálta előnyök hasznosítása.” (OFK2:59–60)

A dokumentum visszatér a határ menti együttműködés kérdésköréhez „A társadalmi és kulturális tőke erősítése” című részben is, amelynek kapcsán megjegyzi, hogy „a közösségek is átnyúlhatnak a határokon”. S azt az érdemi megállapítást teszi hozzá, hogy „a társadalmi összetartozás erősítését célzó fejlesztéspolitikának támogatnia kell a határon átnyúló együttműködések, a határ menti közösségeket segítő, a periferikus régiók fejlesztését támogató projektekkel”. (OFK2:73) Egészében véve ez a dokumentum egy igen fontos, de késői felismerés a magyar fejlesztéspolitika, és általában a magyar társadalomtudományok részéről. Késői felismerés, de még mindig nem differenciált megközelítés, hiszen csak nagy általánosságban beszél a határon túli együttműködéstről, nem említi annak eurorégiós szervezeteit és EU-tapasztalatait, sem a felnyúló EU támogatási formákat, sem a határok differenciáltságának sajátos kezelését. Nevezetesen azt, hogy határok nem általában vannak, hanem vannak az EU-n belüli, az EU és a csatlakozó országok közötti, s az EU és a szomszédai közötti határok, amelyeknek kezelése más és más. Márpedig Magyarországnak kijut mindhárom határ menti együttműködésből, vagyis a konkrét fejlesztési terveket csak a maguk differenciáltságában lehet kezelni. Különösen fontos ez 2015 perspektívájában, amikor a határainkon lévő csatlakozó országok – Románia és Horvátország – már EU-tagok lesznek, azaz az átmeneti formákat is ki kell alakítani, s a kétféle szerkezetre viszont hosszabb távra fel kell készülni.⁸

A régiók nemzetközi szakirodalma bőségesen tárgyalja azt a kérdést, hogy a régiók egyben a társadalmi tőke optimális kialakítását és felhasználását jelentik, s még fokozottabban érvényes ez a határ menti régiókra (Grix–Knowles, 2003:154–157). Az eurorégiók megszerveződése a magyar határok mentén nálunk is a társadalmi kapacitás növelésének – illetve a továbbiakban optimális kialakításának – elengedhetetlen feltétele, ezért nem lehet eléggé hangsúlyozni ennek fontosságát, bár a politika, a köz-

élet és a tudományos közvélemény még nem eléggé érzékeli ezt, ezért remélhetőleg az eurorégiókról írott jelenlegi kötet lényeges fordulatot fog hozni ebben a tekintetben is. Ez egyben eszköze lehet a nemzeti konszenzus kialakításának is az EU-ügyekben, hiszen nyilvánvaló a fontossága az ország egész lakossága és a Kárpát medence egész térsége szempontjából is.

2015 távlatában az EU-konform intézményrendszer teljes kialakulását kell megtervezni. Ez a csatlakozás utáni korszak vége, vagyis a többlépcsős csatlakozás befejezése. Eredménye a fejlesztő és szolgáltató állam, amely képes a különböző fejlesztési területek közötti szinergiák megtervezésére és megvalósítására. A hiányzó közép helyett 2015-re megtörténik a közép megerősítése, az autonóm területi és társadalmi szereplők aktivizálása. Ma még csak negatív konszenzus van, azaz mindenki egyetért abban, hogy a meglévő intézményrendszer alacsony hatékonyságú és reformra szorul, de még nincs pozitív konszenzus. Pozitív konszenzus a közeljövőben nem is várható, egyrészt pártpolitikai, másrészt konfliktus-kiéleződési okokból, mert túl sok konfliktus gyűlt fel mindenütt. De középtávon a pozitív konszenzus megteremtése elkerülhetetlen, mert ez az utolsó kormányzati ciklus, amikor a radikális intézményi reformokat még halogatni lehetett. A 2005. év a reformelőkészítés éve volt, s a „Magyarország 2015” projekt ennek a pozitív konszenzusnak a kialakítását kívánta elősegíteni. Az első reform Magyarországot élvonalba helyezte és lépéselőnyt adott, de a második reform mint folytatás lelassult, megtorpant, majd elmaradt, beértek bennünket és súlyos hátrányok keletkeztek a versenyképességben. A „politika” szűk keresztmetszetté, a fejlődés legfőbb akadályává vált, de eddig egyik kormány sem vállalta, mert a reform kétségtelenül kockázatos, hiszen nagy konfliktustömeget vált ki, és bukásra vezethet. A nagy, radikális reformcsomagok elindítása csak a ciklus elején lehetséges, ezért a 2006. év az egész fejlesztési politika szempontjából kritikus időszak lesz. Koherens fejlesztési terv kell, végrehajtási útvonaltervvel és ütemezéssel (EU-nyelven Road Map), vagyis a terv egyszerre átfogó, gyors és radikális kell legyen a tartalmában, a végrehajtásában pedig elnyújtottnak kell lennie. Ha nem vállaljuk a radikális intézményi reformot, akkor a görög útra, a stagnálás útjára sodródunk.

Jegyzetek

- 1 A magyar Európa-politika és stratégiai tervezés szélesebb bemutatására a 2005-ös évben az „Intézményi reformok és EU stratégiák 2005-ben Magyarországon: Európa-politika a tagállami működés első évében” (Magyarország Politikai Évkönyve 2006) című, a jelen Bevezetéssel párhuzamosan írott tanulmányomban teszek kísérletet. Mindkét tanulmány Az „európai kormányzás” és a magyar csatlakozás OTKA projekt (046919) keretében jött létre. A magyar közigazgatási rendszer európaizálásának átfogó leírását megkíséreltem a legutóbbi könyvemben (Ágh, 2005c).
- 2 Az intézményi munkacsoportnál két másik kötet is elkészült, a gazdasági-pénzügyi intézményrendszerről Vigvári András szerkesztésében, a politikai intézményrendszer átfogó reformjáról pedig Ágh Attila és Somogyvári István szerkesztésében.

- 3 A szakmai vita az „EU végső hatáiról” 2002 decemberében kezdődött, miután Koppenhágában lezárultak a csatlakozási tárgyalások az EU10 csoporttal. Ez a kérdés azonban már hivatalosan is felvetődött a 2005. decemberi Európa Tanács ülésén.
- 4 Lényegében ezt a távlati perspektívát vázolja fel az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió (OFK) is, amelyet 2005 októberében Baráth Etele nyújtott be a parlamentbe országgyűlési határozati javaslatként, s amelyet a november 22-én megkezdett vita után december 19-én fogadott el a magyar országgyűlés.
- 5 A V4 csoport 2005. július 11-én elfogadott Budapesti Programja határozottan jelzi a balkáni együttműködés jelentőségét, és támogatja az eurorégiók fejlesztését is.
- 6 Susanne Milcher és Ben Slay tanulmánya bemutatja, hogy az Európai Szomszédsági Politikának (European Neighbourhood Policy, ENP) komoly gazdasági jelentősége is van a határ menti együttműködés révén, s ennek példaként azt említi, hogy a több országot összekötő Tisza-térséget az ENP-ben transznacionálisan lehetne szabályozni és finanszírozni (Milcher–Slay, 2005: 15).
- 7 Az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió két részét OFK1 és OFK2 megnevezéssel idézem. Ezzel a dokumentummal és az egész magyar fejlesztéspolitikával részletesebben foglalkozom a fent említett 2006-os tanulmányomban.
- 8 A 2005. december 16-án elfogadott költségvetés 1/b. pontja ennek az Alapnak (Cohesion for growth and employment) a harmadik prioritására a korábban jelzett 4% helyett csak 24%-ot (7,5 milliárd eurót) irányoz elő, mégpedig három műfajban, határ menti (cross-border), transznacionális és interregionális együttműködésre. Tekintve azonban, hogy a határ menti együttműködés címzettjei a NUTS3-as egységek, azaz a megyék, ez a forrás mégiscsak igen jelentős.

Hivatkozások

- Ágh Attila (2005a): Intézményrendszer és hatékonyság: Egy „kis kapacitású ország” kitörési kísérlete a fenntartható versenyképesség felé. *Fejlesztés és Finanszírozás*, No. 2.
- Ágh Attila (2005b): Közigazgatási reform és EU versenyképesség: A „konfliktus-konténerek” felszámolása. In: Vigvári András (szerk.): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. Budapest: IDEA kiadvány.
- Ágh, Attila (2005c): *Institutional Design and Regional Capacity-Building in the Post-Accession Period*. Budapest: Together for Europe–Hungarian Centre for Democracy Studies.
- Anderson, M. (1996): *Territory and State Formation in the Contemporary World*. Cambridge: Polity.
- Anderson, M.–Bort, E. (2001): *The Frontiers of the European Union*. Basingstroke: Palgrave.
- Anderson, James–O’Dowd, Liam–Wilson, Thomas (2003): Why to Study Borders Now? In: Anderson [et al.].
- Anderson, James–O’Dowd, Liam–Wilson, Thomas (szerk.) (2003): *New Borders for a Changing Europe*. London: Frank Cass.
- Bache, Ian (2004): Multi-level governance and European Union Regional Policy. In: Bache–Flinders.
- Bache, Ian–Flinders, Matthew (szerk.) (2004): *Multi-level Governance*. Oxford University Press.
- Boucher, Stephen (2005): Europe and its think tanks: a promise to be fulfilled. www.notre-europe.asso.fr
- Bruegel (2005): New Policy Institute (www.shift-zone.be/share/bruegel)
- Council of the European Union (2005): *Financial Perspective 2007–2013*. Brussels, 16 December 2005 (Provisional Version).

- Donnan, Henry–Wilson, Thomas (1999): *Borders: Frontiers of Identity, Nation and State*. Oxford: Berg.
- European Commission (2005): *Towards a new partnership for growth, jobs and cohesion: Third progress report on cohesion*. Brussels, 17 May 2005 (idézte EC1).
- European Commission (2005): *Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007–2013*. Brussels, 5 July 2005 (idézte EC2).
- European Commission (2005): *Guidelines on National Regional Aid for 2007–2013*. Brussels, 23 December 2005 (idézte EC3).
- European Parliament (2005): *Adaptation of Cohesion Policy to the Enlarged Europe and the Lisbon and Gothenburg Objectives*. Structural and Cohesion Policy Unit, January 2005 (idézte EP, 2005).
- Geddes, Andrew (2005): Europe's Border Relationships and International Migration Relations. *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, No. 4.
- Grix, Jonathan–Knowles, Vanda (2003): The Euroregion and Maximalization of Social Capital: Pro Europa Viadrina. In: Anderson [et al.].
- Kooiman, Jan (2003): *Governing as Governance*. Sage: London
- Milcher, Susanne–Slay, Ben (2005): The economics of the 'European Neighbourhood Policy'. *Studies and Analyses*, No. 291, Center for Social and Economic Research, Warsaw (www.case.com.pl).
- O'Dowd, Liam (2003): The Changing Significance of European Borders. In: Anderson [et al.].
- Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció. I. rész. *A jövőépítés alapjai: Kiindulópontok Magyarország Fejlesztéspolitikájához* (2005. október – idézte OFK1).
- Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció. II. rész. *Célok és eszközök a sikeres Magyarorszáért: Magyarország Fejlesztéspolitikai Teendői* (2005. október – idézte OFK2).
- Welch, Stephen–Kennedy-Pipe, Caroline (2004): Multi-level Governance and International Relations. In: Bache–Flinders.
- Zielonka, Jan (2001): How New Enlarged Borders will Reshape the EU. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39.

Orova Márta

A HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉSEK NEMZETKÖZI JOGI KERETEI

Bevezetés

A határon átnyúló együttműködések a világháborúkat követő határok kialakítása óta szükségszerűek. A mesterséges határvonalak kialakítása számos problémát okozott azon térségekben, ahol azok földrajzi, gazdasági, közigazgatási és kulturális szempontból összefüggő területeket választottak szét.

Az európai határ menti együttműködések szerepének elismeréséhez arra volt szükség, hogy nemzetközi szervezetek is felismerjék azok jelentőségét és megteremtsék az együttműködéshez szükséges jogi kereteket. Európa országait egymástól elválasztó határvonalak mentén ugyanis eltérő közigazgatási és jogrendszerrel működő államok alakultak ki. A közös fejlesztések megvalósítását, a közigazgatási szervek együttműködések kialakítását, fejlődését és zökkenőmentes működését számos jogi, adminisztratív és technikai probléma nehezítette, melyek közül szükséges megemlíteni az eltérő adórendszerekből, különböző jogalkotási, területi tervezési és területfejlesztési mód-szerekből, eltérő környezetvédelmi szabályozásból adódó nehézségeket.

A problémák megoldásának egyik leghatékonyabb eszközévé vált az a gyakorlat, amikor az érintett államok megállapodásban, szerződésben rögzítették a szóban forgó együttműködés céljait, intézményi és eljárási rendszerét. Egyre gyakoribbá váltak az ún. testvérvárosi (town-twinning) kapcsolatok, melynek keretében a határ két oldalán működő települési, megyei vagy regionális önkormányzatok szövetséget hoznak létre a saját jogi rendszerüknek megfelelően.

A határ menti kétoldalú kooperációk fokozatosan többoldalú területközi társulásokká fejlődtek. Így jöttek létre a mai fogalomhasználat szerinti eurorégiók.¹ Az eurorégió alatt ugyanis olyan határokon átnyúló együttműködésekkel rendelkező területet értünk, amelyben két vagy több állam és ezeknek a helyi és/vagy regionális hatóságai között gazdasági, szociális, kulturális kapcsolatok, megállapodások jönnek létre.

A kilencvenes évektől az eurorégiók szerveződése még inkább felgyorsult, amelyet erőteljesen elősegítettek az Európai Unió támogatási alapjai. Fontos tényező volt továbbá az EU-n belüli határok folyamatos lebontása, amelynek folyamata még napjainkban is tart. Az elmúlt évtizedben, az Európai Unió integrációs folyamatainak elmélyülésével egyértelművé vált, hogy a határ menti térségek az európai kohézió egyik legfontosabb összekötő elemei.

I. Jogi kronológia

Az Európai Bizottság időben felismerte, hogy többek között az európai határ menti régiók sikeres fejlődése jelenti a kulcsot az egységes Európához, ezért 1981-ben fogalmazott meg ajánlást² a határon átnyúló regionális fejlesztések koordinálására.

Már a gazdasági és szociális kohézió megvalósítása érdekében az Európai Közösséget létrehozó Szerződés (a továbbiakban: EKSz.) is tartalmazott bizonyos speciális rendelkezéseket (egyrészt a Kohéziós és Strukturális Alapok meghatározása tekintetében, másrészt pl. a 159. cikk (3) bekezdésében, amikor kimondja, hogy ha egyedi fellépések bizonyulnak szükségesnek az alapokon kívül és az egyéb közösségi politikák keretében elhatározott intézkedések sérelme nélkül, akkor az ilyen fellépéseket a Tanács a Bizottság javaslata alapján, valamint az Európai Parlamenttel, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően egyhangúlag fogadhatja el).

A következő jelentős lépés az volt, amikor az Európai Regionális Fejlesztési Alapra (ERFA) vonatkozó szabályozásban 1984-ben a határ menti együttműködések támogatása célterületként jelent meg. Jelenleg hatályos szabályozás az Európai Parlament és a Tanács 1783/1999/EK rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szintén megemlíti a határon átnyúló együttműködések mint támogatási célt és annak forrásait (Interreg-program).

3. cikk

(1) Az 1260/1999/EK rendelet 20. cikke alapján az ERFA a rendelet 21. cikkének megfelelően hozzájárul az egész Közösség területének harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlesztésének ösztönzésére szánt, határokon átnyúló, nemzetek és régiók közötti együttműködéséről szóló közösségi kezdeményezés végrehajtásához („Interreg”).

A fenti szabályozás képezte az alapját a határon átnyúló fejlesztéseket támogató közösségi programok felhasználását szabályozó közösségi jogszabályoknak, iránymutatásoknak.³

A fentieken túl az Európai Parlament is célként tűzte ki a határon átnyúló együttműködések elősegítését és fejlesztését. A Parlament 1988-ban megalkotta Regionalizáció Közösségi Chartáját, amely arra szólította fel a tagállamokat, hogy támogassanak minden szintű, de különösen a régiók közötti nemzetközi, határon átnyúló együttműködést. A Charta kimondja, hogy ezen kapcsolatok a Közösség és a tagállamok által támogatandó együttműködési terület, amely különösen a regionális fejlesztési programok és a peremterületek akcióprogramjainak koordinálásában, valamint a határterületekre vonatkozó, határokon átnyúló programok közös kidolgozásában nyilvánul meg.

Az Európai Unióban megjelenő jogi szabályozással párhuzamosan a hetvenes évek közepétől az Európa Tanács is fokozott figyelmet szentelt a határok mentén fekvő területek fejlesztésének kérdéskörére. A Területi Tervezésért Felelős Miniszterek Európai Konferenciáján (1974) kiemelt kérdésként kezelték a határon átnyúló együttműködések jelentőségét.

Európa államai határ menti együttműködésére irányuló kapcsolatainak fejlesztése érdekében az Európa Tanács 1980. május 21-én, Madridban elfogadta a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ menti Együttműködéséről szóló Keretegyezményt (a továbbiakban: Madridi Egyezmény). A *Madridi Keretegyezmény* ösztönzi a területi önkormányzatok és közigazgatási szervek kezdeményezéseit a város- és községfejlesztés, a környezetvédelem, a közösségi infrastruktúra és lakossági szolgáltatások, valamint a katasztrófhelyzetekben való kölcsönös segítségnyújtás és együttműködés területén. A Keretegyezmény ugyanakkor modellként szolgál az együttműködési szerződések és megoldások kidolgozásához. A Keretegyezmény általános részében a szerződő felek számos kötelezettséget vállaltak magukra, pl. a határon átnyúló együttműködések jogi, közigazgatási nehézségeinek megoldását (4. cikk), továbbá a releváns információk szolgáltatását a helyi és regionális hatóságaik, valamint az Európa Tanács számára (6. cikk).

A Keretmegállapodás a függelékében határon átnyúló együttműködési modell-egyezményeket, szerződéseket javasol. Öt különféle modellt mutat be államközi egyezmények létrehozásához, és hatot az általános vagy tanácsadói természetű megállapodásokhoz, szerződésekhez, amelyekben figyelembe veszik a központosítás eltérő fokait és a résztvevő államok eltérő közigazgatási rendszereit (lásd 1. melléklet).

A Határ Menti Régiók 5. Európai Konferenciáján 1991-ben megállapították, hogy a határon átnyúló együttműködések hatékonyan járulnak hozzá a népcsoportok és kisebbségek védelméhez. A konferencia ugyanakkor hangsúlyozta, hogy az együttműködések kialakítását és működését még számos tényező akadályozza.

A következő lépés az Európa Tanács Madridi Keretegyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyveinek megjelenése volt. Az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv (1995) jelentősége, hogy támogatja az állandó, akár közjogi, akár magánjogi jelleggel és döntéshozói jogkörrel rendelkező szervezetrendszer létrehozását a határ menti együttműködések számára. Ezen állandó szervezetek alkalmassá teszik a területi közösségeket és intézményeket:

- a másik állam területi közösségeivel vagy hatóságaival történő határon átnyúló együttműködési megállapodások megkötésére, valamint
- arra, hogy állandó együttműködési szerveket állítsanak fel köz- vagy magánjogi formában.

A Második Kiegészítő Jegyzőkönyv (1998) aláíróinak pedig már biztosítaniuk kell a nagyobb, egymással nem határos területi egységek közötti együttműködést is. A Második Kiegészítő Jegyzőkönyv tehát már hozzájárul a transznacionális együttműködések kialakításához is.

A Madridi Keretegyezmény gyakorlati alkalmazhatóságának fő korlátait a határ menti terület partnereinek (helyi és területi hatóságok) eltérő szintű központosított-sága, valamint a közigazgatási és jogi rendszerekben lévő különbözősége jelenti. Sem a Keretegyezmény, sem pedig annak Kiegészítő Jegyzőkönyvei önmagukban nem szolgálnak határon átnyúló együttműködési szerződésként, hanem pusztán azok vázaként. Európán belül a nyugati államokban (pl. a Benelux államokban, Németországban, Franciaországban, Olaszországban) jellemző, hogy két állam között kiegészítő szerződések kötésére van szükség annak érdekében, hogy a regionális és helyi hatóságok képesek legyenek részt venni a közvetlen határon átnyúló együttműködésben. A Keretegyezmény jelentősége azonban – korlátai ellenére – vitathatatlan.

A Keretegyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyveinek elfogadását követően az Európa Tanács keretei között még három – a határon átnyúló együttműködés kérdéskörét érintő – politikai deklaráció született:

1. A Határ menti Együttműködésekért Felelős Miniszterek Deklarációja a határ menti projektek kivitelezését gátló adminisztratív, jogi, politikai akadályok lebontásáról (1989. október 6.);

2. Vilnius Deklaráció a regionális együttműködés és a demokratikus stabilitás megteremtése tárgykorban (Miniszterek Bizottsága, 2002. május 3.);

3. Chisinău Politikai Deklaráció a határ menti és a határon túli együttműködés fejlesztése érdekében Délkelet-Európában (Miniszterek Bizottsága, 2003. november 6.).

Szükséges továbbá megemlíteni az Európa Tanács Miniszterek Bizottsága 2005. januárjában megjelentetett ajánlását is, amelyben konkrét javaslatokat fogalmaz meg a helyi és a területi szervek határ menti együttműködéseit akadályozó tényezők csökkentésére és jó megoldások (best practice) terjesztésére.

Időrendben a legutolsó, de igen jelentős dokumentum – a 2005. május 16–17-én Varsóban az Európa Tanács Tagállamainak Állam- és Kormányfői Tanácskozásán hozott döntésein alapuló – az Európa Tanács 2006. évi programterve, amely prioritásként fogalmazza meg a határ menti együttműködések továbbfejlesztését elősegítő intézkedések szükségességét.

II. A határ menti együttműködések meghatározó jogi eszközök és struktúrák

Megállapítható, hogy a jogi szerződések számos formája (pl. konvenciók, szerződések, protokollok, egyezmények) létezik a többoldalú vagy két-/háromoldalú szinten, beleértve az országos és/vagy regionális szerveket is. A legjellemzőbb formák a következők.

1. Nemzetközi keretszerződések, egyezmények

A nemzetközi egyezmények kiterjedt kereteket nyújthatnak a határon átnyúló és interregionális együttműködéshez a köz- és magánjog hatálya alá tartozó szervezeteknek egyaránt. Ezen egyezményekre alapulva a határon átnyúló tevékenységek különböző állami szinteket érintenek (pl. államok és régiók, régiók és provinciák, régiók és helyi hatóságok, önkormányzatok és önkormányzatok közötti együttműködések). Multilaterális szinten számos szerződés született, pl. a Helsingfors Egyezmény (1962), amely a Skandináv Államok számára biztosított jogi alapot, de ebbe a kategóriába sorolható az Európa Tanács Madridi Keretegyezménye is.

2. Országos hatóságok közötti két- és háromoldalú szerződések

A két- és háromoldalú szerződéseket az egyes nemzetek kormányai általában azért kötnek, hogy a kormányközi együttműködés számára speciális szerveket – mint például ad hoc munkaszervek vagy közös intézmények – hozzanak létre. A 1970-es évektől jellemzővé vált, hogy államközi bizottságokat állítottak fel a határon átnyúló együttműködés fejlesztésére. Különböző okok miatt ezen államközi bizottságok eltérő munkaintenzitással működnek, ráadásul eltérő földrajzi egységeket fednek le (pl. egy államközi bizottság, illetve albizottságok felállítása a teljes határ menti régió számára). Magyarország vonatkozásában jó példa a Határon Átívelő Együttműködést Szolgáló Szlovák–Magyar Kormányközi Vegyes Bizottság, amelyet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek határon átívelő együttműködéséről szóló, Budapesten 2001. április 23-án aláírt Egyezmény kihirdetéséről szóló 200/2001. (X.20) Korm. rendelet hívott életre. Az államközi bizottságok munkatervei általában az alábbi célokat tűzik ki:

- közös elvek, javaslatok megfogalmazása a regionális gazdaságfejlesztés területén,
- környezetvédelmi, katasztrófavédelmi feladatok, a kölcsönös segítségnyújtás feltételeinek meghatározása,
- szállítási infrastruktúra, közlekedési és tömegközlekedési fejlesztésekben való együttműködés,
- a területi szervek határon átívelő együttműködése keretén belül javaslatok megfogalmazása a jogi, gazdasági, pénzügyi és kereskedelmi feltételek, valamint a felek számára kedvező fejlesztések megvalósítása érdekében,
- együttműködés a közszolgáltatások (pl. oktatás és képzés, vízügy és szennyvíztisztítás) ellátása területén.

Jellemzőek továbbá az országos szintű két- és háromoldalú szerződések, amelyekben egy-egy speciális területre (pl. katasztrófavédelem) vonatkozó együttműködés céljait és eljárási rendszerét szabályozzák le az érintett államok.

3. Az országos hatóságok közötti megállapodások és a regionális intézmények bevonása

A decentralizált államokban országos szint alatti egységek is részt vesznek az együttműködésben a központi szervek képviselésével. A szövetségi államokban (pl. Németország, Ausztria) az országos szint alatti hatóságok (Land) minősített hatalommal vannak felruházva, amely alapján nemzetközi megállapodásokat köthetnek külföldi országos hatóságokkal, államokkal. A központosított államokban a helyi és/vagy regionális szervezeteket bevonó, vagy azok közötti nemzetközi egyezményekhez állami jóváhagyás szükséges (pl. Franciaország).

Vannak olyan államok, ahol a regionális és/vagy területi esetleges helyi szervek is rendelkeznek nemzetközi szerződéskötési joggal, természetesen feladat- és hatáskörükhöz igazodóan. Több esetben ezen szervezetek – a végjogot fenntartó – országos hatóságok felügyelete alatt állnak. Számos európai országban azonban – ideértve Magyarországot is – a regionális és helyi hatóságok nemzetközi szerződéseket nem köthetnek.

A regionális és helyi szervek között létrejövő megállapodások egyik legfejlettebb formája valósult meg az 1991-ben létrejövő Német–Holland Egyezmény során, amely olyan keretmegállapodás, ahol a határon átnyúló együttműködésben részt vevő regionális és helyi szerveket feljogosítja arra, hogy köz- vagy magánjogi szerződéseket kössenek.

Az egyezmény mindhárom szint (országos, regionális, helyi) komoly politikai elkötelezettségén alapul, és elsődrendű célja a regionális és helyi szervek támogatását, és azoknak az együttműködésekbe való bevonását szolgáló gyakorlati eszközök kifejlesztése. Az egyezmény létrehozását előmozdította a holland–német jogrendszer hasonlósága is. A német–holland egyezmény többféle együttműködésre ad lehetőséget:

- Közjogi szerződések megkötése regionális és helyi intézmények között.
- Közös munkaszervezet felállítása, amely a döntéshozatal fóruma.

Az érintett szervezeteknek lehetőségük van továbbá arra, hogy adott közszolgálati feladat ellátására szolgáló olyan közigazgatási szövetségeket, társulásokat hozzanak létre, amelyek önálló jogi személyiséggel rendelkeznek.

4. Regionális és helyi szintű megállapodások

Európában számos példa van arra, hogy egyenlő szinten elhelyezkedő regionális és helyi intézmények szabályzatokat és munkaszerződéseket írnak alá, amelyek többsége nem rendelkezik nemzetközi jogi alappal. Jó példa erre a magyar Alpok–Adria Eurorégió, amelynek tagjai hosszú távú együttműködési kötelezettséget vállalnak speciális témákban (pl. szállítás, környezetvédelem, turizmus). Néhány esetben ezeket a szerződéseket, megállapodásokat a kormányok támogatásával, máskor a központi kormány formális jóváhagyása és támogatása nélkül kötik meg. A kormányon keresztül legitimált struktúrára kérdése mindamellettt döntő lehet a munkaszervezet közösségi programokba (pl. Interreg-program tervezése és irányítása) való bevonása tekintetében.

A határ menti és a határon átnyúló együttműködések támogató közösségi támogatási programok megjelenését követően azonban a határ menti együttműködési szervezetek, eurorégiók arra törekedtek, hogy – saját jogrendszerük adta lehetőségek között – jogi személyiséggel rendelkező szervezeteket hozzanak létre. *A legtöbb európai államban a közösségi programokban aktívan részt vevő eurorégiók polgári jogi személyiséggel rendelkező szervezetek*, néhány állam (pl. Németország, Hollandia) azonban lehetővé teszi közjogi jogi szervezetek működésének létrehozását. Új közigazgatási szintet azonban ezek a szervezetek sem hoznak létre.

Európában nagy hagyománya van továbbá az olyan regionális és helyi intézmények közötti megállapodásoknak, melyeket a szomszédos városok helyi önkormányzatai kötöttek egyes közszolgáltatási feladatok ellátásra (pl. Ventimiglia [Olaszország] és Menton [Franciaország] városok által aláírt szándéknyilatkozat, amely megteremtette a határvárosok közös közszolgáltatásai kialakításának jogi alapját).

A fentiekben ismertetett sokszínű jogi eszközöknek köszönhetően mára már alig találunk Európában olyan határ menti területet, amely ne működne együtt valamilyen

szervezeti formában a határ másik oldalán fekvő helyi vagy regionális szervezetekkel.

A határ menti együttműködések alapját képező jogi eszközök mellett szükséges szólni az együttműködések megvalósításához használt intézményi struktúrákról. A határon átnyúló szervezetek legáltalánosabb típusai a következők:

- az *eurorégiók*, amelyek általában megfelelően kialakított jogi személyiségek, többcélú feladatot látnak el, és munkaszervezettel rendelkeznek,
- *munkaközösségek*, amelyek munka-megállapodásokra épülnek, korlátozott teherbírásiúak,
- *különböző intézményi megoldások jogi formában vagy anélkül*, amelyek a legkevésbé integrált, illetve jobban integrált struktúrák között váltakoznak.

A fentiekén túl Európában még az alábbi intézményi struktúrák alakultak ki:

1. Uniók szabályozás szerint működő szervezetek (Európai Gazdasági Érdekcsoportok (European Economic Interest Groups, EEIG).

Az EEIG olyan, a közösségi jog⁴ által szabályozott együttműködési forma, amely vállalkozások és más jogi személyek csoportosulására ad lehetőséget. A gyakorlat szerint főként a kis- és középvállalkozások együttműködésére szolgáló lehetőség. Az EEIG elsődleges szerepe az, hogy megfelelő jogi kereteket nyújtson a határok két oldaláról származó vállalatok, vállalkozások közös gazdasági tevékenységéhez azzal a céllal, hogy a tagok gazdasági tevékenységét támogassa. Az EEIG célja, hogy növelje tagjai általános gazdasági teljesítményét a termelési és tevékenységi szint emelésével, valamint a versenyképesség növelésével. A tagországokban eddig az ipar és a szolgáltatóipar legtöbb területén létrejöttek EEIG-k vállalatok és szervezetek között.

Az EEIG-k jellegét és jogi természetét tekintve szükséges megemlíteni a következőket: az EEIG-eket kizárólagosan a „gazdasági tevékenységek” támogatására lehet létrehozni, amely csökkenti a határ menti együttműködésre vonatkozó lehetőségeket. Ezen túl az EEIG-k csak a magánjog keretein belül működhetnek. Mindezen megkorlátások ellenére számos EEIG-t hoztak létre helyi hatóságok, társaságok és a magánjog alá tartozó személyek.

2. Egyes országok által alkalmazott speciális megoldások.

A határ menti együttműködések szervezeti kereteire általában a magánjog alá tartozó, társadalmi szervezeti formákat választanak Európa államaiban. A vegyes gazdasági formájú társaság egy francia szervezeti struktúra, melyet Franciaországban előszeretettel használnak a határ menti együttműködések szervezeti formájaként is (pl. a francia–olasz határon Menton és Ventimiglia város fejlesztette ki ennek jó gyakorlati módszerét). A vegyes gazdasági formájú társaságokban részt vehetnek közjogi intézmények és helyi, illetve területi hatóságok is. A vegyes gazdasági társaságok az állam határain kívül is elismert magánjogi szervként működnek és közpénzekből gazdálkodnak. A vegyes gazdasági társaságok pénzügyi rugalmasságát számos tényező hátráltatja, többek között a nemzeti hatóságokkal kötött egyezmények és a társaságok finanszírozásának szigorú ellenőrzése, a minimum 50%-os (állami) szavazati részesedés az igazgatótanácsban, valamint a minimum 50%-os közintézményi tőkerészesedés.

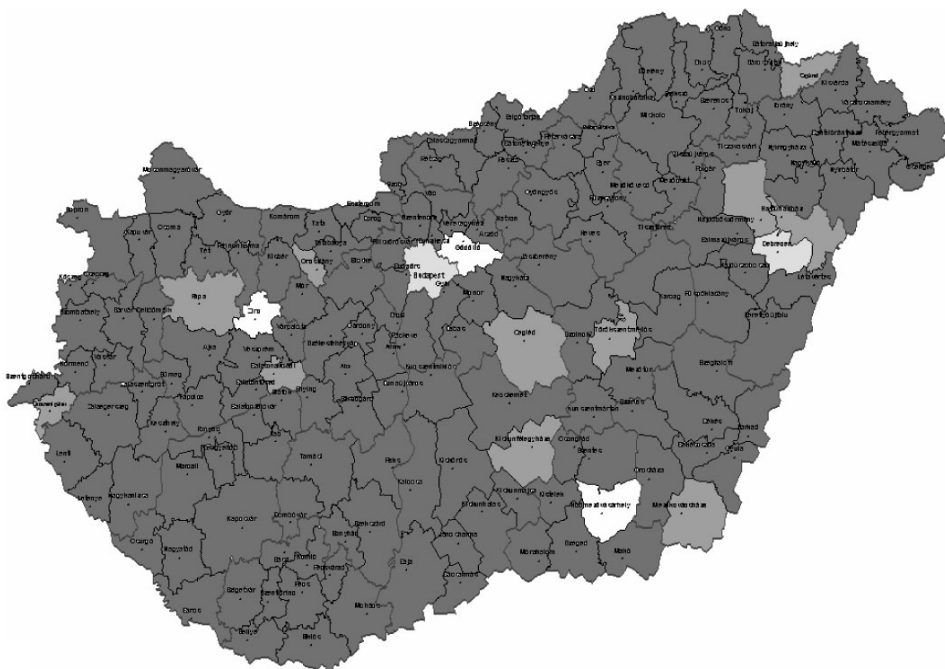
Szintén francia megoldás a Községi Érdekcsoportok (Public Interest Grouping, PIG) szervezeti forma, amelyet alapvetően az egyetemek és vállalatok közötti kapcsolatokra, tudományos kutatásokra és technológia-fejlesztésekre használnak.

A legtöbb európai államban azonban a magánjog hatálya alá tartozó szervezeti formákat használják a határ menti együttműködések szervezeti formáinak kialakítására. Megállapítható tehát, hogy jelenleg nincs általánosan alkalmazandó határon átnyúló vagy határ menti együttműködési szervezeti forma az Európai Unió tagállamaiban.

III. Magyar jogi alapok

Magyarország számára a határ menti együttműködések különösen prioritást élveznek, mivel a magyar etnikum közel egyharmada a határokon kívül él, részben a magyar államhatár mentén. A II. világháborút követő végleges határvonalak kialakításakor a korábbi államterület keretei között kiépült infrastrukturális hálózatok jelentős részét (vasút, közút) elvágták az államhatárok.

Megállapítható továbbá, hogy az országban működő 3145 önkormányzat közel 10%-a, az ország 19 megyéje közül 14, a 157 többcélú kistérségi társulás több mint 1/3-a közvetlenül az államhatár mentén működik.



A határ menti együttműködések kialakításában kiemelkedő szerepet játszanak a helyi önkormányzatok. A helyi önkormányzatokkal szemben támasztott alapkövetelményeket – beleértve az önkormányzatok egyesülési, együttműködési szabadságát – az 1985. október 15-én, Strasbourgban elfogadott – Helyi Önkormányzatok Európai

Chartája határozta meg, melynek rendelkezései beépültek az Alkotmány és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) szabályai közé. Az 1997. évi XV. törvénnyel kihirdetett Charta 10. cikke szerint mindegyik állam elismeri a helyi önkormányzatoknak azt a jogát, hogy közös érdekeik védelmére és előmozdítására alakult szövetségnek, illetve a helyi önkormányzatok nemzetközi szövetségének tagjai legyenek. A helyi önkormányzatok – törvény által előírt feltételekkel – jogosultak együttműködni más államokban működő önkormányzatokkal.

A helyi önkormányzatok nemzetközi kapcsolatainak jogi hátterét tehát alapvetően az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés h) pontja és az Ötv. 1. § (6) bekezdés c) pontja biztosítja. Ennek értelmében a helyi önkormányzat szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdekei képviselete és védelme céljából területi, valamint országos érdekképviseleti szervezetbe tömörülhet, feladat- és hatáskörében együttműködhet külföldi helyi önkormányzattal, beléphet nemzetközi önkormányzati szervezetekbe.

A külföldi önkormányzattal való együttműködésről, nemzetközi önkormányzati szervezethez való csatlakozásról a képviselő-testület minősített többséggel dönt, mely döntés az Ötv. 10. § (1) bekezdés f) pontja értelmében a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe tartozik.

Tekintettel arra, hogy alkotmányos alapelv a külföldi helyi önkormányzatokkal való társulási, együttműködési szabadság, valamint a nemzetközi önkormányzati szervezetekben vállalható tagság, az önkormányzatok önállóan döntenek arról, hogy együttműködnek-e határ menti partnereikkel. Nincs szükség külön engedélyre ahhoz, hogy részt vegyenek a szomszédos térségekkel kötött határ menti együttműködésről szóló szerződésekben és megállapodásokban. Az egyetlen törvényi előírás az, hogy az ehhez szükséges döntést a képviselőtestületnek kell meghoznia.

A régiók tekintetében pedig a területfejlesztésről szóló 1996. évi XXI. törvény 17. §-a felhatalmazza a regionális fejlesztési tanácsokat, hogy megállapodást köthetnek külföldi régiókkal, illetőleg részt vegyenek nemzetközi együttműködésben.

A Magyar Köztársaság Alkotmánya, illetve a nemzetközi szerződéskötési eljárásról szóló 1982. évi 27. törvényerejű rendelet azonban úgy rendelkezik, hogy a Magyar Köztársaságban nemzetközi szerződést csak az Országgyűlés, a kormány és a köztársasági elnök köthet. Ebből következik, hogy a magyar helyi önkormányzatok, régiók csak magánjogi kérdésekben dönthetnek szabadon pénzügyi lehetőségeik függvényében.

E szabályokból következik, hogy az önkormányzatok együttműködésének jogi alapja már a Madridi Keretegyezményhez való csatlakozás előtt is biztosított volt. A Madridi Keretegyezményt Magyarország 1992. április 6-án írta alá, és a Magyar Köztársaság Országgyűlése az egyezményt az 1997. évi XXIV. törvénnyel ültette át a magyar jogrendszerbe. A Madridi Keretegyezményhez való csatlakozásunkat követően számos kétoldalú szerződés, megállapodás született határ menti együttműködés témában. A két legjelentősebb helyi önkormányzatokat érintő, jelenleg hatályban lévő határon átvelő együttműködésről szóló megállapodás az Ukrajna Kormányával 1997-ben (kihirdetés: 68/1999. (V. 21.) Korm. rendelet) kötött, és a Szlovák Köztársaság Kormányával 2001-ben kötött (kihirdetés 200/2001. (X. 20.) Korm. rendelet) kétoldalú megállapodások.

A Madridi Keretegyezmény két Kiegészítő Jegyzőkönyvének aláírása és ratifikálása jelenleg nincs napirenden Magyarországon. A két egyezmény ratifikálásához a magyar helyi önkormányzatoknak nemzetközi jogalanyiságot kellene biztosítani, amely – többek között – az Alkotmány és az Ötv. módosítását tenné szükségessé.

A határon átnyúló együttműködés a magyar regionális politika eszközrendszerének is meghatározó eleme, a regionális stabilitás fontos eszköze. Helyi szinten, az önkormányzatok között létrejövő kapcsolatok megbízható alapot teremtenek az együttműködésre, elősegítve sikeres európai integrációs politikánkat.

A helyi önkormányzatok közötti határ menti együttműködések rendkívül széles területeken jelentkező kapcsolatokban nyilvánulnak meg. A települések önkormányzatai átfogó megállapodások keretében lakosságuk érdekében közös megoldásokat keresnek a településrendezési, műemlékvédelmi; környezet- és természetvédelmi; ipari, kereskedelmi, idegenforgalmi és közlekedési ügyekben. E területeken az együttműködés részben hivatalos, illetve szakmai delegációk látogatásai útján megvalósuló információcserével, részben pedig közös beruházások, programok előkészítésével válik meg. Az önkormányzatok az együttműködés e formái mellett kiemelt figyelmet fordítanak a kulturális, oktatási kapcsolatok ápolására is.

Az európai uniós támogatási lehetőségek eredményes kihasználására való törekvés arra ösztönözte az 1990-es évektől folyamatosan alakuló eurorégiókat, hogy polgári jogi személyiséggel rendelkező szervezeteket hozzanak létre, amelyek keretében jogok és kötelezettségek alanyai lehetnek. A polgári törvénykönyvünk (Ptk.) által szabályozott formák közül a leggyakrabban alkalmazzák az egyesületi vagy a közhasznú társasági formát. Ezek a szervezetek ugyanis nem elsősorban gazdasági haszonszerzés céljából alakulnak. Előfordul ugyanakkor az is, hogy az eurorégió ugyan nem rendelkezik polgári jogi személyiséggel, de formális megállapodás alapján valamely tagszerve révén vállal jogokat és kötelezettségeket (pl. Ister–Granum Eurorégió).

IV. Várható továbblépés az európai uniós szabályozás területén

Mára az Európai Unió belül az egységes belső piac és a Monetáris Unió megvalósítása, valamint a bővítés oda vezetett, hogy a határokon átnyúló együttműködés a kooperáció egyik legfontosabb formájává vált. Ma az Európai Unió legalapvetőbb célkitűzései közé tartozik a gazdasági, társadalmi és területi együttműködés a határokon átnyúló, nemzetek közötti és régiók közötti együttműködésen keresztül.

Az Európai Bizottság 2005 júliusában tette közzé az új programozási időszak kohéziós politikájának prioritásait tartalmazó Közösségi Stratégiai Irányelveket *„Kohéziós politika a növekedés és a foglalkoztatás támogatására: közösségi stratégiai iránymutatások a 2007–2013 közötti időszakra”* címmel (Cohesion Strategic Guidelines, Cohesion for Growth and Jobs). Az Irányelvek szerint az európai területi együttműködés célkitűzés arra irányul, hogy az Unió területének erőteljesebb integrációját mozgássa elő annak minden dimenziójában. Határokon átnyúló és transznacionális értelemben a közlekedés, a vízgazdálkodás és a környezetvédelem egyértelmű példái az olyan összefogott és integrált megközelítést igénylő erőpróbáknak, amelyek átlépik a nemzeti határokat.

A kohéziós politika reformjának keretében megalkotandó – jelenleg egyeztetés alatt álló –, az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap és a Kohéziós Alap felhasználásáról szóló általános rendelkezéseket tartalmazó tervezet szerint az *Európai Területi Együttműködés (European Territorial Cooperation)* célkitűzés a határ menti együttműködések megerősítésére irányul közös helyi kezdeményezéseken keresztül; transznacionális szinten pedig olyan tevékenységek segítségével, melyek hozzájárulnak a közösségi prioritásokhoz kapcsolódó integrált területi fejlesztésekhez. A határ menti együttműködések elősegítését több új közösségi jogszabálytervezet is közvetlenül vagy közvetve megcélozza, melyek az alábbiak.

1. Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra vonatkozó rendelettervezet

A fentiekben hivatkozott területi együttműködés célkitűzéshez kapcsolódó programok az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) támogatásaival valósulnak meg. Az ERFA 2007–2013-as szabályozására vonatkozó közösségi rendelettervezetben megjelölt „Európai területi együttműködés” célkitűzés a határ menti gazdasági és szociális együttműködés fejlesztése keretében az alábbi fejlesztési területeket tartalmazza:

- a) vállalkozásfejlesztést, különösen a KKV-k, turizmus, kultúra és határ menti kereskedelem fejlesztését,
- b) a környezetvédelem és a közös környezeti gazdálkodás elősegítését,
- c) az elszigeteltség fokozatos felszámolását a közlekedés, információ hozzáférhetősége, valamint szállítmányozási hálózatok és szolgáltatások kialakítása révén,
- d) egyes területeken – mint pl. az egészségügy, kultúra, oktatás – az együttműködést és az infrastrukturális adottságok közös, hatékony kihasználását.

A EU 2007–13 közötti költségvetési időszakában az Európai Területi Együttműködés célkitűzés keretében biztosítandó támogatások felhasználásának kereteit és rendszerét további közösségi jogszabályok határozzák meg részletesen.

2. A határon átnyúló együttműködésekre vonatkozó közösségi jogi szabályozás tervezete

Megállapítható, hogy a regionális és helyi szervek közvetlen részvételét a határon átnyúló programok irányításában még mindig számos akadály, illetve jogi természetű megszorítás hátráltatja. Ezek az akadályok különböző tényezőkhöz kapcsolódnak, pl.:

- Mivel nem létezik egyetlen olyan, az együttműködést szolgáló társasági jogi eszköz, amely egész Európában érvényes és alkalmas lenne a határon átnyúló kooperációban való alkalmazásra, így a tevékenységeket továbbra is az államok közötti, illetve az egyes projektek előkészületei során létrehozott kétoldalú megállapodások befolyásolják, az érintett partnerek politikai szándékától függően.
- Bizonyos nemzeti rendszerek liberálisabbak a regionális és/vagy helyi hatóságok nemzetközi jogalanyiségének biztosítása terén, a határon átnyúló kooperációs kezde-

ményezések támogatásában, valamint a közösségi programok (pl. Interreg) irányító testületeibe való bevonása tekintetében, számos ország azonban az eurorégiók számára nem biztosít intézményes kapcsolatot. A regionális szervek közreműködése a nemzetközi megállapodásokban ennél fogva változó a tekintetben, hogy mi befolyásolja a központosítás fokát a határon átnyúló programok vezetésében.

- A határon átnyúló együttműködést nem kielégítő csupán a magánjogra alapozni, amikor olyan programokat érint, melyeket közintézmények fejlesztettek ki és irányítottak.

Az egyes nemzeti jogrendszerek különbözőségéből fakadó nehézségek miatt megfelelő, közösségi szintű intézkedések meghozatalára van szükség. Az új javaslatok részeként a Bizottság egy új közösségi rendelettervezetet készített elő a Határ menti Együttműködés Európai Csoportja létrehozásáról (European grouping of Cross-border cooperation, EGCC), amelyet az Európai Parlament és Tanács közösen fogad el.

Korábban már az Európai Parlament is folyamatosan hangsúlyozta a határokon átnyúló együttműködés fontosságát (különösen az integrációra figyelemmel), valamint azon az állásponton volt, hogy a tagállamok határokon átnyúló tevékenységeinek hatékonyabb kezelése érdekében fontos lenne egy egységes törvényi eszközt kialakítani. A rendelettervezet céljai a következők:

- a tagállamok – uniós pénzből finanszírozott – határon átnyúló együttműködési projektjei megvalósításának egyszerűsítése;

- átlátható jogi és működési keretek megteremtése a nemzeti, regionális és helyi szervek határon átnyúló együttműködéseire;

- az alkotmányos, jogi és pénzügyi akadályok leküzdése a határon átnyúló együttműködések során.

Az új jogi eszköz szabadon választható struktúrát biztosít a határokon átnyúló együttműködésért felelős európai testületek létrehozásakor a létező akadályok leküzdéséhez. Rendelettervezetről lévén szó, az új jogi eszköz közvetlenül érinti a tagállamok nemzeti jogrendszerét. A rendelet ugyanis közvetlenül alkalmazandó és közvetlenül hatályosul a tagállamokban az elfogadását követően, ami egyben azt is jelenti, hogy az alkalmazásának feltételeit minden tagállamnak meg kell teremtenie (ellenkező esetben felszólítanak a jogi feltételek biztosítására, az ún. „infringement”-helyzet áll elő).

A hivatkozott opcionális azt jelenti, hogy a tagállamok eldönthetik, ezt az eszközt, vagy valamilyen más intézményt szeretnék-e igénybe venni a területi együttműködési programok megvalósításánál. Mindez azonban nem érinti az önkormányzatok azon lehetőségét, hogy a létrehozott jogi lehetőséget kihasználva szabadon részt vegyenek EGCC-k működésében.

Hosszú tagállami vitát követően – amelyben véleményt nyilvánított a régiók bizottsága és a Gazdasági és Szociális Bizottság is – végül a rendelettervezet 1. cikkében rögzültek az új szabályozás tartalmi elemei és konkrét céljai. A rendelettervezet legutolsó változata (COM [2004] 496 final [11689/04 REGIO 6 CADREFIN 26]) kifejezésre juttatja, hogy a határ menti, az interregionális és a transznacionális együttműködések a Közösség területének egészére kiterjednek. Ennek következtében az új jogi eszköz elnevezése a „Területi Együttműködés Európai Csoportja”-ra (European grouping of territorial cooperation, EGTC) változott. Feltétlenül szükséges azonban megemlíteni, hogy a rendelettervezet személyi hatálya csak az Európai Unió tagállam-

maira terjed ki, vagyis a csatlakozásra váró országokkal (pl. Románia) és az Unión kívüli országokkal való együttműködésre nem vonatkozik.

A fentiekre tekintettel a területi együttműködés mindhárom fajtájára lehet EGTC-t létrehozni. Ez azonban ma sokkal bonyolultabb kérdés, mint korábban volt, miután több tényezőt egyszerre kell figyelembe venni és kezelni, így:

- a gazdasági és szociális kohéziót ki kell terjeszteni a területi kohézióra,
- a fejlődést és a versenyképességet úgy kell biztosítani, hogy egyben fel kell számolni az Unión belül minden eddigénél nagyobb regionális fejlettségbeli különbségeket,
- miközben a bővítés nyomán az új tagállamokban a határok szerepe megváltozott és diverzifikálódott.

Az EGTC létrehozása

Az 1. cikk rögzíti továbbá, hogy az EGTC-nek jogi személyiséggel kell rendelkeznie. Így ezek a szervezetek képesek lesznek a határokon átnyúló programok megvalósítására a tagok által kötött megegyezés alapján. A cikk rendelkezik továbbá az alkalmazandó jogról és az ellenőrzésről. Az EGTC elsősorban a közösségi rendeletnek, valamint az ez alapján meghatározott alapszabálynak megfelelően működik. Azokban a kérdésekben, amelyről az EGTC-rendelet nem tartalmaz iránymutatást, az EGTC székhelye szerinti jog lesz az irányadó. Érdekesség a jelenlegi tervezetben, hogy az EGTC székhelye szerinti államot „vezető államnak” definiálja a tervezet.

Az 1. cikk rendelkezik továbbá arról is, hogy az EGTC formális megalakulását követően a székhely szerinti tagállam jelöli ki azt az illetékes szervet, amely ellenőrzi az EGTC által hozott döntések törvényességét és a közpénzek – beleértve a közösségi támogatásokat – felhasználását és menedzsmentjét.

A cikk rendelkezik az EGTC-ben részt vevők köréről, ennek keretében az alábbi főbb szervezeteket határozza meg:

- tagállamok,
- regionális hatóságok,
- helyi önkormányzatok,
- valamint olyan regionális és helyi köztestületek, amelyek a Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelvének az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatás megrendelésére irányuló közbeszerzési eljárások összehangolásáról személyi hatálya alá tartoznak.

Fontos előírás továbbá, hogy EGTC legalább két tagállam területén működő szervezet közös kezdeményezésére jöhet létre. Ezen keretszabály azonban benne foglalja annak lehetőségét is, hogy kettőnél több tagállam regionális, helyi szervei is hozhassanak létre EGTC-t.

Az EGTC létrehozását szabályozó 3. cikk szerint az EGTC létrehozását annak tagjai kezdeményezhetik. Ugyanakkor az EGTC tagjai kötelesek a tagállamaikat értesíteni az EGTC megalakulásáról és egyidejűleg a rendelettervezet 5. cikkében szabályozott, az EGTC-re vonatkozó megállapodás/szerződéstervezetet (convention) is meg kell küldeniük. A tagállamoknak joguk van megvizsgálni azt, hogy az EGTC létrehozása összhangban van-e a tagállami nemzeti jogi szabályozással.

A rendelettervezet szerint a megállapodás/szerződéstervezet kézhezvételétől számított két hónapon belül a tagállamoknak joguk van arra, hogy nyilatkozzanak azon okokról, amelyek miatt a megállapodás-tervezetet nem hagyja jóvá. Szintén érdekesség a szabályozásban, ami – megítélésem szerint – a gyakorlatban számos problémát okozhat, hogy abban az esetben, ha a tagállam a két hónapos határidőt elmulasztja, a mulasztás automatikus jóváhagyást jelent.

Az EGTC megalakulásához a fentiekben ismertetett eljáráson kívül még az is szükséges, hogy az EGTC alapszabályát az EGTC székhelyének joga szerint nyilvántartásba kell venni és/vagy közzé kell tenni. Az EGTC csak a regisztrálást/publikálást követően jön létre és lehet jogok és kötelezettségek alanya (polgári jogi személyiség). A tagok kötelesek továbbá a tagállamot is értesíteni az EGTC megalakulásáról.

A fentiekben túl a rendelettervezet azt is előírja az EGTC számára, hogy az alapszabály regisztrálását és/vagy publikálását követő 10 munkanapon belül értesítse az Európai Unió Hivatalos Kiadóját, és kérje, hogy az EGTC-re vonatkozó főbb adatokat (név, cél, tagok, cím stb.) az Európai Unió hivatalos lapjában tegye közzé.

Az EGTC feladatai

A rendelettervezet 4. cikkének első bekezdése általánosságban rendelkezik az EGTC által ellátandó feladatokról, amelyek köre elsősorban a tagállamok megállapodásától függ. Az EGTC által felvállalandó feladatoknak azonban igazodniuk kell a tagok feladat- és hatásköréhez.

Az EGTC – természetéből fakadóan – nemcsak az uniós finanszírozású (ERDF) területi együttműködési programokban szereplő határokon átnyúló együttműködéssel kapcsolatos projekteket valósíthatja meg, hanem egyéb gazdasági és szociális célú határ menti, interregionális és transznacionális kezdeményezéseit is, amelyek tehát nem a közösségi támogatásokból valósulnak meg.

A rendelettervezet további általános korlátot is felállít az EGTC-k működésére vonatkozóan. Az EGTC-re a tagok által a megállapodásban átruházott feladatok nem vonatkozhatnak közjog által meghatározott hatáskörök gyakorlására és olyan feladatok ellátására, amelyek az állam vagy más közszervezetek (pl. rendőrség) hatáskörébe tartoznak.

A rendelettervezet lehetővé teszi, hogy az EGTC feladatainak végrehajtását átruházhassa a tagjaira. Az EGTC a Strukturális Alapok programjai tekintetében Irányító Hatósági feladatokat kaphat, erre a tagállam jelöli ki (az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló közösségi rendelet 18. cikke értelmében).

Az EGTC működése

Az EGTC feladatkörét tehát a tagok állapítják meg a területi együttműködésről szóló megállapodásban; és az EGTC mindazzal a jogképességgel rendelkezik, amelyet az egyes nemzeti törvényhozások lehetővé tesznek a jogi személyek számára. A megállapodás, amelyet minden tagnak alá kell írnia, a következőket tartalmazza:

- a) az EGTC nevét és székhelyét,
- b) az EGTC célját és feladatait, az EGTC létrehozásának időtartamát, a megszűnésének feltételeit,

- c) az EGTC tagjainak felsorolását,
- d) a megállapodás tekintetében alkalmazandó jogot, amelynek az EGTC székhelye szerinti jognak kell lennie,
- e) amennyiben szükséges, a pénzügyi ellenőrzés elismerésére vonatkozó kölcsönös megállapodásokat stb.

Az EGTC statútumát (alapszabály) a tagok egyhangúan fogadják el. A statútumnak az alábbi főbb kérdéseket tartalmazni kell:

- a) az EGTC szerveinek működési rendjét és hatásköreit, valamint egyes szervezetekbe delegálható tagok számát,
- b) az EGTC döntéshozatalai rendjét,
- c) a munkanyelvet vagy munkanyelveket,
- d) a működéshez szükséges megállapodásokat, feltételeket, nevezetesen pl. a munkaerő alkalmazására vonatkozó szabályokat, az alkalmazási szerződés típusait,
- e) a tagok pénzügyi hozzájárulására vonatkozó megállapodásokat, az alkalmazandó költségvetési és pénzügyi szabályokat,
- f) a pénzügyi ellenőrzésért felelős szerv kijelölését stb.

Az EGTC legfőbb szerve a közgyűlés, amelyet a tagok alkotnak. Az EGTC kötelező szerve továbbá a rendelettervezet 7. cikke szerint még az igazgató is, aki az EGTC-t képviseli, és saját jogkör alapján jár el.

Az EGTC-re vonatkozó pénzügyi szabályok

A rendelettervezet 8. cikke értelmében az EGTC előzetes éves költségvetést készít, amelyet a közgyűlés fogad el. Ezenfelül éves tevékenységi kimutatás benyújtására is kötelezett, amelynek ellenőrzésére a tagállam erre kijelölt szerve jogosult.

A tervezet legutolsó változata (8. cikk 3. bekezdés) szerint az EGTC tagjai korlátlanul felelnek a tartozásaikért olyan arányban, amilyen arányban a költségvetéshez hozzájárultak.

A szabályozás kritikus pontjai

A szabályozás tekintetében többször hiányként értékelik, hogy a tervezet csak a belső határok mentén való együttműködéssel foglalkozik, és az EU keleti külső határán lévő régiók így kiesnek annak hatálya alól, azaz a keleti határrégiók a nem tagállamok régiói-val nem köthetnek ilyen megállapodást. Mindez pedig a szabályozás célja, azaz a négy szabadság elvének érvényre juttatása ellen hat.

A szabályozás nem egyértelmű a tagállamok szerepe tekintetében sem, miután a tagállamok mint tagok részt vehetnek az együttműködésben, ugyanakkor jóváhagyó szerepük is van. A rendelettervezet (1. cikk 4. bekezdés) megköveteli továbbá, hogy az EGTC a tagállam belső joga szerinti legszélesebb jogképességgel rendelkezzen. Itt felmerül annak kérdése, hogy közjogi jogi személyként létrejöhetnek-e EGTC-k Magyarországon. A magyar jog szerint megítélésem szerint az EGTC-k csak magánjogi jogi személyként jöhetnek létre, magánjogi nemzetközi szerződéssel közjogi jogalanyiságot nem lehet átruházni.

További problémás elem, hogy ha például egy EGTC-nek magyar tagja is lesz, de nem magyar székhellyel alakul meg, akkor a magyar közjogi szabályozás az EGTC-re nem terjed ki. Amennyiben az EGTC-k polgári jogi személyiséggel rendelkező szervezetként alakulnak meg, szükséges arról rendelkezni, hogy azok gazdasági, társadalmi vagy egyéb szervezetnek minősülnek-e.

A rendelettervezet szerint az EGTC hatáskörét a tagállamok által kötött megállapodás/szerződés határozza meg. Meg kell azonban jegyezni, hogy magyar helyi önkormányzatoknak és régióknak nincs nemzetközi jogi jogalanyiséga, polgári jogi szerződéseket azonban köthetnek.

Annak érdekében, hogy megfeleljünk a rendelettervezetben foglalt nyilvántartásba vételi szabályoknak, szükséges annak tisztázása, hogy az EGTC gazdasági, vagy társadalmi szervezet? Az előbbi esetén a cégnyilvántartást, az utóbbi esetén a bírósági nyilvántartást kell biztosítani.

A helyi önkormányzatok EGTC-ben való részvételét teszi kétségesse a pénzügyi felelősségvállalásra vonatkozó előírása. Az Ötv. 80. §-a értelmében helyi önkormányzatok csak olyan vállalkozásokban vehetnének részt, ahol felelősségük mértéke nem haladja meg a vagyoni hozzájárulásuk mértékét. Ez azonban nincs összhangban a rendelettervezet 8. cikkében foglaltakkal.

3. Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a tagállamok külső határain való kishatárforgalom szabályainak meghatározásáról, valamint a Schengeni Végrehajtási Egyezmény és a Közös Konzuli Utasítás módosításáról

Magyarország uniós tagságával az ország határ menti területeire vonatkozó rendszere átalakult. Az Európai Unióban a határ menti területek három típusa különböztethető meg:

1. egy tagállam és egy harmadik ország határa (pl.: Lengyelország és Ukrajna, vagy Szlovénia és Horvátország),
2. egy tagállam, amely a schengeni előírásokat már használja, és egy tagállam, amely számára kötelező, de még nem lépett hatályba (pl.: Ausztria és Magyarország között),
3. két tagállam, amelyek számára a schengeni előírások kötelezőek, de még nem léptek hatályba (pl.: Cseh Köztársaság és Lengyelország között).

A határ menti kapcsolatok kialakításának, a nemzeti határok lebontásának, és a periférikus területek kulturális, gazdasági összekapcsolásának kiemelt szerepét mutatja a Bizottság azon kezdeményezése, amelynek értelmében különleges vízumot kapnának a határ két oldalán élő lakosok. A Bizottság ennek gyakorlati megvalósítása érdekében egy új rendelettervezetet készített elő.

A rendelettervezet keretszabályozást tartalmaz. A norma felhatalmazza a tagállamokat, hogy a rendelet keretein belül, azokkal összhangban kétoldalú megállapodásokat kössenek. A tagállamoknak ezen kívül a már hatályban lévő megállapodásaikat is összhangba kell hozniuk a rendelettel.

A rendelettervezet az általános schengeni beutazási és tartózkodási szabályokhoz képest speciális rendelkezéseket tartalmaz, és a kishatárforgalomban való határátlé-

pésre egy külön rezsimet vezet be. A közrendre, közbiztonságra, valamint a tagállamok közegészségügyi érdekeire veszélyt jelentő személyek tekintetében azonban speciális szabályok érvényesek.

A határővezetet a tervezet légvonalban a határtól maximum 30 km-es sávként definiálja, amennyiben azonban az érintett közigazgatási egység részben kívül esik a 30 km-en, a határővezet kiterjeszthető 35 kilométerig. A rendelettervezet hatálya a határővezetben legalább egy éve jogszerűen tartózkodó (lawfully resident) harmadik országok állampolgáira terjed ki.

A tagállamok a kishatárforgalomban határátlépő személyek részére könnyítéseket vezethetnek be a kétoldalú szerződéseikben. Így külön határátkelőhelyet jelölhetnek ki, elkülönített sávokat tarthatnak fenn a kishatárforgalom részére, speciális körülmény esetén pedig (pl. a művelés alá eső területen keresztül húzódik az államhatár) a határátkelőhelyen kívüli átlépést is megengedhetik.

Ha a kétoldalú megállapodások lehetővé teszik a határátkelőhelyen kívüli határátlépést, akkor a kishatárforgalmi okmányban fel kell tüntetni, hogy mely helyen és milyen körülmények között léphető át a határ. A kishatárforgalmi rezsim szabályainak megsértését a tagállamoknak megfelelően szankcionálniuk kell.

Az igazolvány kötelező tartalmi elemeit, valamint a kiadásának feltételeit a rendelet előírja. A kishatárforgalmi okmánynak tartalmaznia kell az okmány tulajdonosának fényképét, valamint az alábbi információkat:

- az okmány tulajdonosának vezetéknévét, keresztnévét, születési idejét, nemzeti-ségét és lakóhelyét,
- az okmányt kiállító szerv megnevezését, a kiállítás dátumát, az okmány érvényes-ségi idejét,
- azt a határterületet, amelyen az okmány szabad mozgásra jogosítja fel tulajdonosát,
- az okmány tulajdonosa útlevelének számát.

Az igazolványnak a fentiekben túl meg kell felelnie a tartózkodási engedélyre előírt biztonsági követelményeknek is.

A rendelettervezet 6. cikke értelmében bilaterális egyezmények keretében az együttműködő államok szabályozhatják a kishatárforgalmi okmánnyal való határátlépés maximális időtartamát, amely azonban nem haladhatja meg a három hónapot. Az okmány érvényessége 1 évtől 5 évig terjedhet (10. cikk). A kibocsátás díjára vonatkozóan a rendelettervezet 11. cikke úgy rendelkezik, hogy az okmány kibocsátásának díja nem haladhatja meg a rövid időtartamra vonatkozó vízum kiállításának díját. A kishatárforgalmi okmány azonban ingyenesen is előállítható.

A rendelettervezet célja, hogy elősegítse a határ menti együttműködések területén fellépő kereskedelmi, szociális és kulturális kapcsolatok közötti akadályok leküzdését a térségben élő lakosok és vállalkozók között.

4. A belső piaci szolgáltatásokra vonatkozó közösségi jogalkotás

A Bizottságnak a belső piaci szolgáltatásokra vonatkozó irányelvtervezete nem kifejezetten a határ menti együttműködésekre vonatkozik, de kihatással lehet az egyes tag-államokban biztosított szolgáltatások határon átnyúló biztosítására. Különösen igaz ez

a szóban forgó térségekre, ahol a vállalkozók a piaci körzetüket ki szeretnék terjeszteni a határon túlra. Eddig azonban ezt számos jogi akadály miatt nem teheték.

Az irányelvet azért dolgozta ki az Európai Bizottság, hogy elősegítse az Európai Unió versenyképességének növelését. E tekintetben fontos adat, hogy jelenleg az Európai Unióban a GNP és a munkahelyek körülbelül 70%-át a szolgáltatások adják. Az egységes belső piacon a szolgáltatások szabad áramlása ehhez az arányhoz képest csak elenyésző mértékben valósul meg.

A nemzetállami korlátozások megszüntetése a Bizottság elemzése szerint munkahelyeket teremt, csökkenti a szolgáltatások árát, javítja azok színvonalát, és a versenyképesség javítása mellett a tagországok GDP-jét is növeli. A szolgáltatási szektorban túlnyomó többségét a kis- és közepes vállalkozások alkotják, amelyek határon átnyúló tevékenységét a Bizottság jelentése szerint jelentősen visszafogják az említett adminisztrációs terhek és korlátozások. A határon átnyúló szolgáltatások biztosításának megkönnyítésével, a verseny növelésével az irányelv nagymértékben hozzájárulhat tartós európai gazdasági növekedés megalapozásához a szolgáltatást igénybe vevők választékának bővülésével, a minőség javulásával és az árak csökkenésével.

Az irányelvtervezet fő célja, hogy megszüntesse, vagy legalábbis jelentősen csökkentse a jogi és adminisztratív korlátozásokat a szolgáltatások piacán. Az irányelv hatására átlagosan 50%-kal csökkennének azok a korlátozások, amelyekkel azoknak a szolgáltatóknak kell számolniuk, akik tevékenységüket több tagországra is ki akarják terjeszteni. A korlátozások lebontása a szabályozott foglalkozásoknál (pl. könyvelés) a legnagyobb arányú, míg a piaci szolgáltatásoknál (pl. IT-szektor) a legkisebb. A nagyobb verseny és a csökkenő árak következtében, a Bizottság 2005. januári tanulmánya szerint, 0,6%-kal emelkedne a jólét szintje az Unióban, ami 37 milliárd eurónak felel meg. A javulás ennek következtében minden tagállamban érzékelhető lenne.

Az irányelvet az úgynevezett együtdöntési eljárás keretén belül tárgyalják az EU intézményei. Ez azt jelenti, hogy a Bizottság javaslata alapján az Európai Parlament és a Tanács egyenrangú döntéshozó. Mindkét intézmény módosíthatja a tervezetet, és mindkettőnek el kell fogadnia a végső szöveget.

A határon átnyúló szolgáltatások tekintetében a származási ország elve azt jelenti, hogy miután ha egy szolgáltató jogszerűen működik egy tagországban (származási ország), anélkül nyújthat szolgáltatást egy másik tagországban (fogadó ország), hogy a fogadó ország szabályainak meg kellene felelnie.

Ezen elv egyik következménye, hogy azáltal, hogy a szolgáltatónak nem kell az összes fogadó ország előírásait figyelembe venni és a tevékenységét a származási ország hatósága felügyeli, a szükséges minimumra csökkennek a szolgáltatót érintő adminisztratív terhek és költségek.

A származási elv elfogadását azonban bizonyos tagállamok (főleg a „régí” tagok, így pl. Franciaország) egy másik következmény, a „szociális dömping” veszélyétől tartva nem támogatják. Véleményük szerint ugyanis az árelőnnyel rendelkező országok (elsősorban az új tagállamok) szolgáltatói más tagállamban az ott irányadó árak alá ígérve tudják majd tevékenységüket folytatni. A szolgáltatási irányelv azonban semmilyen körülmények között sem vezethet a minőségi szabványok színvonalának csökkenésére, az egyes állami rendelkezések egymás alá kínálására, és a szociális, fogyasztóvédel-

mi és ügyféljogok veszélyeztetésére. E tekintetben mindenképpen figyelembe kell venni, hogy a kiküldött szolgáltatónak is be kell tartani a célországban irányadó minimálbérre, munkafeltételekre vonatkozó szabályokat, így az irányelv támogatói szerint az említett félelem nem megalapozott.

Az irányelvtervezet szerint a szolgáltatások szabad mozgása hatékony végrehajtásának biztosítása, valamint annak érdekében, hogy a szolgáltatás igénybe vevői és a szolgáltatók – határoktól függetlenül – az egész Közösségre kiterjedően élvezhessék a szolgáltatás előnyeit, illetve nyújthassanak szolgáltatásokat, rögzíteni kell azt az alapelvet, mely szerint a szolgáltatót csak azon bejegyzett székhely szerinti tagállam jogszabályai kötik, amely székhelyen keresztül az érintett szolgáltatást nyújtja. A letelepedés fogalom-meghatározás megköveteli, hogy a szolgáltató, valamely állandó létesítményen keresztül, ténylegesen gazdasági tevékenységet végezzen a székhely szerinti tagállamban. Ez az elv alapvető jelentőséggel bír ahhoz, hogy a szolgáltatók teljes jogbiztonság mellett használhassák ki a belső piac által nyújtott lehetőségeket.

Az irányelvtervezet 2. cikke értelmében az irányelv a Közösség valamennyi tagállamában letelepedett szolgáltatók által nyújtott szolgáltatásokra alkalmazandó. Az irányelv azonban nem alkalmazandó a közszolgáltatási, valamint a következő tevékenységekre, pl.:

„a) banki, hitel-, biztosítási, foglalkoztatási nyugdíj- vagy magánnyugdíj-, befektetési vagy fizetési jellegű szolgáltatások;

b) elektronikus kommunikációs szolgáltatások és hálózatok, valamint a kapcsolódó létesítmények és szolgáltatások;

c) szállítási szolgáltatások, a készpénzszállítás és az elhunyt személyek szállítása.”

A szolgáltatási irányelv rendelkezik az ellenőrzési hatáskör gyakorlásáról is, amely a tervezet értelmében a származási országot illeti meg. Az említett szabályozás gyakorlati megvalósítása azonban felveti azt a problémát, hogy vajon fűződik-e a letelepedési országnak érdeke ahhoz, hogy ellenőrzéseket végeztesen el olyan szolgáltatásokkal kapcsolatban, amelyekre nem az adott állam joga az irányadó.

A kölcsönös elismerés elvéből fakadóan a fogadó tagállamok, és azok helyi és regionális önkormányzatai, helyi államigazgatási szervei sem korlátozhatják egy másik tagállamban alapított szolgáltató tevékenységét, így pl. nem köthetik külön engedélyhez, nyilvántartásba vételhez működését a fogadó államban, továbbá nem írhatják elő, hogy a szolgáltató a fogadó államban is rendelkezzen székhellyel/telephellyel.

Fontos kiemelni, hogy a letelepedés megkönnyítése érdekében az irányelvtervezet előírja, hogy a tagállamok a szolgáltatási tevékenység végzéséhez szükséges adminisztrációs terheket a szükséges minimumra csökkentsék, illetve szüntessék meg a más tagállamból letelepedő vállalkozásokat hátrányosan megkülönböztető feltételeket, továbbá a szolgáltatók tevékenységét ne akadályozzák hosszadalmas, átláthatatlan és költséges engedélyezési eljárások. Ennek érdekében szükségszerűek bizonyos egyszerűsítések, pl. a kölcsönös elismerés elvére tekintettel is csak olyan engedélyezési eljárást lehet kezdeményezni, amely közérdekből (közrend, közegészségügy, közbiztonság) indokolt, és a szolgáltatás feltételeinek való megfelelés más módon hatékonyan nem ellenőrizhető. Ezen túl csak objektív engedélyezési feltételeket lehet előírni, és ezeket előzetesen közzé kell tenni. Az engedélyező hatóság nem követelheti meg olyan feltételek újbóli teljesítését, amelyeknek a szolgáltató már eleget tett akár más tagállamban, akár az adott országban.

3. Az Európa Tanács határon átnyúló együttműködésre vonatkozó új jogi eszközei

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának és az Önkormányzati Szakbizottság (CD-LR) közelmúltbeli ülésein, valamint a helyi és regionális önkormányzatokért felelős miniszterek budapesti konferenciáján elfogadott Zárónyilatkozatban megfogalmazottak értelmében 2005–2007 között az Európa Tanács kiemelten foglalkozik a határ menti együttműködés témakörével, ezen belül is új jogi eszközök elfogadásával.

Az Európa Tanács Önkormányzati Szakbizottságának Határ menti Albizottsága (LR-CT) a varsói csúcson hozott döntéseknek megfelelően 2007-ig meghatározta azon tevékenységeket, melyek révén a határ menti együttműködések fejlesztéséhez hozzá kíván járulni. A javaslatok között szerepel – többek között – pl. a határ két oldalán élők nyelvtanulásának támogatására irányuló javaslatok megfogalmazása, a határ menti együttműködések akadályozó tényezők feltérképezése, és megoldások kidolgozása.

Megállapítható továbbá, hogy az ET különösen nagy hangsúlyt helyez a délkelet-európai országok határ menti együttműködésének támogatására is.

Az LR-CT a márciusi ülésén (határon átnyúló együttműködési szakbizottság) a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ menti Együttműködéséről szóló Keretegyezmény (Madridi Egyezmény) 3. kiegészítő jegyzőkönyvét vitatta meg. Az ülésen több tagállam felvetette a 3. kiegészítő jegyzőkönyv helyett egy önálló, az eurorégiókra vonatkozó jogforrás szükségességét. Erre való tekintettel az ET – szakértők közreműködésével – előkészítette a Területi Együttműködésre létrejött Határ menti Csoportokra (Territorial Grouping of Territorial Cooperation, TGTC) vonatkozó egységes jogi szabályozásáról szóló egyezménytervezetet is. A jogszabály-előkészítés jelenlegi fázisában a tervezetet a CD-LR tárgyalja.

Az egyezménytervezet szerint a TGTC létrehozásának célja a területi együttműködésből származó előnyök kihasználása érdekében az együttműködő partnerek felelőségének és rendjének szabályozása. A jogi személyiséggel rendelkező TGTC-ek felhatalmazza az egyezménytervezet arra, hogy végrehajtsanak az EU Strukturális Alapjaiból finanszírozandó területi együttműködési programokat.

Az egyezménytervezet igen részletes és alaposan kidolgozott, a felépítése viszont szokatlan. A preambulum, valamint az általános rendelkezéseket az I. melléklet követi, amelyben a TGTC működését szabályozza, az II. melléklet a végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseket, a III. melléklet pedig az egyezményhez tehető fenntartásokat összegzi.

Az egyezménytervezet kimondja, hogy a területi és helyi önkormányzatok és közhatalóságok által létrehozott csoport jogi személyiséggel bír, amelyet a TGTC-t alkotó önkormányzatok, hatóságok mind közjogi, mind magánjogi alapon létrehozhatnak. A tervezet arra is lehetőséget ad, hogy a TGTC jogi személyiség nélküli csoportosulás legyen, vagy ne bírjon pénzügyi önállósággal, ebben az esetben azonban az ECG tevékenysége kizárólag információcserére, közös érdeklődésre számot tartó kérdésekben való kutatásokra, tanulmányozásra, együttműködési javaslatok előkészítésére és az ebből adódó tevékenységek koordinálására irányulhat. A TGTC minden típusú területi együttműködési formára (határ menti, transznacionális, interregionális) létrehozható.

A TGTC tagja lehet az Európa Tanács bármelyik tagállama. A tervezet 3. cikkének 4) bekezdése azonban arra is felhatalmazást ad, hogy olyan területi és helyi szervek is a TGTC tagjai legyenek, amelyek nem az ET tagállamainak szervei, de irányadón el-fogadják a TGTC székhelyének jogi rendelkezéseit. Ezen rendelkezések tekintetében azonban az egyezményt ratifikáló államok fenntartással élhetnek. Az egyezményhez csatlakozóknak a csatlakozással egyidejűleg meg kell jelölniük azokat a közjog vagy magánjog hatálya alá tartozó szervezeteket, amelyeket a tagállamok feljogosítanak a TGTC-ben való részvételre.

Az TGTC csak nonprofit szervezetként működhet, és ennek megfelelően rendelkezik a jegyzőkönyv a vagyon megosztásáról a megszűnés, illetve felszámolás esetére. A tervezet rögzíti továbbá az alapító tagok jogosítványait, a működés során alkalmazandó jogot, az alapító okirat tartalmi elemeit és a TGTC szervezetére vonatkozó előírásokat.

Az alkalmazandó jog tekintetében a tervezet 8. cikke rendelkezik, amely kétfelé vá-lasztja a jogi személyiséggel rendelkező és nem rendelkező TGTC-kre vonatkozó sza-bályozást. A jogi személyiséggel rendelkező TGTC-re az egyezmény rendelkezései mellett a TGTC székhelye szerinti jog az irányadó, míg a jogi személyiséggel nem ren-delkező TGTC-k esetében a csoportosulás egyik tagjának nemzeti joga lesz az alkal-mazandó jog. Érdekes, hogy az egyezménytervezet a székhelyáthelyezés tekintetében is igen speciális és részletes szabályokat határoz meg.

A TGTC-ket a székhelyük szerinti tagállamban regisztrálni kell. Az EGTC-hez ha-sonlóan a TGTC-nek is rendelkeznie kell alapszabállyal, statútummal, amelynek a következőket kell tartalmaznia jogi személyiséggel rendelkező TGTC esetén:

- a TGTC-ben részt vevő területi és helyi hatóságokat, szervezetet,
- azon magánjog hatálya alá tartozó szervezetet, amelyek tagként működnek a TGTC-ben,
- a TGTC nevét, székhelyét,
- azt a nemzeti jogot, amely a székhely szerinti jog alapján a pénzügyi ellenőrzésre vonatkozik,
- a TGTC céljait, feladatait és felelősségi rendjét,
- a TGTC szerveinek összetételét, azok feladatait, a területi és helyi szervek reprezentációjának módjait,
- az ülések összehívásának rendjét,
- a határozatképességre vonatkozó szabályokat,
- a döntéshozatal rendjét, a döntésekhez szükséges szavazatok nagyságrendjét,
- a tagok jogait és kötelezettségeit,
- működési szabályokat, elsősorban a munkaerő-menedzsmentre vonatkozóan,
- a pénzügyi kifizetések módját,
- az alkalmazandó pénzügyi szabályokat,
- a statútum módosítására vonatkozó feltételeket,
- a TGTC létrehozásának intervallumát és megszüntetésének feltételeit stb.

A jogi személyiséggel nem rendelkező TGTC-k vonatkozásában az egyezményter-vezet jóval kevesebb kötelező elemet jelölt meg, de kötelező tartalmi elem, hogy a TGTC-ben részt vevő területi és helyi szervek harmadik személy irányában fennálló felelősségi rendjét meghatározza az alapszabály.

A jogi személyiséggel rendelkező TGTC az alábbi szerveket köteles létrehozni és működtetni: Közgyűlés (Assembly), Tanács/Bizottság (Board), valamint annak Elnöke (Chair) és egy vagy több Elnökhelyettese (Vice-Chairs). A TGTC alapokmánya a fentiekén kívül még további szerveket is létrehozhat, azok működésének azonban összhangban kell lennie az alapszabályban és a nemzeti jogszabályokban foglalt kötelezettségekkel. Az egyezménytervezet 22. cikke szerint az alapító okirat ezen túl rendelkezhet még egy Főigazgató megválasztásáról is, aki a szervezet napi operatív munkájáért felelős, és tevékenységét a Tanács felügyelete alatt végzi (Director General).

Az egyezménytervezet szerint a Közgyűlés a TGTC összes tagjának képviselőjét egyesítő testület, amely évente legalább egyszer ülésezik és dönt azokban az ügyekben, amelyeket az alapszabály részére meghatároz, pl. elfogadja az éves munkatervet és a feladatok végrehajtásáról szóló jelentést. A TGTC Közgyűlésében minden tagnak legalább egy helyet kell kapnia; az alapszabály tovább részletezheti a tagok által delegálható képviselők számának arányait. Az egyezménytervezet 31. cikke azonban kimondja, hogy minden tagnak csak egy szavazata van.

A TGTC alapszabálya határozza meg a Tanács tagjainak számát, tagjait és helyettesítőjüket a Közgyűlés választja az egyes tagok által jelöltek közül. Az egyezménytervezet igen részletesen szabályozza továbbá a Tanács működésének rendjét is. A Tanács saját tagjai közül Elnököt és egy vagy több Alelnököt választ, az elnök jogosítványait az alapszabály határozza meg. A Főigazgatót az Elnök javaslatára a Tanács nevezi ki határozatlan időre. A Főigazgató felelős a Tanács döntéseinek előkészítéséért és végrehajtásáért.

A TGTC főbb szerveire vonatkozó szabályok mellett az egyezménytervezet igen részletes szabályokat tartalmaz az operatív működés tekintetében. A TGTC egyes típusaira (közjogi személyiséggel rendelkező, magánjogi személyiséggel rendelkező és jogi személyiség nélküli TGTC) speciálisan meghatározza a TGTC:

- hatásköreire és feladataira vonatkozó szabályokat (40. cikk),
- a TGTC beszerzéseire (41–42. cikk),
- TGTC munkavállalóinak alkalmazására (45. cikk),
- a költségvetés összeállítására (50. cikk),
- a kifizetések rendjére és a könyvelésre (51. cikk),
- a pénzügyi és adminisztratív ellenőrzésre (53–55. cikk),
- a tagok felelősségvállalásának rendjére (58. cikk)
- az alapszabály módosítására, a megszűnésre, csatlakozásra vonatkozó szabályokat (63. cikk).

Arra való tekintettel, hogy az egyezménytervezet közel tíz oldalon keresztül taglalja a fenti területekre vonatkozó speciális szabályokat, jelen tanulmányban csak a legfőbb szabályokat emelem ki. A TGTC munkaszervezetet hozhat létre, amelynek alkalmazottait az egyes tagok által biztosított pénzügyi hozzájárulásból finanszíroznak az éves költségvetés alapján. Az alapszabály ugyanakkor azt is meghatározhatja, hogy egyes tagok kormányzatok alkalmazottai lássanak el a TGTC hatáskörébe tartozó feladatokat is. Az éves hozzájárulás összegéről a Tanács javaslata alapján a Közgyűlés határoz. Az éves költségvetést a Közgyűlésnek minden év július 1-jéig jóvá kell hagynia. A pénzügyi elszámolásokra, a könyvelésre és az adófizetésre a TGTC székhelyének joga lesz az irányadó.

Milyen feltételekkel csatlakozhat Magyarország az egyezményhez?

Általánosságban megállapítható, hogy a Magyarországon működő eurorégiók a jegyzőkönyv tervezetében foglaltaknak megfelelő szervezeti rendszerben működnek (rendelkeznek Tanáccsal/Közgyűléssel, Elnökkel vagy Elnökséggel, az adminisztrációs feladatokat Titkárság látja el, és működnek munkacsoportok vagy bizottságok).

Az egyezményhez való csatlakozás annyiban jelentene többletet a jelenlegi rendszerhez képest, hogy az egyezményt ratifikáló államokban működő TGTC-k azonos szervezeti és működési rend keretei között tevékenykednének. Az Európa Tanács az egyezménytervezet megalkotásával ugyanis abban kívánt segítséget nyújtani a TGTC-t alakítani kívánó tagoknak, hogy a megalakuláskor ne kelljen hosszas vitákat folytatni a TGTC alapszerveiről, azok feladatiról és az eljárási kérdésekről. Az egyezményben meghatározott szabályozást elfogadva az EGTC megalakulása jóval rövidebb időt vesz igénybe, csak az alapszabályt kell a TGTC-nek megalkotnia. Az egyezménytervezet azonban olyan részletesen szabályozza a szervezeti és működési kérdéseket, az egyes szervek ülésezésnek rendjét, hogy az alapszabálynak csak az egyezménytervezethez képest speciális szabályokat kell tartalmaznia. A tervezetet egyébként az eurorégiók működésének tapasztalatai alapján készítette el az Európa Tanács.

A magyar eurorégiók közül sokan még nem rendelkeznek jogi személyiséggel, néhányuk a polgári törvénykönyvünkben meghatározott magánjogi formában (pl. egyesület, közhasznú társaság) működik. A közjog hatálya alá tartozó olyan szervezet – helyi és területi szervek általi – létrehozását, amelyben határon túli szervezetek is részt vesznek, a magyar jogrendszer nem teszi lehetővé.

Az egyezménytervezet keretei között azonban lehetőség van arra, hogy az egyezményben alkalmazott szabályokat csak a magánjog hatálya alá tartozó, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező együttműködési típusra is alkalmazni lehessen. Az egyezménytervezet III. melléklete összesen kilenc cikk tekintetében ad fenntartásra való lehetőséget az egyezményhez csatlakozni kívánó ET-tagállamok számára.

Az ET-tagállamoknak az egyezményhez való csatlakozását könnyíti továbbá az a körülmény, hogy a csatlakozás lehetőségének nem feltétele, hogy a csatlakozni kívánó államok ratifikálják a Madridi Keretegyezményt vagy annak kiegészítő jegyzőkönyveit.

A jegyzőkönyv elfogadása mellett szól az, hogy a részletes és precíz meghatározások által a határon átvélt együttműködések viszonylag egységes formáinak kialakítását segítheti elő.

Nem hagyható azonban figyelmen kívül az Európai Unióban párhuzamosan folyó, az előző fejezetben részletesen ismertetett, EGTC-re vonatkozó jogalkotási munka. Az ugyanazon szerveződésekre vonatkozó, egymásnak ellentmondó szabályok elkerülése érdekében mindenképpen fontos az egyes jogi eszközök hatályának, fogalomhasználatának tisztázása. Ez különösen azért fontos, mivel az ET egyezménytervezete szerint megalakuló határ menti csoportok az Európai Unió támogatásaiból létrejövő programok megvalósítását is felvállalhatják. Az Európa Tanács azonban az általa előkészített egyezménytervezetet azért is tartja szükségszerűnek, mivel az Európai Unió szabályozásának (EGTC) személyi hatálya csak uniós tagállamokra terjed ki.

Következtetések

Látható tehát, hogy mind az Európai Unió, mind az Európa Tanács prioritásként kezeli a területi együttműködésekre vonatkozó akadályok megszüntetését, és számos új jogi eszköz kialakítása van napirenden. A kérdés azonban az, hogy a fentiekben ismertetett új jogszabálytervezetek valóban megoldást nyújtanak-e majd az együttműködések gátló jogi problémákra. Mind az EGTC-re, mind a TGTC-re vonatkozó szabályozás a székhely szerinti tagállam jogát emeli ki az együttműködések adminisztratív és pénzügyi, könyvelési rendje tekintetében. Az azonban egyik tervezetből sem tűnik ki egyértelműen, hogy a határ menti együttműködési csoportok működése során a nem székhely szerinti állam helyi és regionális hatóságainak van-e hatáskörük magukra nézve elfogadni más ország jogszabályait (pl. hogyan tudja a székhely-tagállam jogrendszere szerint működő EGTC a székhely-tagállam joga szerint el nem számolható számlákat lekönnyvelni, hogyan tud fellépni az EGTC a székhely-tagállam joga szerint, ha a nem székhely szerinti tagok nem tesznek eleget kötelezettségeiknek, vagy jogszabályszegést követnek el).

Kérdéses továbbá, hogy az EGTC rendeletben előírt jogi személyiség megkövetelése mit takar: polgári jogi személyiség, vagy közjogi jogi személyiség biztosításának kötelezettségét; ez a jelenlegi tervezetből nem olvasható ki egyértelműen. Az uniós forrásokból finanszírozott területi együttműködési programok megvalósítását kétségkívül jelentősen elősegítenék, ha az EGTC-k a közjog hatálya alá tartozó szervezetek lennének, erre azonban a tagállamok döntő többségében a vonatkozó jogszabályok nem biztosítanak lehetőséget.

Amennyiben azonban az EGTC-re vonatkozó rendelettervezet rugalmasan értelmezendő, és tagállamok a jelenlegi jogrendszerük szerint kötelesek biztosítani a legszélesebb jogalanyiságot az EGTC-kre vonatkozóan, a legtöbb tagállamban az EGTC-k polgári jogi személyiséggel rendelkező szervezetként működhetnek.

Hangsúlyozni kell azonban, hogy a tanulmányban bemutatott jogszabály-tervezeteket még az Európai Bizottság illetékes munkacsoportjai tárgyalják, így azok még számos változáson mennek még keresztül, érdemes nyomon követni a folyamatot. Az Európai Unió 2007–2013 közötti pénzügyi tervezési időszakában ugyanis már az EGTC-knek jut kiemelkedő szerep a területi együttműködési programok megvalósításában.

Jegyzetek

- 1 Az eurorégiók száma a '70-es évek elejétől kezdve jelentős növekedésnek indult, pl. 1971-ben jött létre a francia Felső-Elzász megye, a svájci Basel város és kanton, valamint a délnémet badeni kerület szövetsége, a Basiliensis Eurorégió.
- 2 A Bizottság 81/879/EGK ajánlása a regionális fejlesztések határon átnyúló koordinálására.
- 3 Pl. a Bizottság 2000. április 28-ai közleménye a tagállamoknak az európai térség harmonikus és kiegyensúlyozott fejlődésének elősegítését célzó transzeurópai együttműködést támogató közösségi kezdeményezésre (Interreg-III) vonatkozó iránymutatásokról (2000/C 143/08).
- 4 2131/1985/EGK rendelet az Európai Gazdasági Érdekcsoportokról.

Melléklet

A Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ menti Együttműködéséről szóló Keretegyezmény függelékében meghatározott minta-megállapodások modelljei

I. Államközi egyezmények

1. A határ menti együttműködés elősegítésére irányuló államközi mintamegállapodás
2. A határ menti területi konzultációról szóló államközi mintamegállapodás
3. A helyi határ menti konzultációról szóló államközi mintamegállapodás
4. A helyi hatóságok közötti szerződéses határ menti együttműködéséről szóló államközi mintamegállapodás
5. A helyi hatóságok közötti határon átnyúló együttműködés szerveiről szóló államközi mintamegállapodás.

II. A helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek közötti együttműködésre vonatkozó keretmegállapodások, szabályzatok és szerződések

1. Keretmegállapodás a helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek közötti Konzultatív Bizottság létrehozására
2. Keretmegállapodás a határ menti helyi közügyek vitelében való együttműködésről
3. Keretmegállapodás a határ menti együttműködést szolgáló magánjogi szervezetek létrehozásáról
4. Keretszerződés a határ menti helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek közötti beszállítások vagy szolgáltatások nyújtásáról (magánjogi típusú megállapodás)
5. Keretszerződés a határ menti helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek közötti beszállítások vagy szolgáltatások nyújtásáról (közjogi típusú megállapodás)
6. Keretmegállapodás a helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek közötti határ menti együttműködési szervezetek létrehozásáról

Irodalom

- Hajdú Zoltán: *A határon átnyúló együttműködés potenciális lehetőségei Magyarország EU-csatlakozása után – A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban*. Pécs: MTA RKK, 2000.
- Horváth Gyula: *Európai regionális politika*. Budapest–Pécs: DIALOG CAMPUS Kiadó, 1998.
- Nárai Márta–Rechnitzer János: *Elválaszt és összeköt a határ*. Pécs–Győr: MTA Regionális Kutatások Központja, 1999.
- Dr. Baller Barbara: A magyar eurorégiók közjogi státusa elismerésének szükségessége a magyar belső jogban. *Magyar Közigazgatás*, 2004/12, 738–757.
- A Magyar Köztársaság Alkotmánya (1949. évi XX. törvény).
- A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény.
- Európai Keretegyezmény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ Menti Együttműködéséről (kihirdetve 1997. évi XXIV. törvény).
- Kiegészítő Jegyzőkönyv az Európai Keretegyezményhez a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ Menti Együttműködéséről.

Második Kiegészítő Jegyzőkönyv az Európai Keretegyezményhez a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ Menti Együttműködéséről.

Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (kihirderve: 1997 évi XV. törvény).

A nemzetközi szerződéskötési eljárásról szóló 1982. évi 27. törvényerejű rendelet.

68/1999. (V.21.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között a határon átnyúló együttműködéséről szóló, Budapesten, 1997. november 11-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről.

A Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek határon átívelő együttműködéséről szóló, Budapesten, 2001. április 23-án aláírt Egyezmény kihirdetéséről szóló 200/2001. (X.20). Korm. rendelet.

Európai Közösséget Létrehozó Szerződés (EKSZ).

Az Európai Parlament és a Tanács irányelv-tervezete a belső piaci szolgáltatásokról.

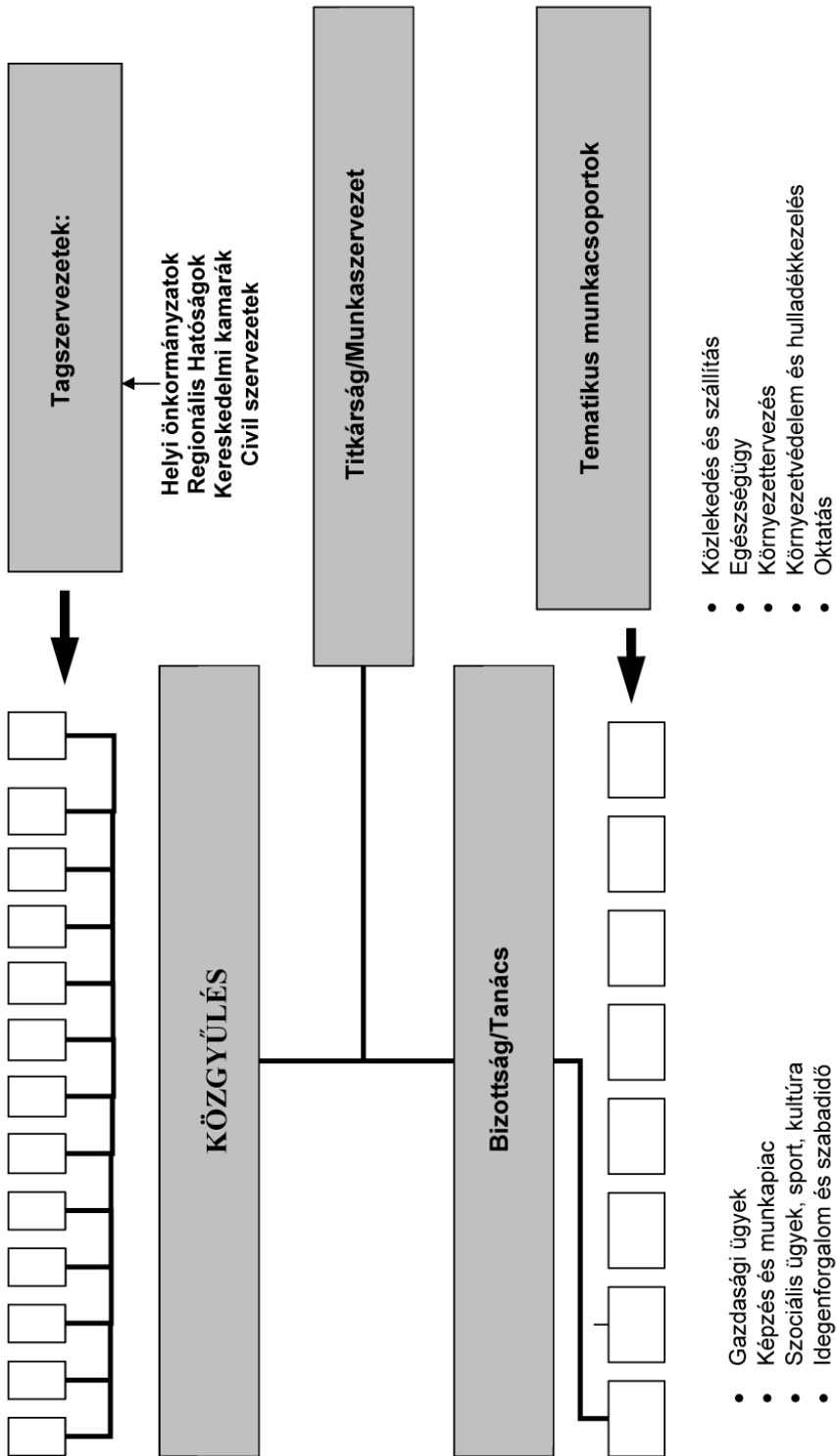
A Bizottság 2000. április 28-ai közleménye a tagállamok az európai térség harmonikus és kiegyensúlyozott fejlődésének elősegítését célzó transzeurópai együttműködést támogató közösségi kezdeményezésre (Interreg-III) vonatkozó iránymutatásokról (2000/C 143/08).

A határon átnyúló együttműködésekre vonatkozó közösségi jogi szabályozása tervezete (EGCT) COM(2004) 496 final (11689/04 REGIO 6 CADREFIN 26).

Az Európai Parlament és a Tanács rendelettervezete a tagállamok külső határain való kishatárforgalom szabályainak meghatározásáról, valamint a Schengeni Végrehajtási Egyezmény és a Közös Konzuli Utasítás módosításáról.

Az Európa Tanács a Területi Együttműködésére létrejött Határmenti Csoportokra (TGTC) vonatkozó egységes szabályozásról szóló önálló egyezmény-tervezete.

1. diagram



Novotny Gábor

A HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉS SIKERÉNEK KULCSKÉRDÉSEI NEMZETKÖZI MINTÁK ALAPJÁN

Az államok szerepének csökkenéséről, a határok légiesedéséről, a „határtalan hálózati világról” alkotott – a kilencvenes években szinte osztatlan konszenzust élvező – nézetek egyre kevésbé állják meg a helyüket, differenciálódnak. Nem kell ehhez mást tenni, mint vizsgálatainkat területi léptékét szűkíteni (globálistól a lokális felé), differenciálni (várostól a falu felé), a vizsgált szereplők körét bővíteni (multinacionális vállalatokról a kis és közepes vállalkozásokig), valamint gondolkodásunkban a hagyományos határértelmezéstől (pl. vám) az intézményi, tudati határok felé mozdulni.

A közelmúlt európai népszavazási fiaskóit (a 2005. évi holland és francia népszavazások az Európai Unió alkotmányáról) még úgy-ahogy ki lehet magyarázni belpolitikai indíttatású, kormányellenes szavazói hangulattal, azonban az Unió következő költségvetési periódusának tárgyalása során tanúsított kemény nemzeti érdekérvényesítő politikát a tagállamok részéről már nehezen. Ugyan az uniós költségvetés csak töredéke a tagállamok összeadott nemzeti össztermékének, a szolidaritás mégis egyre inkább megáll a határoknál, sőt az „országokon kívül elköltött pénzekből” csak negatív értelemben lehet választásokat nyerni („itt tartjuk”, „hazahozzuk”, „nem engedjük be”, „korlátozzuk”). A XXI. század első évtizedének közepére a határon átnyúló együttműködés – és annak intézményesülése – ennek ellenére szinte evidenciává vált Európa-szerte. Ha a kontextus Európa, akkor a fentiek és a történelmi háttér ismeretében természetesen ez a népszerűsödési folyamat, az együttműködés elterjedése, élénkülése önmagában is sikernek számít.

Jelen tanulmány első részének célja, hogy nemzetközi – főleg holland–német – példákön bemutassa: mennyiben valós az európai határon átnyúló együttműködést sikertörténetnek címkézni, mi valójában a siker (a vizsgálatok során némileg nagyobb súlyt kapott a hálózatépítés, és ezen belül is a városhálózatok kérdésköre). A tanulmány második részében – az első rész tapasztalatait is szem előtt tartva – összefoglaljuk, hogy az épp formálódó, véglegesedő hosszú távú fejlesztési tervekben, keretdokumentumokban különféle szinteken hogyan jelenik meg a határon átnyúló együttműködés és hálózatépítés kérdésköre.

I. Tények és trendek, kétségek és remények a határon átnyúló együttműködésben

Az uniós források katalizátor szerepe

Természetesen az évtizedekig forráshiányos perifériákon a megnövekedett források lekötése is sikernek számít. Az Európai Unió nagy hangsúlyt – és ennek megfelelően jelentős pénzeszközöket – fordított és fordít a határon átnyúló hálózatépítésre. Az

Interreg-programot, amely a Strukturális Alapok által támogatott egyik legfontosabb közösségi kezdeményezés, az Unió két fő céllal hozta létre 1990-ben: a gazdasági fejlődés és az integráció elősegítésére. Egyrészt tehát az Interreg határ menti területek speciális problémáit hivatott kezelni, másrészt a határon átnyúló (integrációs célzatú) hálózatok kialakítását célozza. Az Interreg kifejezett célja „lendületet biztosítani a belső határokon átnyúló hálózatok kialakulása és fejlődése érdekében, valamint bekapcsolni ezeket a hálózatokat a nagyobb közösségi hálózatokba” (AEBR, 1995). Az Interreg I. program mintegy 1,03 milliárd ECU értékben nyújtott pénzügyi támogatást, az 1994–99-es periódusra ez az összeg már 3,45 milliárd ECU, a 13 közösségi kezdeményezésre szánt 13,9 milliárd ECU mintegy negyede (ebből 2,4 jutott közvetlenül a határon átnyúló együttműködésekre). A koncentráció elvének megfelelően a 2000–2006-os programperiódusra négyre csökkentették a közösségi kezdeményezések számát. A programkoncentráció forráskoncentrációt is jelent, hisz a négy közösségi kezdeményezésre 10,4 milliárd eurót fordítanak. Ebből az Interreg mintegy 4,9 milliárd euróval részesedik. Az Unió külső határainál az Interreg-program legfontosabb „külső párja” a PHARE CBC program, amelynek keretében például Magyarországon 135 millió euróval segítették a határ menti területek és a kapcsolatok fejlődését.

A 2007–13-as uniós programozási periódusban az eredeti tervezetek szerint az Interreget felváltó Európai Területi Együttműködés célkitűzésre a Strukturális Alapok mintegy 3,94%-át (13,2 milliárd eurót) lehetett volna fordítani (ennek az összegnek majd' fele szolgált volna közvetlen határon átnyúló – cbc – programok társfinanszírozására). Tagállami ellenállásra ugyanakkor a transznacionális komponens leszűkült, és a jelenlegi állás szerint a mintegy 7 milliárdos összköltségvetésből 5,3–5,4 milliárd euró jutna a korábbi „A” komponensre.¹

Közelnézetben, a legelterjedtebb határon átnyúló intézményi minta alapjául szolgáló holland–német EUREGIO-ban például 3 programciklusban összesen mintegy 150 millió euró – ~ 37 milliárd Ft – kötődik valamilyen formában határon átnyúló hálózatépítéshez (EUREGIO, 2000, 2001). Az eredmények azonban korlátozottnak tekinthetők, amelynek legfőbb okai a rendszerhatárok, intézményi és kulturális különbségek, eltérések a tudati beállítottságokban, az ellentétes vagy hiányzó érdekelttség. Az EUREGIO-n keresztül Interreg-pénzből finanszírozott üzleti kiállítás (Hollandia, Twente Régió, Hengelo, 2001. február) jó indikátora az együttműködési készségnek (szakértők szerint a hengelói fórum reprezentatív mintája a valós helyzetnek): a több mint 300 résztvevő között csupán 5 német intézmény képviseltette magát. Ez utóbbiak sem tisztán vállalkozói kooperációban érdekelt cégek, hanem „kapcsolatbrókerek” – gazdaságfejlesztési ügynökségek, kamarák, egyetemek képviselői –, akik elsősorban partnerközvetítésben, információszolgáltatásban voltak (lettek volna) érdekelték. A fórum ugyanakkor élénk regionális kapcsolati hálóra utalt a holland cégek körében.

Látni kell ugyanakkor, hogy uniós pénzek nélkül nincs eredmény. Az eleinte alulról felfelé építkező (bottom-up) eurorégiókat az EU modellértékűvé emelte, pénzügyi programot társított a határon átnyúló együttműködésekhez, ezáltal a felső ösztönzés (top-down logika) katalizálta az együttműködéseket. Jellemző például, hogy a szintén modellértékűnek beállított német–belga–holland határon fekvő Euregio Maas-Rhein szervezeti struktúrája csak korlátozottan volt alkalmas az elfogadott intézkedések vég-

rehajtására, egészen addig, míg „az 1976-óta Csipkerózsika-álmát alvó eurégiót 1990-ben Interreg herceg milliós csókkal fel nem ébresztette” (Soeters–Liberda, 1996: 62. utalásában). Ugyanakkor túlzás és a tények leegyszerűsítése holland szerzők (Hassink [et al.], 1995:68.) kijelentése, miszerint az Interreg-kezdeményezés vezetett az új intézményi jelenség kialakulásához, bár tény, hogy megerősödésükben nagy szerepet játszott.

Az EU támogató hozzáállása mellett természetesen az államberendezkedés és érdekszerkezet tovább ösztönzi, illetve gátolja az együttműködéseket. Utóbbi még föderatív berendezkedésű országokban is előfordul, hisz vannak olyan tartományok, amelyek nem szívesen osztják meg az eurorégiókkal a projektek finanszírozásával kapcsolatos döntési hatáskörüket. Ez jellemző például a centralizáltnak tekinthető bajor közigazgatás és az Inn-Salzach Eurorégió kapcsolatára. A bajor–osztrák határon fekvő Inn–Salzach Eurégió „lehetőleg nagy összegű uniós támogatások megszerzésére létrehozott érdekközösség...”, és ha első látásra úgy tűnt, hogy a régió az erőfeszítések határon átnyúló összehangolásával a saját kezébe veszi fejlődését, közelebbről nézve kiderült, hogy ez kettős vonatkozásban is régió kívülről irányított: egyrészt az EU, másrészt a tartomány részéről (Liberda, 1996:69, 71). A bajor adminisztráció a felső-ausztriai ösztönző-felügyelő állásponttal szemben ráadásul európai kompetenciáit is félti és őrzi: 5 járás már olyan súlyt képviselhet, hogy közvetlenül – München megkerülésével – fordulhatnak Brüsszelhez (uo.: 58).

A közszférában – ahol az együttműködés, hálózatépítés nagyobb intenzitást mutat – tehát kulcsfontosságú befolyásoló tényező az uniós és nemzeti költségvetési támogatás. A privátszférában – és főleg a kis- és középvállalkozások szintjén – azonban az érdekszerkezet, érdekhorizont, a kockázati szint, az eszközkészlet, és nem utolsósorban a társadalmi beidegződések, értékrend miatt az esetleg közvetetten elérhető források ellenére is csekély realitású a határon átnyúló együttműködés, nem beszélve a hálózati együttműködésről.

Határon átnyúló területiség, eurorégiók

A határon átnyúló régiókat tulajdonképpen ál-területeknek (Perkmann, 1997, 1999) tekinthetjük, hisz a végső döntéshozó hatalom az érintett helyi, regionális, nemzeti és uniós résztvevők hatáskörében marad. A határon átnyúló politika inkább regionális külpolitika, mintsem hagyományos területi politika. Az eddig államközi egyezményekben biztosított közös intézmények létrehozását célzó közjogi lehetőségek (pl. célszövetség) kihasználtsága korlátozott, sikere „visszafogott”, csakúgy, mint a Bizottság legújabb jogi, intézményi javaslatának tagállami fogadtatása.²

Jellemző a rugalmasság, képlékenység, ami értelemszerűen növeli a lakosság azonosulási problémáit. Egyes eurégiók a pénzek reményében programciklusról programciklusra átalakulnak, jellemző egyfajta kapcsolati opportunizmus.³ Fennáll annak a veszélye, hogy elitek jönnek létre a közszférában, melyek elszakadnak, függetlenednek a magánszektortól, az állampolgároktól, valamint a demokratikus döntéshozás és kontroll fennálló kereteitől. A határon átnyúló együttműködés egy szűk réteg ügyévé válik, a közszféra különféle szintjein kialakulnak ugyan hálózatok, de kevés a multiplikatív hatás a privátszféra és a lakosság határon átnyúló kapcsolataira, és kevés a valóban határon átnyúló projekt.

Ráadásul, ha a hálózatok létrejöttéhez és működéséhez felső (kormányzati) és külső (tanácsadói) ösztönzés, állandó támogatás szükséges, akkor ez a kezdeményezés sem a helyi és területi önkormányzatok önkéntes, alulról építkezéséről szól. Inkább központi (európai és tagállami) hatóságok tanácsadói hálózatokat (magánszférát) erősítő közvetett beavatkozásáról beszélhetünk. Ezzel önmagában nincs is semmi probléma, csak a tapasztalatok azt mutatják, hogy a tanácsadói szektor helyi, térségi „beágyazottsága”, valamint szakértelme sokszor nem biztosított, a megrendelések a centrum-térségek egy kaptafára dolgozó cégeinek, tanácsadóinak jelentenek biztos piacot.

Manapság számos tanácsadó cég és profi lobbicsapat érvel általában az uniós határrégiók, határon átnyúló régiók, és ezen belül speciálisan az eurorégiók fejlesztéséért, hiszen így marketingeszközként határon átnyúló együttműködési stratégiákat, célrendszereket adhatnak el helyi önkormányzatoknak, megyéknek, régióknak. (Houtum, 2000:66)

Amíg azonban a szakemberképzés és a szakemberek helyben tartása nem – vagy nem kellő mértékben – megoldott, addig a fenti jelenséggel együtt kell élni.

A feltárt hiányosságok, problémák és ellentmondások ellenére egyetértés mutatkozik abban a tekintetben, hogy az eurorégiók mint keretintézmények mégis fontos eszközei a határon átnyúló együttműködési kezdeményezések menedzselésének, és általában alacsony ismertségük ellenére fontos hangsúlyozni pszichológiai, szimbolikus szerepüket.

Alternatívák

Több kutató (Perkmann, 1997, 1999; Rodemann, 1997; Schwab, 1997; Scott, 1998) ugyanakkor kevésbé kötött és hierarchikus intézményi formákban gondolkozik az eurorégiók kritikája nyomán.

A networking – hálózatépítés, hálózatosodás – fogalma Európa-szerte olyan divatos kifejezés már, mint a szubszidiaritás vagy a partnerség. A merev keretekkel rendelkező együttműködésekkel szemben az egymást kiegészítő forrásokkal jellemezhető laza kapcsolatok rugalmasabbak és nagyobb alkalmazkodóképességről tesznek tanúbizonyságot. A munkaközösségek és workshopok szerepe jelentős lehet mind a politikai, mind a gazdasági hálózatok kezdeményezésében, hisz céljuk dialógust indítani a megszokott kereteken kívül (legyen az egy cég vagy önkormányzat), melyek sokszor túl formálisnak és megkövültnek bizonyulnak. Példaként említhetők rendszeres informális cégkapcsolati napok, önkormányzati workshopok, business-találkozók, bár meg kell jegyeznünk, hogy – mint azt a holland–német határon szerzett tapasztalataink mutatják – az eredményesség nehezen mérhető, és a határon átnyúló hozzáadott érték sokszor kétséges.

Perkmann (1997, 1999) a titkárságok szerepét is hangsúlyozza az eurorégiók fejlődését illetően. Ezek, mint egyfajta „fejlesztési ügynökségek” (ha ugyan saját pénzeszközökkel nem is, de) speciális ismeretekkel, jobb esetekben hálózatépítési képességekkel rendelkeznek, így gyakran projektkezdeményező és helyi hálózati menedzser szerepet töltenek be. Míg az eurorégió-tanácsok „kormányközi” jellegűek, addig a titkárságok

dolgozóinak létérdeke az eurorégió, ezért személyes elkötelezettjei a határon átnyúló együttműködés ügyének, és megpróbálják magukat függetleníteni a különböző külső érdekcsoportoktól, leginkább a kormányzó és ellenőrző bizottságok tagjaitól (Perkmann, 1997, 1999). Az eurorégiókat ugyanakkor gyakran éri kritika a hiányzó szakértelem és stratégiai gondolkodás miatt. A titkárságok a legtöbb esetben túlterheltek.

A legjobb megoldás talán egy intézményesebb és egy informálisabb, hálózati jellegű együttműködési forma együttes kialakítása lenne. Az eurorégiókra mint formalizált intézményi hálózatokra mindenképpen szükség van a hiányzó határon átnyúló tervezési szint és a segélyek koordinálása miatt, de a másik oldalon elengedhetetlen egy kommunikatívabb, rugalmasabb információközvetítő és cselekvési szint létrehozása, amely némileg tehermentesítené az eurorégiókat, valamint biztosítaná az eddig hiányzó funkciókat. Ezt a szerepet a politikai hálózatként működő, horizontális jellegű munkaközösség jelenthetné (Rodemann, 1997).

A legtöbb kutató (így pl. Scott, Vonk) a gazdasági együttműködés mellett, valamint létrehozásának előfeltételeként kiemeli a határon átnyúló valódi párbeszéd kialakításának, valamint a kulturális, emberi kapcsolatok ápolásának fontosságát. Fürst az észak-rajna-vesztfáliai, hálózatként működő regionális konferenciák kapcsán odáig megy, hogy „ha hiányzik a társadalmi-érzelmi kötődés, akkor az ilyen hálózati struktúrák nem haladják meg a projektcsoport vagy vitafórum státust” (Fürst, 1994:186).

Az egyes munkacsoportok és azok munkaértekezletei (workshopok) mint laza (szakma)politikai hálózatok egy korábbi fejlődési fázishoz való visszatérést jelentenek ugyan, de a kevésbé formalizált keretek miatt hatékonyabb, cselekvésorientált dialógus és projektorientált munkát tesznek lehetővé kistérségi szinten – elvileg. Ahol azonban a legtöbb projekt kapcsán hiányoznak a hálózatok működésének alapvető feltételei, a bizalom és az információáramlás, valamint az önértékek korlátozása, ott kevés esélye van a pozitív informális fejleményeknek.

„A gazdasági hálózatépítést (innovatív regionális milióben)... nem ösztönözhetik kívülről álló felek. Élénkíteni lehet ugyan, de lényegében spontán módon, a már meglévő társadalmi hálózatokra alapozódik, amelyek létrehozzák és megerősítik a miliót ott, ahol magas szintű a kölcsönös bizalom és reciprocitás” – vallja Hansen (Hansen, 1992:101–102).

Capellónak a gazdasági szféra kapcsán tett megjegyzéseit szélesebb értelemben is alkalmazhatónak tartjuk. A helyi milió akkor maradhat innovatív, akkor érheti el a dinamikus hatékonyságot, ha két irányból, egymást kiegészítő módon képes csökkenteni a piacok és a döntési folyamatok bizonytalanságát, megteremteni az innovációhoz szükséges know-how-t (Capello, 1996):

- olyan helyi hálózatok kialakításával, melyekben a közelség – térbeli, kulturális, pszichológiai – három megkülönböztető jellemzőt generál: kapcsolatsűrűség, informalitás és nyitottság;

- területeken átnyúló (transz-territoriális) hálózatok létrehozásával, amelyekben a partnerek közötti távolság kevés kapcsolatot, azok nagyobb mértékű formalizáltságát, hálózati szelektivitást, valamint zártságot feltételez és eredményez.

Tehát a helyi „rövidlátás és betokozódás” elkerülését a formalizált és innovatív impulzusokat „szállító” külső, távoli kapcsolatok garantálhatják, miközben a bizalomra épülő informális helyi hálózatok biztosítják az érdekeltséget és a kötődést. Az Euró-

pai Unió regionális és határrégió-politikájában ez a helyi határon átnyúló együttműködések, valamint a transznacionális, interregionális együttműködések fokozottabb koordinációját feltételezi, konkrét programnyelvre fordítva az Interreg IIIA, valamint az Interreg IIIB, IIIC programok egyeztetését, összehangolását.

A transznacionális együttműködések felértékelődése

A kilencvenes évek közepétől a határon átnyúló együttműködések egy szélesebb térségi dimenziója is felértékelődött, különösen területi tervezési szempontból.

Az Unió területfejlesztési minisztereinek (CEMAT) 1997 júniusában, Noordwijckben tartott ülésén mutatták be hosszú és úttörő jellegű előkészítő munka eredményeként az Európai Térségfejlesztési Perspektíva (ESDP – European Spatial Development Perspective) első változatát, majd két évvel később Potsdamban fogadták el a végleges verziót (1999).

Bár integrált területi tervezési aspektusból közelíti meg a kérdéskört, az ESDP szintén jelentős hangsúlyt fektet a határon átnyúló együttműködési hálózatokra (a határon átnyúló területeken különös jelentőségűek a város csoportok, klaszterek együttműködései; a regionális és nagyobb közlekedési hálózatok kapcsolódásainak fejlesztése; a veszélyeztetett környezetvédelmi területek menedzsmentje [European Commission, 1999]).

A határon átnyúló városhálózatok, együttműködések eszközül szolgálhatnak a határ közeli területek hátrányos helyzetének leküzdésében. (European Commission, 1999:22)

A területi tervezési együttműködés célzott ösztönzése már az Interreg IIC programban is megjelent, és a harmadik Interreg-program keretében is jelentős szerepet játszik a 7 transznacionális régióban zajló együttműködés élénkítése. A 2007–2013 közötti uniós programozási időszakra az első bizottsági javaslatok szerint a transznacionális dimenzió tovább erősödött volna (a forrásarányok és támogatható területek – pl. beruházások – tekintetében is), azonban a tagállamok erős ellenállásán a bizottsági kezdeményezés megbukott.

Az Interreg- és ESDP-célok mindenesetre visszhangra találtak a transznacionális és határon átnyúló munkaanyagokban, jövőképekben, fejlesztési tervekben, így a hazánkat érintő CADSES (Central European Adriatic and South-Eastern European Space) -társág jövőképében is:

A határok légiesítése nem csupán fizikai és intézményi előfeltételek megteremtését jelenti, hanem kapcsolatok, interakciók sűrű szövetét is. Eurorégiók, városok és régiók közötti testvérkapcsolatok, közös infrastruktúra-fejlesztési projektek, a közös természeti és kulturális értékek megőrzése, együttműködés a foglalkoztatás területén, kis- és középvállalkozások együttműködése egyaránt az európai térségi integráció elemei [...] Az együttműködések minden szinten és szférában ösztönözni kell: a nemzeti adminisztrációk, a regionális és helyi önkormányzatok között, gazdasági, politikai és társadalmi intézmények, valamint vállalkozások között. A városok és régiók közötti partnerségi kapcsolatok és hálózatok különösen fontosak. Figyelembe véve a 16 000 km hosszú szárazföldi határszakaszt, a határon átnyúló együttműködésnek és az eurorégiók alapításának prioritást kell élveznie. (Vision Planet, 2000:12, 58)

Északnyugat-Európa Térbeli Jövőképe (Spatial Vision for North-West Europe [Spatial Vision Group, 2000]) valamivel merészebb vállalkozás. Ugyan az ESDP-ben lefektetett irányvonalak mentén halad, mégsem marad azok (és más „európai” prioritások) pusztá megismétlésénél, hanem jövőképet vázol egy homályosan lehatárolt Északnyugat-Európáról. Amit 1993-ban Hingel még nemzeteken átnyúló kohéziós területeknek (cross-national cohesive areas) nevezett, később transznacionális makrotterekként – ugyan, valljuk meg őszintén, kissé felhígulva – kaptak létjogosultságot az Európai Térségfejlesztési Perspektívában, de már annak előkészítése során is.

Az ezeken a területeken belül tapasztalható viszonylag erős kohézió következtében azt várhatjuk, hogy a kommunikáció, az információcsere, az áruk és szolgáltatások, tőke és munkaerő körforgása virágozni fog, megnövelve az állampolgárok kötődését és a területté alakulás folyamatát. (Hingel, 1993:28)

Ugyanakkor a nemzetállami szintről új szintekre (régió, határon átnyúló régió, transznacionális makrorégiók, Európai Unió) áthelyezett területiség kérdését érinti az északnyugat-európai jövőkép szerzőinek dilemmája: azzal, hogy erre a területre koncentrálunk, nem jönnek-e létre új határok, gátak a terület körül? A kétségkívül fennálló veszély kivédésének szándéka vezette az alkotókat, amikor a térkép formában bemutatott vízió elmosódott határaival, és számos környezetbe mutató nyíllal, a terület nyitottságát, homályos lehatárolását kívánják közvetíteni (1. ábra). Az már egy más – bár mindenképpen izgalmas – kérdés, hogy a perifériaként és maradékelven kezelt, ám rendkívül összetett CADSES-térségben hogyan kezelhető a hálózatos, nyitott területiségbe való átmenet, hisz a CADSES-térségben majd 16 000 km hosszúságú határ húzódik (több, mint az uniós belső határok együttes hossza), köztük nemrég (újja)alakult, és most megszilárduló államok határaival. Tehát, amennyiben Északnyugat-Európa Térbeli Jövőképénél üdvözljük a szélek elmosódott impresszionizmusát, akkor látnunk kell azt, hogy a CADSES-térségben egy ehhez hasonló elképzelés ma még „hipervízió” tűnne.

A transznacionális együttműködések kapcsán azt is érdemes megjegyezni, maguk a résztvevő területi tervezők is elismerik, hogy a transznacionális hálózatok hatásai még bizonytalanok. Kérdésként merült fel, hogy hol és hogyan kellene ilyen hálózatokat szervezni úgy, hogy azok az ESDP szellemében hozzájáruljanak egy kiegyenlítettebb és fenntarthatóbb fejlődéshez, a növekedés igazságosabb eloszlásához. Az is nyitott kérdés a tervezők előtt, hogy vajon egy transznacionális területi jövőkép – ahogy jelenleg is – csupán a globális centrumokra és a nagyvárosi (metropolitan) hálózatokra koncentráljon, vagy kiterjedjen határon átnyúló középvárosi hálózatokra is? (Spatial Vision for North-West Europe [Spatial Vision Group, 2000])

Selke (1997) a transznacionális együttműködések felértékelődési folyamatával kapcsolatban arra figyelmeztetett, hogy ezeknek az együttműködéseknek nem szabad elhomályosítaniuk a határon átnyúló együttműködések jelentőségét, ellenkezőleg, segíteniük kell azokat. Ebben éppen a határon átnyúló városhálózatok jelenthetik az összekötőkapcsot, amikor is a városok dinamikája és széles – nem csupán helyi – kapcsolatrendszere segíthet elkerülni a „szklerózis multiplexet”.

Városhálózatok

A nyolcvanas évektől kezdődően a határ menti városok egyre gyakrabban szerveződnek informális hálózatokba bizonyos konkrét feladatokra hol az eurorégiók mellett, annak keretein belül, hol azok ellenében (Keller–Stamm, 1997). A megalakítás legfőbb indoka sokszor az eurorégiók „tehetetlenségi ereje”, hisz a merev formalizált intézmény nem bizonyult alkalmasnak a legtöbb – főként a városok érdekeit érintő – feladat gyors és hatékony megoldására. A cél tehát pragmatikusabb, célzottabb és közvetlenebb együttműködési formák kialakítása volt a méretgazdaságossági előnyök és pozitív externáliák közös megteremtése, kihasználása és a negatív externáliák közös kivédése, feloldása, valamint az ezeket elősegítő közös lobbimunka érdekében. Ilyen kezdeményezések a MHAL (Maastricht, Hasselt, Aachen, Liège, Hasselt/Genk), a LINEA (Eindhoven, Venlo, Roermond, Mönchengladbach, Krefeld), az ANKE (Arnhem, Nijmegen, Kleve, Emmerich) hálózatok, valamint a Hengelo/Enschede–Münster–Osnabrück városháromszög.

A MHAL-együttműködés létrejöttének legfőbb motivációs tényezői is az Euregio Maas–Rhein keretei között zajló középszintű (provinciák, régiók) együttműködés meglehetősen visszafogott eredményei voltak (Hassink [et al.], 1995). A hálózat célja a határon átnyúló együttműködés, főként az infrastruktúra, gazdaság- és városfejlesztés területén. A MHAL-városshövetségnek projektorientációja révén fontos szerepe lehetne abban, hogy „polgárközelivé” tegye a határon átnyúló együttműködést. Ebből a szempontból azonban nem feltétlenül modellértékű a példa, hisz a városshövetség kormányzati kezdeményezésre jött létre, és talán éppen ennek következtében maradt el az alapcélként hangoztatott informális, hatékony szervezeti struktúra, valamint az átlátható döntéshozatal (ezzel szerették volna kiküszöbölni a bizottságok és albizottságok, különféle munkacsoportok, teamek közötti megosztottságot, zavart). Így ugyanis – nem meglepő módon – minden felsőbb területi szint beleszólást és tagságot követelt az elnökségben, az összekötő és projektcsoporthoz.

A városhálózati kezdeményezések ösztönzése 1988-tól kezdődően öntött hivatalos formát, amikor a 4. holland nemzeti területfejlesztési és -rendezési jelentés (Vierde Nota Ruimtelijke Ordening) a közös európai belső piac fejlődésével kapcsolatban nagyobb szerepet szánt a nemzetközi kapcsolatoknak. Kiemelt fontosságúnak ítélte a határregiókat a nemzetállamok fejlődésében, így kezdeményezte a MHAL-hálózatot, amely később az érintett országok kétoldalú területfejlesztési és -rendezési bizottságain keresztül jutott el az alsóbb szintekig (Reis, 1994; Hassink [et al.], 1995). Tehát az eurégiókhoz hasonlóan az eleinte alulról induló kezdeményezéseket felkarolta a felülről és kívülről jövő ösztönzés, ráadásul később az 5. holland nemzeti területfejlesztési és -rendezési jelentés (Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening) egyik súlyponti eleme lett a városhálózati struktúrák fejlesztése.

A városhálózatban gondolkodó holland területfejlesztés elve a fontosabb városi területek kedvezőbb európai pozicionálása: egyedi városok már nem tudják a munka és életkörülmények, szolgáltatások, parkok, közlekedési rendszerek teljes körét biztosítani, ellentétben a nagyvárosi (metropolitan) területekkel és városhálózatokkal, ráadásul mindezek együtt a vidéki területek fejlesztése szempontjából is előnyösek, vallják a holland tervezők. Kulcsmotívumok a változatos városi és vidéki környezet, az elérhetőség optimális színvonala, valamint a szociális infrastruktúra (VROM, 2001).

Ezzel párhuzamosan Németország területfejlesztésében is hangsúlyos szerepet kapnak a városhálózatok, így nem csoda, hogy az eurégió-boom után a kilencvenes években gomba módra szaporodtak a határon átnyúló városhálózatok is (2. ábra).

A MHAL határon átnyúló városhálózathoz képest az EUREGIO-hoz tartozó, és a holland–német Északi Területrendezési Bizottság megállapításaiban is szereplő Enschede/Hengelo–Münster–Osnabrück városháromszög megjelenése és tevékenysége kevésbé karakterisztikus, bár Osnabrück és Münster eurégiós tagsága növelte a határon átnyúló tervezés és érdekérvényesítés koordinációs lehetőségeit (a két város csak 1999-ben vált az EUREGIO tagjává). Ugyan a határok hagyományos értelemben már nem gátolják a centrumok határon túlnyúló ellátó funkcióit, azonban a gyakorlatban az agglomerációs hatások kevés kivétellel még félkörökben érvényesülnek. Pedig a Holland Kormány a speciális törvényi szabályozáson (Kaderwet)⁴ túl az 5. holland területfejlesztési és -rendezési jelentésben is megkülönböztetett figyelmet szentel a Twente (Enschede/Hengelo) és Arnhem–Nijmegen városhálózatoknak, valamint nyomatékosan kéri a provinciáktól, hogy támogassák a hálózatokon belüli és hálózatok közötti együttműködést. A hálózatok olyan speciális regionális politikát igényelnek, amelyek megfelelnek a kormányzat által támasztott követelményeknek a telephelyi politikában, a tájgazdálkodásban, lakáspolitikában (rehabilitáció), valamint a határon átnyúló együttműködéssel kapcsolatos jövőképek és politikák terén. A jelentésben foglaltak szerint (VROM, 2001) a városhálózatokon belül az együttműködés nem önkéntes, hanem kötelező (bár a koordináció számára nem hoztak létre új, formális adminisztratív struktúrát). A városhálózatok egyedi szintje és a hálózatok természete más, rugalmasabb megoldásokat igényel, ugyanakkor elvárás a tartós, részben projektalapú partnerség provinciák, városrégiók és települési önkormányzatok részvételével. Minden kiemelt városhálózat köteles hosszú távú fejlesztési perspektívát (jövőkép) és decentralizált területi programot készíteni, amelyek a regionális és strukturális (rendezési) tervek alapjául szolgálnak. A nemzeti kormány véleményezi a jövőképeket és a programokat a nemzeti területi politikával való harmonizáció tekintetében. Miután a Kabinet dönt a beruházási források allokációjáról, minden régióban regionális (terv)szerződést (covenant) kötnek a támogatás és a politika összekapcsolása érdekében. A jelentés szerzőinek szándéka szerint a városhálózatok határon átnyúló aspektusaival kapcsolatban az érintett provinciák és települések a kezdeményezők, a kormány például az akadályok lebontásával, a kutatási tevékenység támogatásával, és a jövőképek kialakításával segíti elő a folyamatokat. Általánosságban a területpolitikai célok megvalósításánál a más kormányzati szintek szabadságának maximalizálására törekcszenek (VROM, 2001). Az „amikor lehetséges decentralizáltan, de ha szükséges centralizáltan” jelszó példa a szubszidiaritás elvének eredeti, nem kizárólag egyirányú, decentralizációt alátámasztó értelmezésére.

Általánosságban az ösztönzés, a különböző szintű tervek és szándéknyilatkozatok ellenére a gyakorlatban számos körülmény nehezíti a városhálózati együttműködést. Problémaként merül fel az egyes résztvevők eltérő súlya, érdekelletének akadályozzák a „nagyok” és „kicsik” együttműködését, főként, ha ez a helyzet határon átnyúló jelleggel alakul ki. Egy közös repülőtér telephelyének kérdése sokszor belföldön is komoly probléma, nemhogy határon átnyúlóan, mint azt a belga–holland–német határ-

nál fekvő MHAL városainak évtizedes vitája is példázza. A gazdasági pozíció mellett az eltérő hatáskörök, kompetenciák okozta problémák akkor jelentkeznek élesen, amikor az együttműködés keretében konkrét fejlesztési programokat, projekteket kívánnak megvalósítani a felek. Ilyenkor a városhálózati struktúra túlterheltté válik, az együttműködés laza grémium jellege tarthatatlan, szükségessé válnak a „keményebb”, biztosabb intézményes együttműködési formák (Keller–Stamm, 1997). A MHAL-kezdeményezés mérsékelt eredményeinek hátterében is az áll, hogy a közös fejlesztési perspektíva elfogadása után a nemzetközi munkacsoport feloszlott, és a konkrét akciók, projektek megvalósítását a regionális, illetve helyi önkormányzatokra hagyták. A „magukra maradt” helyi szereplők pedig kapacitások vagy hajlandóság híján nem igazán törekedtek a stratégiáinak felvázolt projektek megvalósítására (Vonk, 2000). A többnyire leterhelt önkormányzati apparátusok napi tevékenységeik mellett nem szívesen vállalják fel a bizonytalan kimenetelű pluszfeladatot, és külön közös intézmények érdekében sem ruháznak be szívesen.

Annak ellenére, hogy a külső ösztönzés ellenállást válthat ki, nehezebben biztosítható a személyes érdekeltség, a nagyon fontos bizalmi légkör, a hálózatok időleges, törekény felépítése felveti egy semleges közvetítő struktúra szükségességét, külső tanácsadók, moderátorok esetleges szerepét (Stamm, 1998). A MHAL esetében azért nem jött létre egy ilyen külső monitoringszerepű regionális ügynökség, mert félő volt, hogy nyomást gyakorol a már létező hatóságokra, önkormányzatokra (Vonk, 2000).

További problémát jelent a vidéki térségek, perifériák aggodalma, miszerint a városok az ő rovásukra fejlesztik infrastruktúrájukat, gazdaságukat. A MHAL esetében ez a holland nemzeti és német tartományi területfejlesztési alapértékrendben megmutatkozó különbségeket is visszatükrözte, hisz míg az előbbi a városhálózati fejlesztések során – a vidéki fejlődést elősegítő, pozitív externáliákkal kapcsolatos, fent hivatkozott tervezői vélemény ellenére – elsősorban a régió városi magterületeit kívánta a középpontba helyezni, addig Észak-Rajna-Vesztfália a régió fejlesztése alatt a városi és a vidéki területek fejlesztését értette. A szakmai nézeteltéréseken felül azonban olyan „egyszerű” érvelések is nehezítik az együttműködést, mint a fejlesztési tervekben tapasztalható német, vagy éppen holland túlsúllyal való fenyegetés (Reis, 1994). Úgy tűnik, hogy néha a hálózatépítés alapkritériuma, a kölcsönös bizalom is hiányzik. A városhálózatok tevékenysége tehát egyelőre igazolni látszik egy másik, jól ismert sikerkritériumot a határon átnyúló együttműködésben, a hosszú távú szemlélet és a türelem fontosságát.

A hálózatépítés tehát a területi tervezés fontos eszköze. A területi tervezés és a fejlesztési koordináció egyre hangsúlyosabbá válik, különösen határon átnyúló és transznacionális jelleggel, többnyire funkcionális problémák megoldása, szinergiák kiaknázása végett. Ezen a területen a hálózatok funkcionális szempontból (infrastrukturális és városhálózatok) jelentős szerepet játszanak, játszhatnak. Látnunk kell ugyanakkor, hogy a hálózati stratégiának megvannak a gyengeségei, ellentmondásai.

A hálózatok, állandó határvonal nélküli nyílt struktúrák, amelyek sokkal inkább funkcióik vagy a kommunikáció révén definiálhatók, mintsem területükkel vagy határaikkal (Strassoldo, idézi Éger, 2000). Mindezek következtében a hálózati szervezeti formát nem könnyű és nem is költségmentes, ám annál időigényesebb menedzselni (Cooke–Morgan, 1993; Grabher, 1993), és ez a probléma hatványozottan

jelentkezhet a több dimenzió mentén szerveződő politikai hálózatok esetében, vagy olyan szereplőknél, amelyek több hálózatban kívánnak egyszerre részt venni. A bizonytalan jövő miatt fontos a redundáns kapcsolatok fenntartása és az egyedi függőségi viszonyok elkerülése, ugyanakkor a koordinációs költségek határt szabnak a kapcsolatok és a résztvevő szereplők számának (Kickert–Klijn–Koppenjan, 1997). A túl nagy kapcsolati redundancia magas költségek mellett hálózati dezintegrációhoz is vezethet, hisz óhatatlanul csorbul a célorientáció (Keller–Stamm, 1997). Egyáltalán nem könnyű tehát megtalálni a kapcsolathálózati optimumot, amikor a redundáns, laza kapcsolatok még a gyorsan változó környezethez való rugalmas igazodást biztosítják, és nem mennek át hosszabb távon nehezen menedzselhető és kezelhető, pénzügyileg pazarló kapcsolati opportunizmusba mennyiségi, vagy éppen merev hierarchiákba minőségi szempontból. Határozott célorientáció és szervezeti keret nélkül a túlságosan laza hálózatok könnyen széteshetnek, arról nem is beszélve, hogy a közsféra szereplőit is érintő politikai hálózatok esetében a legitimitás és demokratikus ellenőrzés egyelőre nem alakult ki. Tradicionálisan zárt, de egyben technokrata elitek formálódhatnak. Így az együttműködés fokozatos fejlődésével, a partnerek közötti bizalom és érdekazonosság erősödésével (a mederbe terelés szándékával) is szükséges lehet a formalizáltabb keretek megteremtése.

A fentiek ellenére a hálózatépítésnek tisztán technokrata keretek között a határon átnyúló tervezési és fejlesztési kérdésekben szélesebb relevanciája és potenciálja van, amely magában foglalhatja a régóta várt, határon átnyúló horizontális gazdasági hálózatok kialakulásának (sokszor újjáéledésének) lehetőségét is. A határon átnyúló funkcionális hálózatok kétségtelenül szolgálják az évtizedekig periférikus és hátrányos helyzetű régiók fejlődését; ezek kialakulását támogatni mind hatékonysági, mind igazságossági/kiegyenlítési szempontból helyes és érdemes.

Identitás, sztereotípiák, megismerés, tudatformálás – a kontextusok szerepe

Más kérdés, hogy az intézményi, tudati, kulturális rendszerhatárok továbbra is gátló tényezőt jelentenek a bizonyos nézőpontból határtalannak tűnő Európában. Nem feltétlenül a kulturális különbségeknek kell azonban csökkenniük, hanem az ezzel kapcsolatos tájékoztatlanságnak, érdektelenségnek. A már létező hálózatokban, vagy éppen a potenciális hálózatok sikere érdekében tehát a kulcsszereplők interpretációs és értékmintái befolyásolásának sokkal nagyobb szerepet kell kapnia, mint az intézményesültebb struktúrák esetében. Az álláspontok, jelentéstartalmak közeledése csökkenti a partnerkapcsolatok tranzakciós költségeit, az új ötletek, nézőpontok elősegíthetik az innováció terjedését. A kialakuló hálózati kultúra így egyfajta közös tanulást is lehetővé tesz. Ez azonban nem jelenti az identitások erőszakolt egységesítését, főleg ott, ahol ennek alapjai sem adóttak.

Egyértelmű siker azonban a sztereotípiák fokozatos leépülése (talán helyesebben, reálisabban: finomodása), a kölcsönös megismerés.

Fontos a megismerést a lehető legtágabban, de nem súlyozatlanul értelmezni: az együttműködő partner nyelvének, kultúrájának, történelmének megismerése fontos az együttműködés légkörének meghatározásában, azonban amikor az intézményesült társadalmi-gazdasági együttműködések, közös programmenedzsment, projektfejlesztés, források előosztása kerül terítékre, legalább ilyen fontos a partnerek tárgyalási szokásainak, kultúrájának, intézményi beágyazottságának, intézményrendszeri „kötelékeinek” ismerete. Mit, mikor enged meg a rendszer és mit nem? Mi a magyarázata az olykor eluralkodó „tehetetlenségi erőnek” (választások, hatásköri viták, elnöksere, átszervezés, pénzügyi helyzet elbizonytalanodása stb.)? Milyen a rövid, közép- és hosszú távú érdekstruktúra? Ez milyen eséllyel, milyen peremfeltételek bekövetkezése esetén változik? Mivel a hálózati együttműködési struktúrák rugalmasak, fontos a potenciális elmozdulásokat időben felmérni. Konkrét példát említve: a hazánkat érintő Interreg IIIB makrotérség (CADSES) tekintetében a transznacionális együttműködési zónák esetleges átrajzolása után hol, milyen források, milyen prioritásokra, milyen feltételekkel lesznek elérhetőek? Ezekre az eddigi hálózati partnerek hogyan reagálnak? Ki ugrik ki vezető partnerként egy új hálót szervezni? Stb. Átgondolt kapcsolatstratégiát és menedzsmentet igénylő kérdésekről van tehát szó, bármennyire is ódzkodunk a hasonló, olykor homályosan tudományoskodó kifejezésektől. Még inkább igaz ez akkor, ha adottságainknak, történelmi hagyományainknak és ambícióinknak megfelelően aktív szervezőszerepet szeretnénk játszani a Kárpát-medence és térségének társadalmi-gazdasági életében. A térség behálózható, kérdés, hogy a magyar pókok jól szövik-e – szövik-e egyáltalán – a szálakat a maguk szintjén (legyen itt szó vállalatokról, de leginkább intézményekről – kamarák, regionális, megyei ügynökségekről, kistérségekről, kis- és nagyvárosi önkormányzatokról, a civil szféra képviselőiről stb.).

Jelentős (rész)siker – tehát egyben a további sikerek egyik fontos feltétele – a határon átnyúló együttműködésben a határon átnyúló gondolkodás, az intézkedések határon átnyúló következményeinek figyelembevétele, a hasznok, előnyök, pozitív, negatív externáliák, szinergiák felismerése kezelése/kihasználása (Mária Valéria-híd – Esztergomi Kórház – felvidéki betegellátás). Sajnos még ma – 15 évvel a merev határok európai korszakának lezárulta után – sem evidencia a komplex és nyitott területi tervezési szemlélet, amikor a tervekbe (jövőképek, koncepciók, stratégiák, intézkedési, területrendezési tervek) a szomszédos országok, régiók, megyék, kistérségek elképzelései is beépülnek, a fejlesztések kapcsolódnak.

Nem csupán szimbolikus jelentőségű, ha ez térképileg is megjelenik. Köztudott, és sokszor visszaélésekre lehetőséget adó, veszélyes tény: a térképek formálják a tudatunkat. Nyugat-Európában már holland–német viszonylatban sem okoz problémát a jövőképek, a fejlesztési elképzelések területi hatásainak határok nélküli térben való bemutatása (1. ábra). Kérdés, a „Kárpát-medence” mennyire nyitott például egy – mégoly üdvözlendő innovatív és nyitott szemléletű – „tudatmódosító” területrendezési térképre (Nógrád megyei területrendezési terv – 3. ábra). Mégis úgy véljük, a funkcionális racionalitás – vonzáskörzetek, méretgazdaságossági előnyök kihasználása – optimizmusra kell, hogy predesztináljon minden független területi tervezőt. Ezért is fontos, hogy a határok miatt évtizedekig alacsony intézményi sűrűség, az egymást átfedő, változó, de nem csodaszerű intézményi struktúrák (hálózatok, eurorégiók) ne tereljék el a funkcionalitásról a figyel-

met. A légszennyezés, a folyók nem álltak és nem állnak meg a határokon. Legyen hasonló – de minden negatív mellékszöngétől mentes – közhely, hogy az utak (rajtuk a mentő), a térképek és a tudati beállítottságok sem állnak meg többé.

...az eurorégiók szerepe ideiglenes. Mint kezdeményezők addig fontosak, amíg le nem épülnek a fejekben meglévő korlátok, gátak, határok, és az emberek külső ösztönzés nélkül is felismerik, kiaknázzák az együttműködésben rejlő előnyöket. (Smit, 2001)

Természetesen az elérő történelmi örökség jelentősen befolyásolja ezt az ideigleneséget. Részben ennek a tényezőnek a következménye, hogy ami közelnézetben centrumtársaság (osztrák–szlovák–magyar határtársaság), az – jelentős hagyományai ellenére – uniós léptékben még mindig EU-periféria. Az uniós léptékben is centrumtársaságot jelentő holland–német határrégiók esetében a két ország XX. századi történelmi feszültségei ellenére a társaság gazdasági és kulturális tradíciói, az ötvenes évek fejleményei, valamint a területi adminisztratív rendszer kedvező feltételeket biztosítottak a modellértékű, határon átnyúló együttműködések kialakulásához. A vizsgálatokból azonban az is kiderült, hogy az előbbiek, és a korai indulás mellett a jó külső intézményi kapcsolatok és a személyi összefonódások is fontos sikertényezők voltak a modellérték tekintetében (EUREGIO, Euregio Maas-Rhein). (A holland–német és az osztrák–magyar határtársaság kontextusainak összevetéséről lásd az 1. táblázatot.)

Ugyanakkor természetesen az uniós centrumhelyzet, a hagyományos értelemben vett határok leépítése önmagában nem jelenti a határ két oldalán meglévő tudati struktúrák egységesülését.

Az EUREGIO-ban a „jó szomszédi viszonyt” és az előítéletek fokozatos leépülését tekintik a legfőbb sikernek, és a határon átnyúló (euroregionális) identitással kapcsolatos őszinte fejtegetések zárómondata: „Nee! Kwatsch!” (Ugyan! Badarság!)

Ehhez képest ambíciózusak az Európai Bizottság ezzel kapcsolatos céljai:

Azokban a régiókban, ahol a határon átnyúló együttműködés alapfeltételei már adóztak, a Strukturális Alapoknak a határon átnyúló akciókban hozzáadott értéket hozó prioritásokra kell koncentrálniuk: pl. [...] a határon átnyúló identitás megerősítése az európai állampolgárság keretében. (Community Strategic Guidelines, 2007–13, European Commission, 2005)

A tudati beállítódások jelentősen befolyásolják a társadalmi gazdasági szereplők viselkedését, és nem alakíthatók át egyik napról a másikra. A határrégióban végzett interjúk, beszélgetések, elektronikus levelezések során nagyon eltérő kapcsolattartási és tárgyalási kultúrákkal lehet találkozni. Megtapasztalható a különbség, amikor kulturális jegyek konfrontálódnak anélkül, hogy menedékként az egyén elbújhatna a vállalati vagy intézményi kultúra védőpajzsa mögé. Ez nem feltétlenül baj. A különbségek ismerete, feldolgozása, kezelése a fontos, nem pedig az erőszakolt egységesítés. Egy másik nyelv – és itt akár tágabban is értelmezhetjük a nyelv fogalmát, pl. szakmai nyelvhasználat – megértésének képessége elengedhetetlen feltétele annak, hogy a kulturális identitás mint megismerhető, kezelhető kulturális különbség váljon megtapasztalhatóvá.

A kulturális különbségek mellett természetesen rendkívül fontosak a gazdasági fejlettségben megmutatkozó különbségek. Európában megfigyelhető egyfajta nyugat–keleti fejlettségi lejtő, amiben több jelentős „lépcső” szerepel, mint például az osztrák–ma-

gyar határtérségben. Annak ellenére, hogy osztrák szempontból a legkevésbé fejlett, magyar viszonyok között pedig a második legfejlettebb térségről van szó, a fejlettségi szintben mégis jelentős az ugrás.

Természetesen fontos befolyásoló tényező a kereslet–kínálat struktúrája, a gazdasági szerkezet kiegészítő vagy konkuráló jellege. A gazdasági, társadalmi, politikai közeg dinamikája, konvergenciája, divergenciája élénkítően és fékezően is hathat. Ha jelentősek a társadalmi-politikai-gazdasági különbségek és a divergencia, akkor az arbitrázsgazdaság kerülhet előtérbe. Konvergencia esetén kezdetben erőteljes az együttműködési dinamika, de amikor az arbitrázs jellegű ösztönzők egyre ritkulnak, a cégek egyre inkább a nemzeti keretek között megszokott ismérvek alapján döntenek (vagy kénytelenek dönteni). Ráadásul az innovációhoz kötődő magas költségek és kockázatok miatt nemzeti keretek között sem bevett gyakorlat a kis- és középvállalkozások közötti hálózatosodás. Főként ebben a vállalati méretkategóriában jelentősek az identitási tényezők, hisz a vállalati kultúrát erősen közelíti a vezetők értékrendje, normái, míg nagy vagy multinacionális vállalatoknál a vállalati kultúra kevésbé személyfüggő, sokszor „saját életet él”, adottság, annak ellenére, hogy a mélyben itt is fellelhetők személyeken keresztül, területhez kötődő értékrendek. A jól felfogott, kalkulálható érdekekre alapozott együttműködés elképzelhető egyes vállalkozások számára, de az Unióból irányított, elvont és „ködös” hálózatépítési kezdeményezésekre sokszor még az amúgy nyitott vállalkozók sem vevők. Ráadásul a hálózatokban kulcsfontosságú alapfeltételként számon tartott bizalmi légkör a szereplők többségében egyértelműen nemzeti irányultságot feltételez. Ennek megfelelően a kis- és középvállalkozások helyi szintű tevékenységét vizsgálva általában csekély határon átnyúló aktivitás tapasztalható, amely a nagyobb közlekedési folyosóktól távol vagy azok árnyékában (rácsatlakozás hiányában) még inkább jellemző. A közlekedési folyosóknak, hálózatoknak természetesen jelentős szerepe van a határtérségekben. A hiányzó kapcsolatokért általában jelentős határon átnyúló közös lobbierőket mozgósítanak, annak ellenére, hogy eltérőek a résztvevő területi szereplők pénzügyi lehetőségei, és számottevőek az államberendezkedésben megmutatkozó különbségek.

Összefoglalóan megállapítható, hogy az elhangzott kritikai észrevételek ellenére az eurorégiók mint hierarchikus felépítésű intézmények fontos határon átnyúló koordináló szerepet játszhatnak, de lazább politikai hálózatokra kell épülniük, és fontos a transznacionális, interregionális kapcsolatok kiegészítő dinamizáló szerepe is. A formális (eurorégiók), informális (pl. városhálózatok) határon átnyúló együttműködések, hálózatok nem csodaszerek, elsősorban az európai redisztribúcióban való hatékonyabb részvétel eszközei, a nemzeti perifériák régióinak identitását erősítő, fontos instrumentumok; másodsorban funkcionális szinergiák kihasználását hivatottak szolgálni (közlekedési hálózat, szennyvíztisztító-kapacitás, tűzoltóság, egészségügyi szolgáltatások, ezek kombinációja – pl. Mária Valéria-híd – Esztergomi Kórház). Sokszor jellemző az egymást átfedő, gyakran változó struktúrák megjelenése, a kapcsolati opportunizmus. Ez nem feltétlenül baj, de fontos (lenne) a stratégiai hozzáállás, koordináció, méretgazdaságossági előnyök, vonzáskörzeti viszonyok érvényesülése. A határon átnyúló együttműködés egy tanulási folyamat: kölcsönös megismerés, együttműködési rutinok, közös tervezés (utóbbinál pl. nem csupán maga a terv, az output, hanem a tervezési-együttműködési folyamat is fontos). A határon átnyúló azonosságtudat alakulása melléktermék, nem pedig cél.

Az együttműködések sikerét a gazdasági, társadalmi élet hétköznapi szereplőinek, de – mint ösztönző és keretadó szerveknek – leginkább a különböző területi szintek közigazgatási és egyéb szerveinek informális kommunikációs hálózatai alapozhatják meg. Az eurorégiók, és az (euro)regionális politika, valamint a városhálózatokban gondolkodó területi tervezés hibáikkal, korlátaikkal együtt is segíthetik a határ régiók revitalizációját. Azonban a minden szempontból integrált, határmentes „határvidék” együttműködési színvonalától, amelyben a „szükséges rossz” eurorégiókra már nincs szükség, még meglehetősen távol állunk.

II. A határon átnyúló együttműködések és hálózatépítés kérdése a hosszú távú fejlesztési tervezésben

A tanulmány második részében röviden bemutatjuk, hogy az elkövetkezendő időszak közép- és hosszú távú tervei a különféle szinteken – éppen aktuális állásuk szerint – milyen jelentőséget tulajdonítanak a korábban tárgyalt kérdéskörnek. Fontos hangsúlyozni, hogy a megvizsgált tervdokumentumok jelentős része közben (bár véglegzés előtti) munkaanyag, ezért „zárójelentés” nem adható ki, de tartható egy közbeni „konzílium”.

Az Európai Bizottság Közösségi Stratégiai Iránymutatása (Community Strategic Guidelines)

A Bizottság a 2007–2013 közötti időszak vonatkozásában újdonságként egy – a tagállami fejlesztéseket orientáló – keretdokumentumot készít. Ebben – valamint a következő uniós programozási periódus Strukturális Alapjaira vonatkozó tanácsi rendletek tervezeteiben – Európai Területi Együttműködés néven a célkitűzések (konvergencia, regionális versenyképesség) szintjére emeli a korábbi Interreg közösségi kezdeményezést. Cél a harmonikus és kiegyensúlyozott fejlesztés az Unió területén, amely a határokon átnyúló és transznacionális együttműködés támogatásával kívánja előmozdítani az uniós területek integrációját. A Bizottság – mint arra részben utaltunk – továbbra is nagy hangsúlyt helyez a hálózatépítésre, a határon átnyúló identitásépítésre, a gazdasági tevékenységek élénkítésére.

Az Iránymutatással kapcsolatos magyar álláspont kihangsúlyozza, hogy az új 3. célkitűzés, azon belül a határ menti együttműködési programok valódi hozzáadott értéket jelentenek, ezért prioritásszintű kiemelésük javasolt. Hasonlóan az előző uniós tervezési időszak osztrák érvrendszeréhez, a magyar pozíció is a jelentős jövőbeni uniós külső határszakaszra, a geopolitikai kulcsszerepre hivatkozik, amikor a CBC-források arányának növeléséért száll síkra a 3. célkitűzésen belül (50–50% transznacionális és határon átnyúló együttműködésre, azonban mind a végleges összeg, mind az arány komoly viták tárgya). Mindenesetre az erősebb érdekérvényesítés érdekében Magyarország a visegrádi országokkal közös álláspontot képvisel (többek között) a határ menti együttműködések erősítése terén.

A településrendszer sajátosságai és fejlesztésének irányai (2005. március – Koncepcionális javaslatok – Dinamikus Településrendszer Munkacsoport)

A Dinamikus Településrendszer Munkacsoport egy az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptiót (OFK) és a II. Nemzeti Fejlesztési Tervet (Nemzeti Stratégiai Referencia Keret – NSRK) előkészítő, megalapozó tematikus munkacsoportok közül, mely több eltérő érettségű koncepcionális munkaanyagot készített. Munkaanyagról munkaanyagra nagyobb hangsúlyt kaptak az együttműködés, a nyitottság, a méretgazdaságosság kérdéskörei. Jellemzők a történelmi utalások: elveszett, de újjáéledő településközi kapcsolatok, és ezek erős régiót szervező ereje.

A javaslat előtérbe helyezi a városi együttműködést a kritikus tömeg eléréséért, kulcskategória a policentrikus városfejlesztés:

- Az „Európai Pentagon” (London – Párizs – Milánó – München – Hamburg) mintájára alternatív globális integrációs zónákat vázol föl: Bécs – Prága – Pozsony – Budapest (Zágráb).

- A kapuvárosok – így Bécs – továbbra is jelentős szerepet játszanak, és a győri és soproni térség az osztrák fővárosra csatlakozva fontos kiszolgáló funkciókat láthatnak el. Kérdés, hogy Budapest átveheti-e ezt a szerepet.

- Várospárok, -hálózatok: Miskolc–Kassa vonzása; Pécs/Kaposvár–Eszék/Zágráb nyitás az Adriára; Szeged–Újvidék, Temesvár nyitás a délkeleti Balkán felé; Debrecen–Nagyvárad, Kolozsvár híd Erdély, Románia felé.

- Nemzetiségi és kulturális településközi kapcsolatok fejlesztése (határ menti és interregionális szinten).

Kérdéses, hogy a munkacsoport koncepcionális javaslatai hogyan épülnek/épültek be az OFK-ba, OTK-ba és a regionális célrendszerbe. Néhol a közös tervezői és a szakmai háttér garancia, máshol – elsősorban egyes régiók esetében – azonban még a hagyományos zárt szemlélet érvényesül, még ha amúgy az elképzelések szakmai színvonala nem is kérdőjelezhető meg.

Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió (OFK)

A tervdokumentumban, mely meghatározza Magyarország hosszú távú fejlesztéspolitikáját, a helyzetelemzés, a kiindulópontok, a jövőkép és a célok tekintetében a határon átnyúló együttműködés kérdései koherensen épülnek egymásra (OFK, 2005. június 29.).

A kiindulási pontok között

Kedvező geostratégiai helyzet, a határon túli magyar közösségek és az ezekben rejlő együttműködési lehetőségek.

A helyzetelemzésben

A kevésbé fejlett kistérségek szomszédságában – a fejlett agglomerációktól távolabb eső – kevésbé fejlett országok vagy országrészek találhatók, a központok és perifériák rendszere határon átnyúló szerkezetű, ezért a fejlesztési stratégiának is az országonál nagyobb léptékekben kell gondolkodnia.

A jövőképben

- A gazdaságfejlesztés tekintetében a fejlődés jelentős tartaléka a Kárpát-medence határ menti térségei közötti kapcsolat megélénkülése... A térségi regionális versenyképesség növekedésének motorja a szomszédainkkal összehangolt fejlesztéspolitika.

- A regionális városhálózat tagjai egymással közvetlen kapcsolatban állva innovációs, szolgáltatási, információs vagy munkaerő-piaci hálózatokat alkotnak, és térségeiket is hálózatokba szervezik. Ennek eredményeként a fővárosközpontú nemzetközi növekedési tengelyek mellett a határ menti térségekbe is átnyúló regionális tengelyek jönnek létre (pl. Nagyvárad–Debrecen–Nyíregyháza).

- A határ menti területeket összekötő infrastruktúra helyreállításával az országon belüli és a határon túli nagyobb térségek közti együttműködés a gazdaságban és a kultúrában is szorossá válik.

A területpolitika céljai között

A társadalom, a gazdaság és a fejlesztéspolitika térbeli szerveződése többé nem szakadhat meg a határoknál, az ország területileg beintegrálódik a Kárpát-medencébe, Közép-Európába és az egész európai térbe.

A kiegyensúlyozott területi fejlődés stratégiai célja kapcsán

Magyarország európai uniós csatlakozását követően a területi tervezés hatóköre nem állhat meg az ország határainál. Az új, nyitott területfejlesztési politikának kiemelten kell kezelnie az ország nemzetközi kapcsolataiból, ezen belül különösen az európai uniós tagságunkból, valamint a Kárpát-medence sajátos történelmi–földrajzi helyzetéből adódó lehetőségeket és kötelezettségeket.

Prioritások

A Befektetés az emberbe prioritáson belül az OFK hangsúlyozza, hogy a társadalmi összetartozás erősítését célzó fejlesztéspolitikának támogatnia kell a határon átnyúló együttműködések a határ menti közösségeket segítő, a periférikus régiók fejlesztését támogató projektekké.

A határon átnyúló együttműködés megjelenik még közvetlenül a Befektetés a környezetbe prioritáscsoporton belül: hiányzó határátmenetek kiépítése, meglévők fejlesztése a szomszédokkal való jobb együttműködésért.

Az új Országos Területfejlesztési Konceptió (OTK)

Az Országos Területfejlesztési Konceptió (OTK) célrendszerében is több szinten jelenik meg a határon átnyúló együttműködés kérdése (OTK, 2005. szeptember).

A. Területi integrálódás Európába átfogó célon belül az OTK kiemeli:

- az Unióhoz a későbbiekben csatlakozó országok felkészítésében való részvétel fontosságát,

- az ország kedvező és sajátos földrajzi helyzetéből és adottságaiból adódó lehetőségek kihasználását, a kiterjedt nemzetközi kapcsolatok bővítését, valamint a szomszédos országok, kiemelten azok magyarok lakta területeivel való különböző szintű és formájú határon átnyúló és határ menti fejlesztési és együttműködési kapcsolatokat, hálózatok revitalizálását és megerősítését.

B. A 2013-ig kijelölt országos területi célok között szerepel a *Határ menti területek együttműködésének erősítése*.

Részcélok

- Az elérhetőség javítása úthálózati fejlesztésekkel, illetve tömegközlekedés fejlesztésével; az átmenő határforgalommal kapcsolatos logisztikai szolgáltatások kiépítése, határátkelőhelyek létesítése;
- a határon átnyúló közszolgáltatások szervezésének (hulladékgazdálkodás, szennyvízkezelés, egészségügy stb.) ösztönzése; a vonzáskörzeti kapcsolatok újjáélesztése/kialakítása;
- speciális kereskedelmi előnyök hasznosítása; közös befektetés-ösztönzés, gazdaságfejlesztés; összehangolt turisztikai termékrendszer kialakítása (pl. egészségturizmus); a munkaerő-piaci és a képzési rendszerek összehangolása;
- közös területi tervezés, közös regionális programok, tapasztalatok átadása; az együttes programozásban érintett országokkal közös intézményi struktúra továbbfejlesztése;
- vízgyűjtő-gazdálkodási tervek elkészítése, közös monitoringprogramok, közös riasztási rendszer működtetése; határon átnyúló természet- és környezetvédelmi, valamint a katasztrófavédelmi tevékenységek összehangolása;
- a határon túli magyarok szervezeteivel, intézményeivel való együttműködés erősítése, a közös nyelv, illetve kultúra kínálta előnyök hasznosítása.

Az együttműködések révén a Kárpát-medencében korábban természetes egységet képező régiók, vonzáskörzetek újjáéledése, gyorsabb fejlődése várható, azonban fontos – és ezt a tervezők nagyon helyesen emelik ki –, hogy a ne csak formális, hanem valós határon átnyúló intézményi, vállalati, infrastruktúra-fejlesztési, munkaerő-piaci együttműködés alakuljon ki. A cél tehát országszerte fejlődő integrált határ menti térségek ki-, illetve újjáalakulása.

A *rurális térségek integrált fejlesztése* mint területi cél kapcsán a nemzetiségek által lakott, döntően vidékies települések, térségek nemzetiségi kultúrája, hagyományaik, termelési kultúráik, nemzetközi, határ menti együttműködésekben betölthető szerepük fontos kiaknázandó fejlesztési potenciálként jelenik meg. Az elmaradott határ menti térségek kapcsán is találkozunk azonban a határon átnyúló együttműködések megteremtésének céljával, vagyis, hogy az elválasztó határok hidakká, a megújulás erőforrásaivá váljanak (átértékelődő szerepű országhatár jelenléte mint kitörési pont). A tradicionális határ menti együttműködések, városi kapcsolatok, vonzáskörzetek újjáélesztésének szükségességével ugyan teljes mértékben egyetértünk, ugyanakkor az eddigi hazai és számos nyugati tapasztalat óvatosságra int bennünket a perifériák együttműködésére vonatkozó túlfokozott várakozásokat illetően. „AUS DER NOT ENTSTEHEN KEINE NETZWERKE!!! – A szükségből nem jönnek létre hálózatok” – vallja a holland–német EUREGIO titkársági dolgozója.

Az Országos Területfejlesztési Koncepció céljai beépülnek az OFK-ba, elmondható tehát, hogy az ország hosszú távú fejlesztési elképzelései között a határon átnyúló együttműködések és a hálózatépítés kérdésköre a tervezés minden fázisában, az egyásra épülő célstruktúra minden elemében hangsúlyosan jelenik meg.

A tervezők a regionális tervezés legfontosabb alapelvei közé is beemelik az együttműködés kérdését (kötelező tervezői ajánlások a régióknak), pl.:

- policentrikus térségfejlesztés,
- város–vidék kapcsolt kezelése,
- funkciókat megosztó, együttműködő térségek fejlesztése (határ menti elhelyezkedésből következő gazdasági, kereskedelmi, szolgáltatási, logisztikai szerep).

OTK: regionális fejlesztési célok

A régiók fejlesztési céljaik meghatározásánál eltérően érvényesítették ezeket a tervezői ajánlásokat a határon átnyúló együttműködések szempontjából. Fontos előrebo csátani, hogy a régiók célrendszere, csakúgy, mint az OTK egésze, az egyeztetések során folyamatosan alakult, alakul, ritkábban bővül, de általában inkább szűkül (főleg tartalmi kifejtettségben). A koncentráció, a stratégiaszemlélet – remélhetőleg csak – látszólag többnyire kiüresíti, túláltalánosítja a regionális célokat. Az általános célok végleges tartalma teljes valójában azonban valószínűleg csak a regionális operatív programok tervezésével véglegesedik.

A Nyugat-Dunántúli Régió jövőjét nyitott és innovatív, élénk helyi és nemzetközi együttműködési hálózatok régiójaként, közlekedési és gazdasági tengelyek aktív részeseként mutatja be. Konkrétabb fejlesztési elképzelések tekintetében a szomszédsági kapcsolatok élénkítése, határ menti közutak, az észak–déli tengely fejlesztése, nyugat–keleti közlekedési folyosó fejlesztése, valamint a más területeken is erős hálózati szemlélet emelendő ki. A régió magát „a policentrikus hálózati térségfejlesztés minta-regiójának” tekinti. A rövidebb OTK-verzióban a Graz és Bécs felé történő kapcsolat-építés hangsúlyozása már „fennakadt a stratégiai szűrőn”, valamint a Nyugat-Pannon határon átnyúló közlekedési szövetség célja féloldalassá vált (regionális közlekedési szövetség). Az OTK hosszú verziójában ugyanakkor rendkívül erős a régió pozicionálása a közép-európai térben (5 ország találkozási és metszéspontja, Bécs–Pozsony–Graz vonzáskörzete, híd- és kapuvárosok), ráadásul mind a jövőbeni szerepek, mind a célok szokatlanul mérhető és számonkérhető módon kerülnek bemutatásra.

Az Észak-Magyarországi Régiónál is fontos prioritás a hatékony illeszkedés az európai térbe, a hálózati gondolkodás. Utóbbira példa az Észak-Alföldi Régióval tervezett közös fejlesztések (termálklaszter), a tematikus városhálózatok, a konkrét várospárokkal kapcsolatos fejlesztési elképzelések,⁵ melyek ugyan részleteikben nem szerepelnek az OTK-ban, azonban a régió elképzeléseinek különböző fórumokon történő bemutatásakor jelentős hangsúlyt kapnak. Cél a régiós belső, külső határok nyitottabbá tétele (ezen belül határ menti kistérségek együttműködési lehetőségei, határon átnyúló környezetvédelem, komplementer adottságok kihasználása). Csakúgy, mint az OFK/OTK esetében, itt is utalunk kell azonban a perifériákkal kapcsolatos célok finomításának szükségességére.

Az Észak-Alföldi Régió célrendszere szenvedte meg legjobban a tervezés során megkövetelt koncentrációt. Remélhetőleg a tervezés későbbi stratégiai, operatív szintjén a korábbi munkaverziókban megismert színvonalat tekintik majd alapnak. Korábban ugyanis az elképzelések között jóval határozottabban és konkrétabban jelent meg a határon átnyúló együttműködés fontossága. Az Észak-Alföldi Régió fejlesztési elképzelései között szerepelt a határon átnyúló gazdasági kapcsolatok revitalizálása, a lo-

gisztikai lehetőségek kiaknázása (Záhony, Debrecen, Szolnok, Biharkeresztes), a perifériák infrastrukturális fejlesztése (szomszédos hálózatokra való rácsatlakozással), kulturális, környezetvédelmi, kétoldalú vállalkozói tevékenység fejlesztése. A tanulmány első részének fényében különösen is üdvözlendő volt, hogy a tervezők a tervdokumentum egyik munkaanyagában kiemelték a tervezési-fejlesztési kooperáció fontosságát, valamint hogy a kapcsolatok fejlesztése terén nagy jelentőséget tulajdonítanak a határ menti területek kulturális, szabályozási különbségei feltárásának és áthidalásának. Itt sem tanácsos ugyanakkor a külső perifériákat „dinamikahordozó erőterként” aposztrofálni (a kifejezés elhagyása a legutóbbi anyagban kivételesen üdvözlendő).

A fent említett régiók elképzeléseihez képest némileg zártabb szemléletű volt és maradt a többi régió fejlesztési célrendszere.

Átmenetet képez a Közép-Dunántúli Régió, amely eleinte konkrétan kiemelte, hogy a régióközpontok, alközpontok használják ki a belső és nemzetközi határokon átívelő potenciális vonzáskörzeteiket, kapcsolódjanak külső regionális növekedési pólusokhoz. A későbbi verzió már inkább a belső városhálózati fejlesztésekre helyezi a súlypontot, ugyanakkor a régiók közül egyedülként hangsúlyozza az euroregionális együttműködések (Ister–Granum, Vág–Duna–Ipoly) potenciális szerepét a határon átnyúló fejlesztési lehetőségekben. Az OTK hosszabb verziójában a Régió elhelyezi magát az európai térben, és jövőképében hangsúlyosan szerepel a sokrétű interregionális kapcsolatrendszeren keresztüli kapcsolódás „az európai régiók nagy családjába”.

A Dél-Alföldi Régió „belső” célkitűzéseit ugyan átítatja a hálózatos szemlélet, és a régió céljai között szerepel a határon átnyúló kapcsolatok, együttműködések ösztönzése. Szó esik Szeged nemzetközi szerepéről, a keleti és déli szomszédokról mint potenciális piacra, azonban ezeken túl kevés a konkrétum, nem érződik a nyitottság.

A Közép-Magyarországi Régió ugyan említést tesz Budapest európai városhálózatban betöltött szerepének növeléséről, a határon átnyúló regionális funkciókról, valamint az OTK hosszabb verziójában célként szerepel az Ipoly-menti határon átnyúló gazdasági együttműködésben rejlő lehetőségek kihasználása, azonban egy ilyen potenciállal rendelkező régió esetében jóval több lenne elvárható. Különösen igaz a kritika a Régió 2005. márciusi stratégiai tervének ismeretében, ahol a kulcsszó a Kreatív Régió. Nehezen magyarázható a más szempontból egyébként jó színvonalú anyag rendkívül zárt szemlélete. Az 170 oldalas tervdokumentum a nemzetközi, megyei, régió- és országhatárokon átnyúló együttműködési lehetőségeket lényegében nem veszi figyelembe, egyetlen bekezdésben – a régió országhatáron túli gazdasági kisugárzása kapcsán – szól a témáról. Lényegében nem tudható meg, hogy mitől lesz a Régió a Kárpát-medence fő szervező ereje. Ilyen stratégiai háttérrel arra a korábbi kérdésünkre is megkaptuk a választ, hogy Budapest átveheti-e Bécs kapuváros szerepét...

A Dél-Dunántúli Régió célrendszere szintén meglepően zárt, a határon átnyúló együttműködések kérdésköre szinte alig jelenik meg a 2007–13-ra vonatkozó eddigi tervezetekben. Csupán Mohács kapuszerepére és Pécs európai és országos növekedési pólusok munkamegosztásába való bekapcsolódására történő utalásokat találunk a közbelső tervezetekben, de ezek is áldozatul estek a „stratégiai karcsúsításnak”. Kérdés, hogy „a magyar mediterrán vidék” célrendszere hogyan nélkülözhet mindenfajta – szomszédos, illetve tágabb – mediterrán kapcsolatokra való utalást... Az OTK

hosszabb verziójában a régió nemzetközi pozíció tekintetében kizárólag a negatívumokra koncentrálni, a lehetőségekre egyáltalán nem.

A régiók célkitűzéseinek kritikus szemléletkor meg kell jegyeznünk, hogy egyrészt egyes régióknál az OTK különféle verzióihoz képest (hosszú, rövid, még rövidebb) is elmozdulások voltak megfigyelhetők, hol pozitív, hol negatív irányban, másrészt remélhetőleg a regionális operatív programokban a feltárt hiányosságok kiküszöbölhetők, és reményeink szerint ebből a szempontból is jó minőségű ROP-ok szolgálnak majd a régiók fejlesztését a 2007–13-as időszakban. Mindenesetre tény, hogy a jövőképek, célok tartalmi szűkítésénél többnyire fellazultak (általánosabb megfogalmazás) vagy „áldozatul estek” a puhának tekinthető interregionális, határon átnyúló, nemzetközi együttműködési célok, alcélok. A nyitottság és az együttműködés ugyanakkor olyan erőforrásnak tekinthető, aminek az optimális szintje katalizálhatja a régiók fejlődését (főként, ha ennek gazdasági racionalitása adott, valaha jól működött, „kipróbált” racionalitás).

Fontos azonban hozzátenni, hogy ugyan témánk vonatkozásában a régiós célrendszerek meglehetősen heterogének és eltérő minőségűek, az OTK egészében a megfogalmazott hosszú távú célok, alcélok hosszas egyeztetések után alakultak ki és jelentős szakmai háttérmunkát tükröznek. A nagy kérdés az, hogy a célok megvalósításánál milyen érdekek kerülnek előtérbe, súlyozódnak-e, és ha igen, hogyan az egyes területek. Tanulságos például, hogy míg az OFK és az OTK első munkaverzióinak viszonylag erős és koherens település-, ezen belül leginkább városhálózat-fejlesztési irányvonala volt, addig a nyitott, együttműködést hangsúlyozó koncepcionális tartalom – ami úgy tűnt, komoly viták után véglegesedik – a tervezés végső fázisában, valamint a végrehajtás első intézkedéseit tekintve csorbulni látszik. Míg az OFK a Többpólusú városhálózat és a fejlődés terjedését generáló tengelyek kapcsán a városközi együttműködések szélesebb térségek vonatkozásában tartja elképzelhetőnek, az OTK már a versenyképességi (később fejlesztési) pólusok és a városhálózati kapcsolatrendszer fejlesztését emeli ki, utóbbira az újabb verziókban mérsékeltabb hangsúlyt helyezve.

OFK júniusi változat: Debrecen–Nyíregyháza; Miskolc–Eger; Szeged–Kecskemét; Pécs–Kaposvár–Szekszárd körzete; Veszprém–Székesfehérvár; Győr–Sopron vagy Szombathely–Zalaegerszeg–Nagykanizsa viszonylata. A munkaerő-piaci együttműködéseknel érdemes figyelembe venni az országhatáron átnyúló településközi kapcsolatok fejlesztése nyújtotta lehetőségeket. A fejlesztendő térségeket a régiók fejlesztési tervében kell kijelölni.

OTK szeptemberi változat: (Budapest mellett) Debrecen, Miskolc, Szeged, Pécs, Győr. A Közép-Dunántúli Régióban a szeptemberi verzióban még városhármas (Székesfehérvár–Tatabánya–Veszprém – 4. ábra), majd végül várospáros (Székesfehérvár–Veszprém) tölti be a versenyképességi (fejlesztési) pólus szerepet.

A városhálózati elképzelések tehát fokozatosan „polarizálódnak”, maga a térképi ábrázolás is hierarchikus és viszonylag zárt rendszert mutat, szemben a holland és német fejlesztési elképzelésekkel, térképi ábrázolásokkal.

Ez a folyamat végül a 2007–13 közötti időszak előkészítését érintő konkrét intézkedések szintjén is megmutatkozik. A versenyképességi pólusok hálózatos rendszeréből (egymással együttműködő, egymást kiegészítő, differenciált funkciójú nemzetközi,

országos, regionális városok és hálózataik) kiemelt, „sima” és társközpontos fejlesztési pólusok „keltek ki”, anélkül, hogy a „többi” („maradék”) városról érdemben szó esett volna. A végső határozatba ugyan végül mégis bekerült, hogy biztosítani kell a pólusok és nagyobb térségükbe tartozó nagyvárosok hálózatos együttműködését, kérdés azonban, hogy a kiemelt városok milyen mértékben lesznek hajlandók lemondani „szerzett jogaikról” a hálózatok érdekében. A régiók és a környező városok önmagukban, külső ösztönzés nélkül képesek lesznek-e rácsatlakozni a kiemelt városok fejlesztéseire, létrejönnek-e az OTK előkészítésekor még oly ígéretes – valós tartalommal rendelkező – intra- és interregionális (nemzetközi) városkapcsolatok? Elengedhetetlen a városhálózat összehangolt fejlesztése, ezért a városok, megyék, régiók, valamint a VÁTI, OTH területi tervezőinek összhangban kellene törekedniük a jelenleg hiányzó, nem támogatott városhálózati elemek koordinált fejlesztésére (és a nemzetközi, szomszédsági vonatkozásokban rejlő kockázatokról még szót sem ejtettünk...).

Láthatjuk tehát, hogy a különböző szintű tervekben többnyire hangsúlyosan jelenik meg a határon átnyúló együttműködés, hálózatok (várospárok, városhálózatok) kérdésköre. A fentiekből következő lényeges kérdés azonban, hogy a szép és szakmailag többnyire jól megalapozott jövőképek, koncepciók hogyan „bomlanak ki” a stratégiai, majd az operatív programok, intézkedések szintjén. Nemzetközi példákon láthatuk, hogy a szép hálózatos koncepciók – főként, ha azok határon átnyúlnak is egyben – a projektszinten a szokásosnál is nagyobb nehézségekbe ütközhetnek. A hazai tervezési gyakorlatban egyaránt vannak biztató és aggodalomra okot adó jelek. Univerzális sikerreceptek természetesen nincsenek. Az integrált, és dinamikusan fejlődő kárpát-medencei határtérségekhez sok minden adott (hagyományok, nemzetiségi kapcsolatok, intézményi sűrűség), sok minden azonban politikai szándék és forrásallokáció kérdése. A Kárpát-medence területi tervezőinek mindenesetre mindent meg kell tenniük annak érdekében, hogy a térség régióiban, határrégióiban (újra) érvényesülhessen a társadalmi-gazdasági racionalitás, hisz fontos alapfeltétel – és talán alakítható – a közvetlenül érintettek nyitott szemlélete. Ha a tervezés során eltűnnek a fejekben a határok, talán egyszer a tervek és a tervek nyomán megvalósuló projektek többségéből is számúzhatók lesznek. Amennyiben azonban a rózsaszínű, „ha” kezdetű pozitív utópiák és a visszamerengő „mi lett volna, ha” típusú álmok világában egyaránt kételkednénk is, az együttműködés racionalitásában még hihetünk, ugyanis igaz, és talán egyre igazabb: „egyedül nem megy”.

Jegyzetek

- 1 Az együttműködések sikerét nagymértékben befolyásolták az uniós programok eljárási mechanizmusai. Az Interreg- és Phare CBC programok „lélektanáról” lásd bővebben Lados Mihály kötetben közölt tanulmányát.
- 2 Természetesen az Európai Területi Együttműködési Csoportosulással kapcsolatos tagállami hozzáállást a külpolitikai érdekszerkeztúrán túl a legtöbb tagállam jogrendszérének korlátai is befolyásolják (a témáról bővebben lásd dr. Baller Barbara kötetben közölt tanulmányát).

- 3 A nyugat-lengyel határtérségekben egyes kistérségek (gmyna) kiléptek az eurorégióból, miután észlelték, hogy meglehetősen csekély az esélye annak, hogy részesedjenek a Phare CBC forrásokból. Anglia és Franciaország között a Csatornán átnyúló együttműködések számos formációja alakult ki, és formálódik folyamatosan attól függően, hogy melyik csoportosulás kecsegtet a legtöbb pénzügyi forrással, potenciális befolyással. Így a francia Somme és Seine-Maritime megyék Picardie régió részeként East Sussex-szel társultak uniós források megszerzéséért, miután Picardie és Essex közös pályázata korábban sikertelennek bizonyult. Az 1995-ben 12 önkormányzat részvételével létrehozott – később bővülő – Arc Manche együttműködési hálózat vezéreszméi („az egész több a részek összegénél”, valamint hogy a nagyobb léptékű együttműködés nagyobb eredményt fog hozni, mint a 2–3 tagú eddigiek – Transmanche Region, Transmanche Euroregion) nem bizonyultak reálisnak, nagyrészt éppen a finanszírozási problémák miatt. A résztvevők némelyike elkezdte racionalizálni az együttműködésekben való részvételét, és csak a leggyorsabban, legnagyobb valószínűséggel sikerrel (forrásokkal) kecsegtetőkre koncentrálnak (East Sussex). Mások ugyan fenntartották Arc Manche-tagságukat, de hangsúlyozták korlátozott elkötelezettségüket, fenntartották annak lehetőségét, hogy azonnal kilépnek, ha a már korábban létezett, vagy más együttműködések jobb eredményekre adnak reményt (Church–Ried, 1997). Mint később kiderült, a tét nem volt kicsi: a végső formáció (Kent/Sussex–ord Pas de Calais/Picardie) a 2000–2006-os programozási periódusban a tervek szerint 108 millió euróval gazdagszik (a mintegy 50 Interreg IIIA program közül ez a hatodik a forrásrangsorban).
- 4 A nagyvárosi területekről szóló törvény (Kaderwet, 1994) kötelezővé teszi az együttműködést a hét nagyváros körzetében (Amszterdam, Rotterdam, Hága, Utrecht, Eindhoven–Helmond, Enschede–Hengelo és Arnhem–Nijmegen) a szállítás és közlekedés, a területfejlesztés, az állami lakásügy és a gazdaságfejlesztés területén. A Kaderwet keretszabályokat fogalmaz meg e körzetek működtetésére, valamint meghatározza azokat a jogköröket, amelyeket az érintett települések önkormányzatai kötelesek a közös szervhez delegálni. A törvényben meghatározott feladatok mellett az önkormányzatok megállapodhatnak bármilyen más területen történő együttműködésről.
- 5 Külső határok: Salgótarján–Losonc, Miskolc–Kassa, Sátoraljaújhely–Nagymihály, Bánréve–Tornalja, Hídvégardó–Szádudvarnok, Hidasnémeti–Szina, Sátoraljaújhely–Nove Mesto, Balassagyarmat–Nagykürtös; belső határok: Eger–Szolnok, Miskolc–Debrecen –Nyíregyháza, Rétság–Vác, Tiszaújváros–Polgár, Tokaj–Nyíregyháza, Cigánd–Kisvárd, Hatvan–Aszód, Hatvan–Jászberény, Heves–Jászapáti, Füzesabony–Tiszafüred.

Hivatkozások

AEBR (1995): *LACE guide – pilot project of AEBR*, Gronau.

Capello, R. (1996): Industrial Enterprises and Economic Space: the Network Paradigm. *European Planning Studies*, 4. 485–498.

Church, A.–Reid, P. (1997): Deepening and widening? From border co-operation to a major regional grouping across the English Channel. „*Regional Frontiers*” EURRN Conference Europa-Universitaet Viadrina Frankfurt/Oder, 20–23. September.

- Cooke, P.–Morgan, K. (1993): The network paradigm: new departures in corporate and regional development. *Environment and Planning D, Society and Space*, 5. 543–564.
- Éger Gy. (2000): *Regionalizmus, határok és kisebbségek Kelet-Közép-Európában*. Budapest: Osiris Kiadó.
- EUREGIO (2000): *Operationelles Programm für die EUREGIO im Rahmen von Interreg IIIA*. Gronau, EUREGIO.
- EUREGIO (2001): 6. *Fortschrittsbericht*. (31.12.2000). (EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG-II für die EUREGIO. Förderung aus dem Europäischen Fonds für Regionalentwicklung EFRE Nr. 94/00/10/020.) Gronau, EUREGIO.
- European Commission (1999): *ESDP – European Spatial Development Perspective: Towards a Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2005): Cohesion Policy in Support for Growth and Jobs, Community Strategic Guidelines, (TERVEZET) 2007–2013, COM (2005) 299 final.
- http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0299en01.pdf (2005-11-07).
- Fürst, D. (1994): Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester Institutionalisierung. *Raumforschung und Raumordnung*, 3. 184–192.
- Grabher, G. (1993): Rediscovering the social in the economics of interfirm relations. In: Grabher, G. (szerk.): *The embedded firm; on the socioeconomics of industrial networks*. London: Routledge. 1–31.
- Hansen, N. (1992): Competition Trust and Reciprocity in the Development of Innovative Regional Milieux. *Papers in Regional Science: The Journal of the RSAI*, 71. 95–105.
- Hassink, R.–Dankbaar, B.–Corvers, F. (1995): Technology networking in border regions: case study of the Euregio Maas-Rhein. *European Planning Studies*, 3. 63–83.
- Hingel, A. J. (1993): The prime role of regional cooperation in European integration. In: Cappellin, R.–Batey, P. W. J. (szerk.): *Regional Networks, Border Regions and European Integration*. London: Pion. 21–30.
- Houtum, H. van (2000): An Overview of European Geographical Research on Borders and Border Regions. *Journal of Borderland Studies*, 1. 57–83.
- Keller, S.–Stamm, T. (1997): Grenzen und Perspektiven von grenzüberschreitenden Städtenetzwerken. *Raumforschung und Raumordnung*, 1. 14–23.
- Kickert, W. J. M.–Klijn, E.-H.–Koppenjan, J. K. M. (1997): Introduction: A Management Perspective on Policy Networks. In: Kickert, W. J. M.–Klijn, E.-H.–Koppenjan, J. K. M. (szerk.): *Managing Complex Networks (Strategies for the Public Sector)*. London: Sage. 1–13.
- Liberda, E. (1996): Regionalentwicklung in Grenzregionen: Eine Euregio als Regionalentwicklungsstrategie? Das Beispiel der Inn–Salzach Euregio an der Bayerisch oberösterreichischen Grenze. *Münchener Geografische Hefte*, 74. Passau: Passavia Universitätsverlag.
- NFH (2005): Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió (Munkaverzió, 2005. 07. 07.). <http://www-fejlesztéspolitika.gov.hu/engine.aspx?page=dokumentumtar&docstorefolder=284> (2005-11-07).
- OTH (2005): Országos Területfejlesztési Konceptió (Munkaverzió, 2005. 06. 06.). http://www-oth.gov.hu/u/documents/OTK_HO_05j_ni09_s_rgan_lk_l_3.doc (2005-11-03)
- Perkmann, M. (1997) The Politics of Regional Co-operation. (New Regional Geo-economic Strategies and the Building of Transnational Pseudo-territories). „Regional Frontiers” EURRN Conference Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder, 20–23. September.
- Perkmann, M. (1999): Building Governance Institutions Across European Borders. *Regional Studies*, 7. 657–667.
- Reis, H.-E. (1994): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Deutschland, Belgien und den Niederlanden. *Raumforschung und Raumordnung*, 1. 36–43.
- Rodemann, M. (1997): Der Netzwerkansatz. (Strategie grenzübergreifender Kooperation im deutsch(polnischen) Grenzraum (Praktikumsbericht). IRS Erkner.
- Schwab, O. (1997): Euroregionen an der deutsch–polnischen Grenze – gefangen im Politik und Verwaltungsnetz? *Raumforschung und Raumordnung*, 1. 4–13.

- Scott, J. (1998): Planning cooperation and transboundary regionalism: implementing policies for European border regions, in the German–Polish context. *Environment and Planning C: Government and Policy*. 605–624.
- Smit, J. G. (2001): Social and cultural structures in Dutch–German border regions *AEGEE congress, Living on the edges*. Münster (Westfalen), 15–17. February.
- Soeters, J. (1993): Managing Euroregional Networks. *Organization Studies*, 5. 639–656.
- Spatial Vision Group (2000): *A Spatial Vision for North-West Europe: Building Cooperation*. Hague: National Spatial Planning Agency, Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment.
- Stamm, T. (1998): Städtenetze – Grenzen und Restriktionen eines planerischen Instruments. *europian*, 4. 4–5.
- Vision Planet (2000): Strategies for Integrated Spatial Development of the Central European Danubian and Adriatic Area. *Strategies for Integrated Spatial Development of the Central European Adriatic and South-Eastern European Space – CADSES* (Guidelines and policy proposals).
- Vonk, P. M. (2000): Cross-border Co-operation in the MHAL area. In: Persson, H.-A.–Eriksson, I. (szerk.): *Border Regions in Comparison*. Häften för Europastudier. Nr 2. 31–52.
- VROM (2001): Making space, sharing space. Fifth National Policy Document on Spatial Planning 2000/2020. Hague, Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment. http://www2.minvrom.nl/docs/internationaal/vijfdenota_engels.pdf (2005-11-06.).

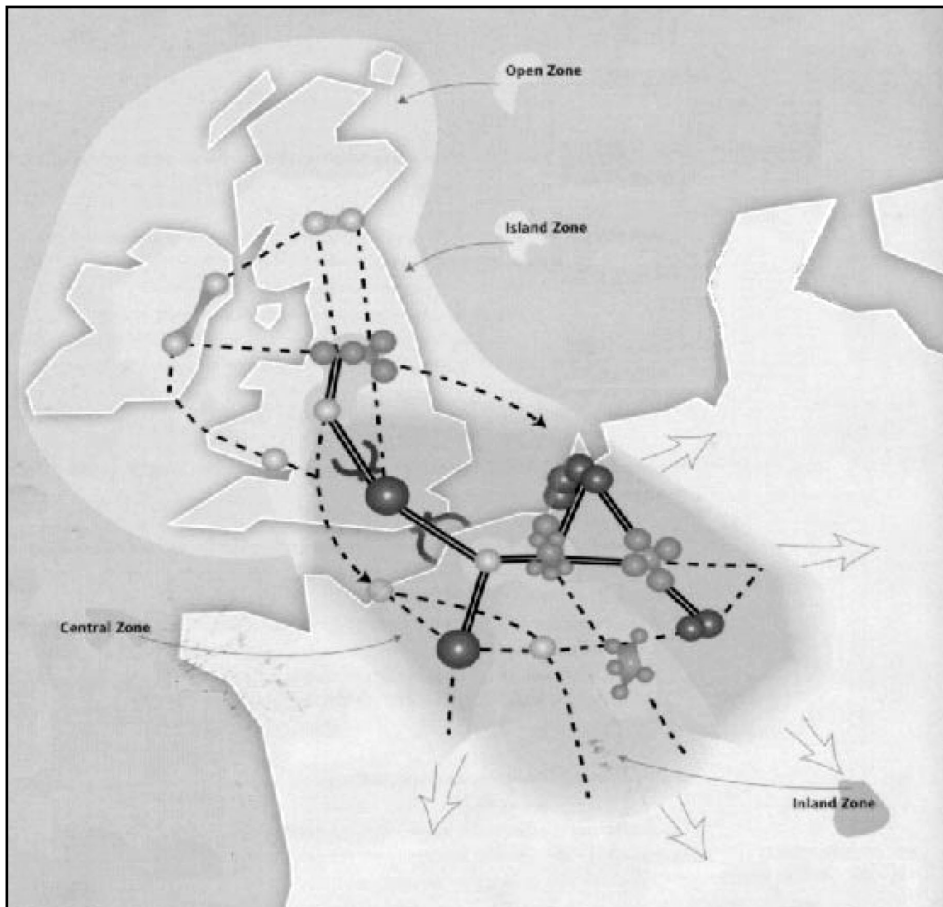
Táblázatok, ábrák

1. táblázat. Példa az eltérő kontextusok szerepére

Kontextus	Holland–német határ (EUREGIO)		Osztrák–magyar határ (Nyugat-Pannónia Eurégio)	
Határ a történelemben	Állandó. A háborúk óta erős szimbolikus jelentés.		Többször vitatott. Földrajzilag és jellegében is sokszor változott.	
Határjelleg napjainkban	„Nyitott” (Közös gazdasági tér)		Filter (Schengen)	
Történelmi kontextus	Gazdasági egymásraultalság, II. világháború, 40 év EU, mélyülő integráció.		Osztrák–Magyar Monarchia, Trianon, vasfüggöny, 40 év keleti blokk, EU-csatlakozás.	
Szélesebb földrajzi, intézményi környezet	Randstad, Ruhr-vidék, (Brüsszel) NATO, EU, Európai Határrégiók Szövetsége.		Bécs, Pozsony (Budapest) '80-as évektől erősödő kapcsolatok. NATO.	
A nyelv, kultúra szerepe	Német részről holland tudás hiánya, más kapcsolattartási,- építési kultúra		Történelmi hagyományok, magyar oldalon német nyelvismeret.	
Gazdasági fejlettség	Közel azonos fejlettség		Jelentős aszimmetria	
Közlekedési helyzet	Középen és délen tranzit. Regionális ráhordó hálózat, É–D-irány hiányoznak.		Északon tranzit, délen potenciális tranzit. Középen árnyékhelyzet, É–D-irány hiányzik.	
Különbségek az államberendezkedésben	„Decentralizált centralizált”	Föderatív	Föderatív	Decentralizálódó centralizált

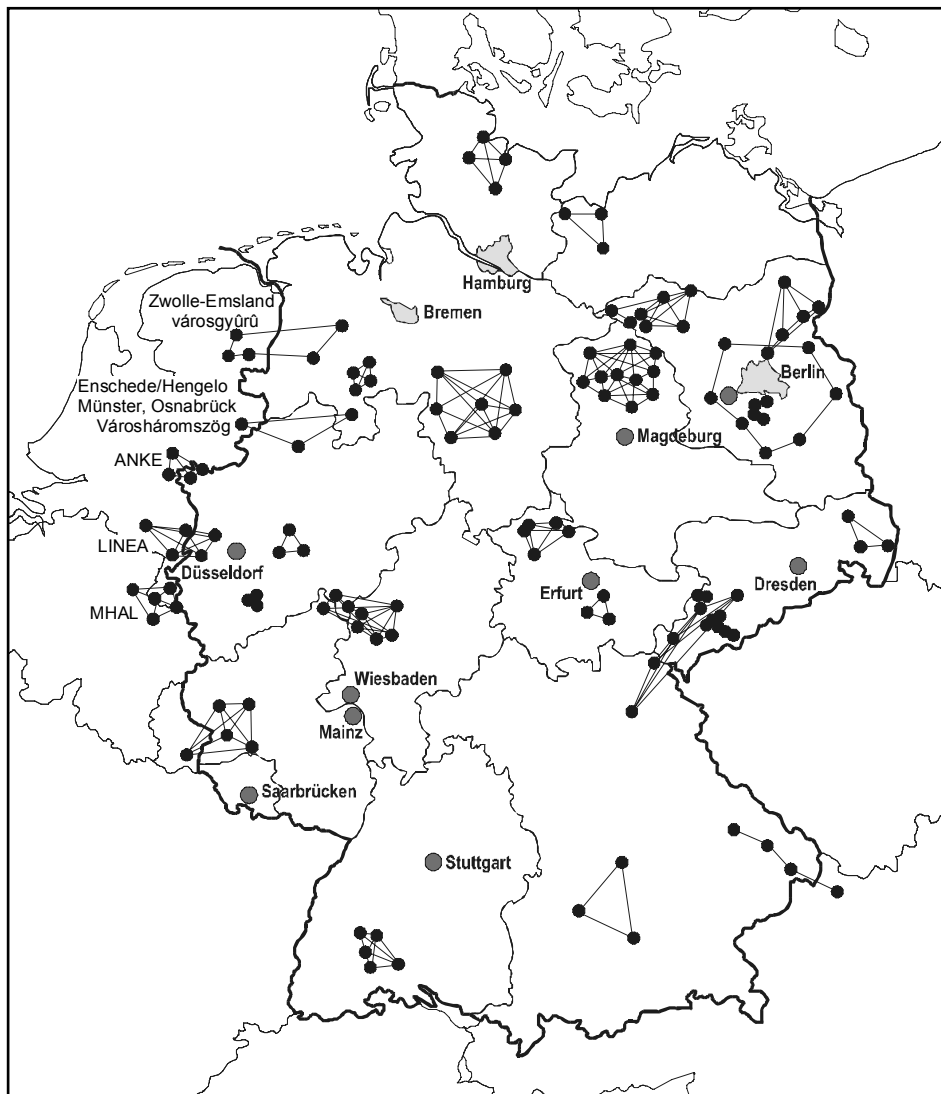
Forrás: saját szerkesztés

1. ábra. Északnyugat-Európa jövőképének szerkezeti váza



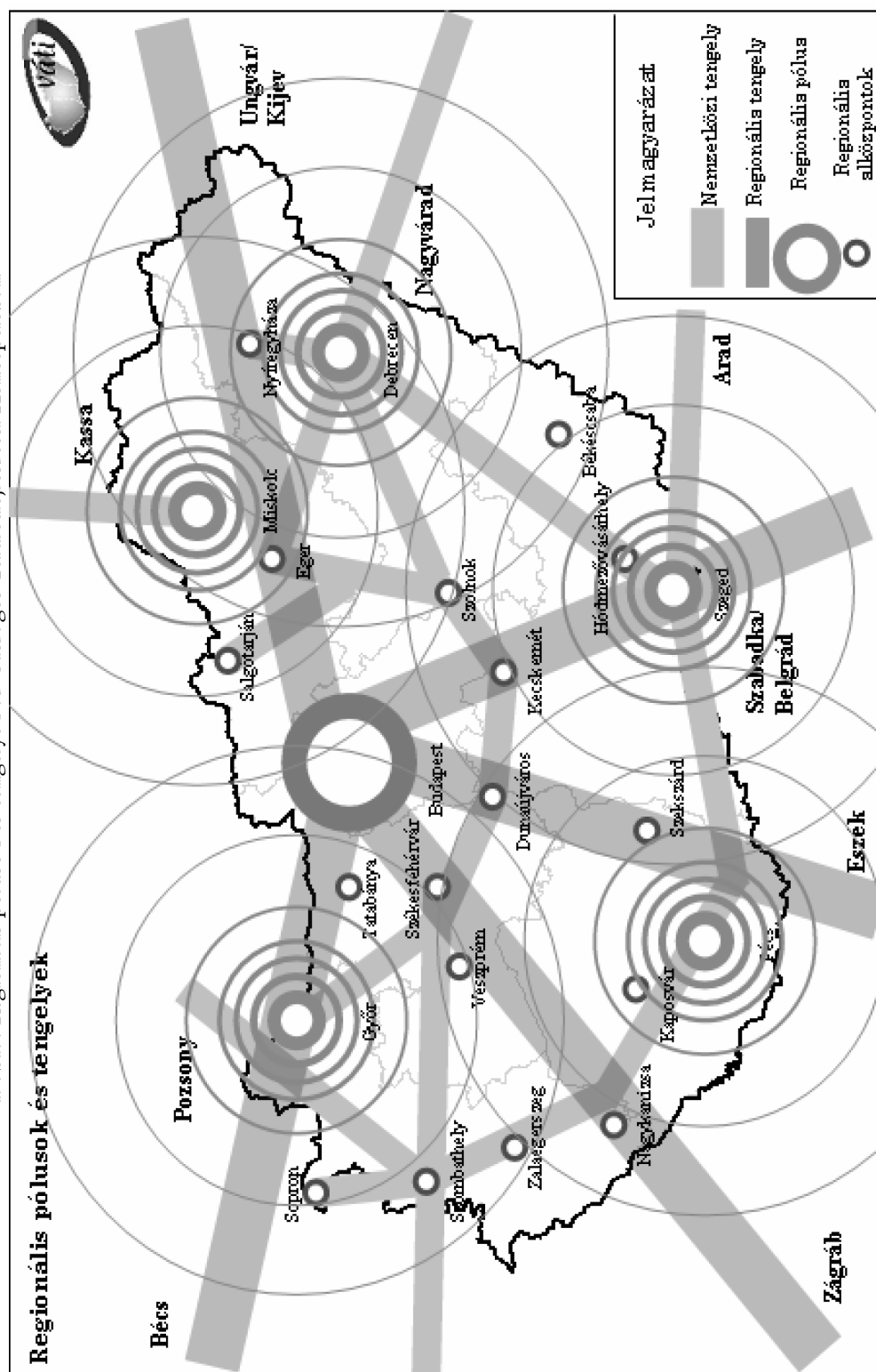
A jövőkép négy zónára osztja a transznacionális teret (nyílt zóna, sziget zóna, központi zóna és belső zóna). Kulcselemei a külső kapcsolatok, valamint a központi zóna túlterhelt tengelyeit (vastag vonalak például London–Lille–Párizs) és centrumait (sötét gömbök, pl. Randstad) potenciálisan tehermentesítő alternatív kapcsolati elemek (szaggatott vonalak, pl. Észak-Anglia – Randstad) és városi centrumok, városhálózatok (világos gömbök, pl. Brüsszeli agglomeráció és a Saar–Lor–Lux).
Forrás: Spatial Vision Group, 2000.

2. ábra. Városhálózatok a német területfejlesztésben



Forrás: <http://www.staedtenetzforum.de/> 2002-02-07 alapján saját szerkesztés.

4. ábra. Regionális pólusok és tengelyek az Országos Területfejlesztési Kon koncepcióban



Forrás: Országos Területfejlesztési Kon koncepció. (Munkaverzió, 2005. 06. 06.) http://www.oth.gov.hu/u/documents/OTK_HO_05j_ni09_s_rgan_lk_1_3.doc
(2005-11-03)

Baller Barbara

NYUGAT-EURÓPA ÉS MAGYARORSZÁG HATÁR MENTI EGYÜTTMŰKÖDÉSEINEK ÖSSZEHASONLÍTÁSA

A regionalizmus jelensége szoros összefüggésben van a határok kérdésével. Az Európát átszelő számtalan határ ugyanis elválasztotta a történelmileg szervesen összetartozó térségeket.

Az '50-es évektől azonban számtalan határ menti együttműködés alakult a legkülönbébb formákban a határ menti területekre jellemző problémák megoldására. Kialakulásukra robbanásszerűen hatott az Európai Unió újabb és újabb tagállamokkal bővülése, illetve a belső piac létrehozása, valamint a Kelet-Közép-Európában végbement demokratizálódási folyamatok.

A határ menti területek periférikus szerepe csak a gazdasági, társadalmi, kulturális, közlekedési és jogi akadályok lebontásával, az Európai Unióban végbemenő integrációval szüntethető meg. Ezeknek a térségeknek ugyanis nem elválasztó, hanem összekötő szerepet kell játszaniuk a jövő Európájában. Az együttműködések szerepet játszanak nemcsak a béke és biztonság fenntartásában, hanem a gazdasági és a regionális kohézió erősítésében is.

Az európai határ menti együttműködések szerepének elismeréséhez arra is szükség volt, hogy az Európában vezető szerepet játszó nemzetközi szervezetek is felismerjék ezeknek a jelentőségét. Elismerésük döntően három szervezetnek köszönhető. Egyrészt a Határ Menti Régiók Szervezetének, amely ellátja a határ menti együttműködések érdekeinek európai szintű képviseletét, valamint tanácsadói szereppel bír más európai intézmények határ menti politikájának kialakításával kapcsolatban. Másrészt ki kell emelnünk az Európa Tanács és társszervezeteinek tevékenységét, amelyek az együttműködések jogi alapjait teremtették meg keretegyezményeikkel Európában. Harmadrészt pedig különös jelentőséggel bír az Európai Unió politikája, amely konkrét pénzügyi támogatásokkal járul hozzá a határ menti területek fejlesztéséhez és felzárkóztatásához, és amely felismerve ezen együttműködések szerepét a közösségi kezdeményezések területén egy rendelettervezeten dolgozik a határ menti együttműködések jogi kereteinek egységesítése érdekében.

A tanulmányban mindenekelőtt arra vállalkoztam, hogy egy német példán, EUREGIO–Gronaun keresztül bemutassam ezeknek az együttműködéseknek a szerepét az európai regionális politikában.

Magyarország is, mint Németország több határszakaszán, épp egy határsűrűsödési metszéspontban található, így a határ menti együttműködéseknek hasonlóan fontos szerepet kellene játszaniuk, nemcsak európai szintén, de a magyar regionális politikában is. Összehasonlításképpen tehát górcső alá vettem a magyar részvétellel működő határ menti együttműködések is, hogy vajon mennyiben vannak kihasználva a bennük rejlő lehetőségek a közösségi kezdeményezések magyarországi végrehajtása során.

1. Határ menti együttműködések nemzetközi jogi alapjainak összehasonlítása

Mivel az együttműködések hatékonyságának alapvető feltétele, hogy milyen jogi keret van megteremtve számukra az adott állam jogrendszerén belül, ezért először a nyugat-európai együttműködések nemzetközi és belső jogi háttérét kell elemzés alá vonni a kiválasztott német példán keresztül.

1.1. Németország

1.1.1. Többoldalú keretegyezmények

Az Európa Tanács égisze alatt született meg az 1980-ban hatálybalépett, *Európai Keret-egyezmény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ Menti Együttműködéséről* (Madridi Konvenció). Az egyezmény fő célja: a határ menti együttműködések kialakulását és fejlődését akadályozó jogi, közigazgatási, technikai akadályok lebontása.¹

A mellékletben szerepelnek államközi egyezmény-minták az együttműködések támogatásáról szóló államközi nemzetközi szerződésekre, valamint a helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek közötti együttműködésre vonatkozó keretmegállapodások, szabályzatok és szerződések is.

Az Európa Tanács 1995. november 9-én fogadta el a Madridi Konvenció *Első Kiegészítő Jegyzőkönyvét* (1998. december 1-jén lépett hatályba), amelynek leglényegesebb része, hogy támogatja az állandó, akár közjogi, akár magánjogi jelleggel és döntéshozó hatáskörrel rendelkező szervezetrendszer létrehozását a határ menti együttműködések számára.² Az egyezmény szerint az együttműködések közjogi tartalmú kötelezettségvállalást is tehetnek. A Jegyzőkönyvet az Unió tagállamai közül Ausztria, Franciaország, Németország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Hollandia, Szlovénia, Szlovákia és Svédország ratifikálta.

1998. május 5-én hozták létre az egyezmény *Második Kiegészítő Jegyzőkönyvét* (2001. február 1-jén lépett hatályba).³ A Jegyzőkönyv aláíróinak biztosítaniuk kell a nagyobb, egymással nem határos területi egységek közötti együttműködést is. A Kiegészítő Jegyzőkönyv ezekre az együttműködésekre is ugyanazokat a rendelkezéseket rendeli alkalmazni, amelyeket a Konvencióban és az Első Kiegészítő Jegyzőkönyvben lefektetett. A Második Kiegészítő Jegyzőkönyv tehát már az Európai Unió transznacionális együttműködést (Interreg IIC, IIIC) segítő kezdeményezéseire reagálva jött létre. Részes államai az Unióból: Németország, Litvánia, Luxemburg, Hollandia, Szlovénia, Szlovákia és Svédország.

A Madridi Konvenció két Kiegészítő Jegyzőkönyve alkalmazásának egyik korlátja a jogrendszerekben és a közigazgatási struktúrákban rejlő különbségek. Ezt bizonyítja az is, hogy a két kiegészítő jegyzőkönyv részes államainak száma igen kevés.

A Konvenciónak ez évben született meg a *Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv-tervezete*,⁴ amely pont azt kívánja szabályozni, hogy a határ menti együttműködések – a meglévő jogi- és közigazgatási rendszerbeli különbségek ellenére – hatékonyan tudjanak

működni lehetőség szerint közjogi jogi személy formájában, nem kizárva azonban a magánjogi jogi személy formákat, valamint az informális keretek között működő együttműködések sem. Bármennyire is az a célja azonban a jegyzőkönyveknek, hogy az államok részessé válása során minden határ menti együttműködés egységes jogi keretek között működhessen, ezt pont az gátolja meg, hogy az államok többsége ezen új jegyzőkönyv alkalmazását csak alapvető jogszabályaik, adott esetben alkotmányuk módosítása révén érhetnék el.

Szintén az Európa Tanács keretében jött létre a *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája*,⁵ amelynek fő célja a hatékony és állampolgárokhoz közeli igazgatás, a decentralizáció és az önkormányzatok széles körű autonómiájának biztosítása. Mind-egyik részes állam elismeri, hogy a helyi önkormányzatok közös érdekeik védelmére és előmozdítására alakult szövetségnek, illetve a helyi önkormányzatok nemzetközi szövetségének tagjai lehetnek, valamint jogosultak együttműködni más államokban működő önkormányzatokkal.

A Helyi és Regionális Közhatalások Európai Kongresszusa (CLRAE) által kidolgozott *Regionális Önkormányzat Európai Chartájának tervezete* szerint a régió önkormányzattal rendelkezik. A Charta szerint a határ menti régiók is jogosultak lesznek interregionális vagy határ menti együttműködési tevékenységet folytatni a hazai jogrenddel és az állam nemzetközi kötelezettségvállalásaival összhangban.⁶

Mint láttuk, Németország részese a fent említett nemzetközi jogi dokumentumoknak, és lelkes támogatója az új kezdeményezéseknek is mind az Európa Tanács, mind pedig az Európai Unió keretében. Ezt megteheti, hiszen Németország szövetségi állam, ahol kiterjedt jogosítványokkal rendelkeznek a tartományok. Ezek között van, mint látni fogjuk, a nemzetközi szerződéskötési képesség is, amely által ezen tartományok nemzetközi közjogi kötelezettségeket is vállalhatnak. Azaz a fenti egyezmények alkalmazása a német belső jogban biztosított.

1.1.2. Nemzetközi két- vagy többoldalú egyezmények a helyi közigazgatási szervek és önkormányzatok együttműködéséről

A Madridi Konvenció alapján az államközi szerződések három példája az 1997. évi BENELUX Egyezmény, az 1991. évi Német–Holland Egyezmény, valamint az 1996-os Karlsruhe-i Egyezmény. Ezek lehetőséget teremtenek a regionális és helyi hatóságok, valamint bizonyos közjogi szintű testületek számára a határon átnyúló együttműködésre. Hasonló tartalmú egyezmények például:

- Ausztria–Olaszország 1993.
- Franciaország–Olaszország 1995.
- Franciaország–Spanyolország 1997.
- Spanyolország–Portugália 2002.

Ezek közül természetesen a Németországot érintő következő két egyezményt emelném ki.

Az egyik legjelentősebb és egyben legkorszerűbb regionális és helyi önkormányzatokat is érintő kétoldalú megállapodás az *1991-es német–holland egyezmény*, amely lehetővé teszi a regionális és helyi önkormányzatoknak, hatóságoknak a határon átnyúló

jellegű nemcsak magánjogi, hanem közjogi szerződések megkötését is. Az egyezmény az alábbi fontos együttműködési formákat határozza meg: a közjogi egyezményeket, a döntéshozó fórumként működő munkaközösségeket és a jogi személyiséggel rendelkező közjogi célszövetségeket, amelyek képviselhetik tagjaikat határon túl is. Ezenkívül lehetőséget ad arra is az egyezmény, hogy az együttműködő helyi és regionális hatóságok eljárhassanak egymás nevében az adott állam területén.

1996-ban Franciaország, Luxemburg, Németország és Svájc írt alá egyezményt a területi közigazgatási szervek és egyéb közintézmények határon átnyúló együttműködéséről. A *Karlsruhei Egyezmény* először határozott meg a közjogon alapuló, jogi személyiséggel rendelkező egységes intézményeket, mint határon átnyúló helyi célszövetségeket. Az Egyezmény lehetővé teszi a határ menti együttműködés intézményi megerősítését és azt, hogy a résztvevők hosszú távú elkötelezettségeiket biztosabb jogi alapokra építsék.

Ezekén kívül újabban már léteznek az európai régiók, között államok részvétele nélkül megkötött szerződések, mint például az 1996. évi ún. *Mainzi Megállapodás* Észak-Rajna-Vesztfália, Rajna-vidék–Pfalz tartományok között, a német ajkú közösség és a vallon régió közötti egyezmény; vagy a Németország, Hollandia–Alsószászország–Észak-Rajna-Vesztfália közötti 1991. évi *Anholti Egyezmény*. Ezek az egyezmények pontos szabályozásokat tartalmaznak az együttműködési programok irányítására vonatkozóan. Így az együttműködések a „határon átnyúló programok” végrehajtásának eszközévé váltak: a programok kidolgozása, megvalósítása, felügyelete, finanszírozása és ellenőrzése vonatkozásában. A határon átnyúló együttműködés tárgyában megkötött Német–Holland Egyezmény (1991. évi Anholti Egyezmény) alapján született meg a Németország és Hollandia közötti határon átnyúló Interreg-programok irányításáról és decentralizált megvalósításáról szóló kiegészítő megállapodás is.⁷

1.2. Magyarország

Magyarország 1997-ben csatlakozott a *Térületi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ Menti Együttműködéséről* szóló,⁸ 1980 májusában Madridban elfogadott Európai Keretegyezményhez, amely megadja az elvi vázát a határ menti együttműködéseknek. Szintén 1997 óta vagyunk részesei a *Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának*⁹ is.

Magyarország a szomszédos államaival kötött, szinte mindegyik barátsági és jó szomszédsági szerződése tartalmaz rendelkezést arról, hogy a felek támogatják a határ menti együttműködések szerveződését, tekintettel arra, hogy ezek is elősegítik a jószomszédi kapcsolatokat.

1999. november 11-én a *Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya megkötötte a határon átnyúló együttműködésről* szóló,¹⁰ 2001. április 23-án pedig *Szlovák Köztársasággal*¹¹ a helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek határon átvívelő együttműködéséről szóló egyezményt. Az egyezmények alapján a felek kölcsönösen tájékoztatják közigazgatási szerveiket az együttműködési lehetőségekről, valamint támogatják és ösztönzik a már meglévő együttműködések kialakításának jogi és technikai akadályait, és támogatják, hogy az együttműködés résztvevői hazai és nemzet-

közi pályázatokon is részt vehessenek. Az egyezmények megjelölik a határokon átnyúló együttműködések főbb területeit is, valamint kiemelik az együttműködések szereplői között a magánszféra képviselőinek (alapítványok, közhasznú társaságok, civil szervezetek, gazdasági vállalkozások) jelentőségét is. Ilyen tartalmú egyezmény megkötése van folyamatban Horvátországgal is. Mint látjuk, a megállapodások konkrétumokat nem tartalmaznak, azok csak elvi szinten deklarálják az együttműködések tevékenységének elősegítését a felek kormányai által.

Az 1980. évi Madridi Konvenció két kiegészítő jegyzőkönyve kötelező hatályának elismerése jelenleg nincs napirenden Magyarországon. A két kiegészítő jegyzőkönyv alapján ugyanis a helyi és regionális hatóságoknak joguk lenne arra, hogy saját feladat- és hatáskörükben nemzetközi szerződéseket kössenek. Mint láttuk, számos nyugat-európai önkormányzat rendelkezik nemzetközi jogalanyisággal (közös hoznak létre és működtetnek az állampolgárok hatósági ügyeit intéző hatóságokat). A Magyar Alkotmány, illetve a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló új, 2005. évi LV. törvényünk rendelkezései alapján az önkormányzatok azonban nemzetközi szerződéseket nem köthetnek, ők nem rendelkeznek nemzetközi jogi jogalanyisággal.

E kiegészítő jegyzőkönyvek tehát (beleértve ebbe a Madridi Konvenció új, III. Kiegészítő Jegyzőkönyv-tervezetét is) nemzetközi közjogi kötelezettségek vállalására adnának felhatalmazást az önkormányzatok számára. Ha ezekhez a Magyar Köztársaság csatlakozna, az ezen Jegyzőkönyvekben vállaltak teljesítése megkívánná a helyi önkormányzatok nemzetközi közjogi jogalanyiságát. Ez pedig az Alkotmány és több 2/3-os törvény módosítását vonná maga után.

Jelenleg tehát Alkotmányunk szerint a helyi képviselőtestület feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek, így részt vehet határ menti regionális együttműködésekben is.¹²

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 1. §. (6) bekezdésének c) pontja¹³ ezt megerősíti, mert kimondja, hogy a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörükben együttműködhetnek külföldi helyi önkormányzatokkal, beléphetnek nemzetközi önkormányzati szervezetekbe.

Ellentétben tehát a németországi részvétellel működő határ menti együttműködésekkel, ahol ezek működésének alapja nemzetközi egyezmény, és mindegyik résztvevő állam joga elismeri ezek jogi személyiségét, adott esetben közjogi jogi személyiségét, addig Magyarországon ezek az együttműködések csupán az együttműködő önkormányzatok, gazdasági kamarák stb. együttműködési megállapodásán, majd az az alapján létrejött alapító okiratokon alapulnak, amelyek külön kihangsúlyozzák, hogy az együttműködések nem jogi személyek. Ezen együttműködések jelenleg tehát a feladat- és hatáskörük keretében működhetnek együtt adott témakörökben, mint a gazdaságfejlesztés, infrastruktúra, területfejlesztés, befektetés-politika, oktatás, művelődés, sport, kutatás, idegenforgalom, képzés, információcsere, kulturális örökség védelme, egészségügyi és szociális együttműködés, környezetvédelem, természetvédelem, katasztrófavédelmi feladatok, vízgazdálkodás, kisebbségvédelem és az emberi jogok védelme.

2. A határ menti területek kulcsszerepének fokozatos felismerése az Európai Unió regionális politikájában

2.1. A határ menti térségek szerepének alakulása az európai regionális politikában

Az Európai Unió határ menti területekkel kapcsolatos politikáját már az európai regionális politika új irányaihoz soroljuk.

A határ menti térségek jelentőségére először az 1970-es évek közepén az *Európai Parlament* regionális politikával foglalkozó bizottsága hívta fel a figyelmet. 1976-ban ez a bizottság elkészítette első jelentését a határ menti együttműködésekéről, majd ezt követve 1981-ben a második, ún. Boot-jelentés a határ menti együttműködések erősítésének szükségességéről. Majd 1985-ben jelent meg az Európai Parlament ún. Pötschki-jelentése. Ezekben a jelentésekben kifejtették, hogy a határ menti térségek nagy jelentőségűek az európai integráció szempontjából, főleg a periférikus területek fejlesztése, valamint a harmadik államok európai integrációba való bevonása szempontjából. Az Európai Parlament ezeket a jelentéseket az *Európai Bizottsághoz* továbbította, kezdetben azonban mégsem fordítottak különösebb figyelmet a határtérségekre.

Az Európai Parlament, valamint a Határ Menti Régiók Szervezete által készített jelentéseknek csak később, 1975-től lett jelentősége, amikor a határ menti térségek az Európai Regionális Fejlesztési Alapból már közvetlenül részesülhettek támogatásban. Az Európai Bizottság jóval később, 1981-ben ajánlásban fogalmazta meg, hogy a határ mentén tett fejlesztéseket a tagállamok hangolják össze, illetve az Európai Regionális Fejlesztési Alap pénzügyi támogatásaiból a határ menti régiók is részesüljenek. A határ menti térségek támogatása 1987-ben kapott önálló fejezetet az Európai Közösség költségvetésében, 1988-ban pedig megkezdődött a konkrét pénzügyi finanszírozási programok kidolgozása. Eddig az időpontig az együttműködésekben részt vevők közösen finanszírozták a határon átnyúló programjaikat, ami sok esetben eléggé szűkös anyagi forrást jelentett. 1989-ben 14 kezdeményezést részesítettek mintegy 21 millió ECU támogatásban. A támogatások két célt szolgáltak: egyrészt a gazdasági és szociális különbségek, másrészt pedig a határtérségek periférikus viszonyának megszüntetését.¹⁴

A regionális politika terén a közösségi kezdeményezések kidolgozása tehát az 1980-as évek végén indult meg. Ezek közé tartozik a határ menti együttműködések számára kiemelkedő jelentőségű közösségi kezdeményezés, az Interreg is, amely határ menti nemzetközi és régiók közötti együttműködések támogatására, a határ menti térségekben a kiegyensúlyozott fejlesztés és a területi tervezés megerősítésére jött létre. Finanszírozása az Európai Regionális Fejlesztési Alapból történik.¹⁵

Az előző pontban említett egyedi projektek voltak az alapjai annak, hogy az Európai Határ Menti Régiók Szervezete közreműködésével 1990-ben az Európai Közösség Bizottsága meghirdette az Interreg I Községi Kezdeményezést, amely az évek folyamán a határ menti régiók számára a legfontosabb közösségi kezdeményezéssé vált. A Határ Menti Régiók Szervezete a Bizottság felkérésére már kezdettől fogva részt vett a programok alapvető elveinek, kritériumrendszerének kidolgozásában. A kezdeményezés azzal a céllal jött létre, hogy az Európai Közösség belső és tengeri határai-

nál, illetve a külső határainál az uniós tagállamok együttműködését segítő programok és projektek közösségi támogatásban részesüljenek.

1993-ban az edinburgh-i csúcstalálkozón az állam- és kormányfők a határ menti együttműködések támogatását kiemelték az új költségvetési periódusban. Az Interreg I. sikerén felbuzdulva az Európa Tanács az 1994–99-es költségvetési periódusra is egyik elsőszámú céljá tűzte ki a határ menti régiók támogatását, így 1994. június 15-én a Bizottság elfogadta az Interreg II. Közösségi Kezdeményezés alapelveit. Kb. 2,6 milliárd euró pénzüsszeget különítettek el a határ menti együttműködések támogatására 59 operatív program keretében. Az Interreget a Strukturális Alapokból, azaz az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Mezőgazdasági Fejlesztési Orientációs és Garanciaalapból, valamint a tagállamok befizetéseiből finanszírozták. Ez a kezdeményezés tehát az egyik legnagyobb közösségi kezdeményezéssé vált. Az Interreg II. kezdeményezésen belül már három célterületet határoztak meg: a határon átnyúló bilaterális együttműködés fejlesztése, a határon átlépő energetikai hálózatok fejlesztése, valamint a transznacionális kooperációk kialakításának ösztönzése. A kezdeményezés fő céljaiként a Bizottság a határ menti területek perifériaszerepének megszüntetését, egységes piacba való beágyazását, valamint a környezetvédelemmel együtt a gazdaság fejlesztését tűzte ki célul. Külön kiemelte a 3. államokkal való együttműködés előmozdítását.¹⁶

Az Interreg IIA Kezdeményezést kell kiemelnünk, amelynek közvetlenül a határ menti régiók a címzettjei. Célja az elszigeteltség megszüntetése, a közös belső piac kialakítása érdekében a határ menti együttműködések támogatása és újak szerveződésének elősegítése, a határ menti programok támogatása, az információáramlás elősegítése a határ menti területek között, valamint a határ menti együttműködések intézményi kereteinek felállítása. Prioritásként e célok közül az intézményi kereteknek, azaz az euróregiók kialakításának támogatása áll, ez ugyanis a leghatékonyabb forma ahhoz, hogy a projektek megfelelően megvalósuljanak. Olyan programok részesültek támogatásban, amelyek kialakításában és végrehajtásában a helyi, regionális és nemzeti szint résztvevői is szerepeltek, ezen felül pedig nemcsak a közszféra, hanem a magánszféra szereplői is tevékenyen hozzájárultak a programok összeállításához. Az Interreg II a gazdaság, a turizmus, a környezetvédelem, az oktatás, a képzés, a kultúra, az infrastruktúra, az egészségügy és a területfejlesztés terén nyújtott támogatásokat. A támogatásokat azok a határ menti területek vehették igénybe, amelyek statisztikai besorolása NUTS III-ba tartozik. A programoknak a határ mindkét oldalán fekvő területeire hatással kellett lenniük. A célok tanulmányok készítésén, a kis- és középvállalkozások támogatásán, területfejlesztésén, a helyi gáz-, víz-, szennyvíz- és energiarendszer fejlesztésén, a környezetvédelmen, az agrárfejlesztésén, a növény- és állategészségügyön, az infrastruktúrán, az oktatáson, a kultúrán, a munkaerőképzésen, illetve a határ két oldalán a jogi és közigazgatási rendszerek különbségéből adódó akadályok lebontásán keresztül valósultak meg.

Az Európai Unió Bizottságának 2000. januári értékelése szerint az Interreg II Kezdeményezés hozzájárult az európai integráció elmélyítéséhez, elősegítette a gazdasági és szociális kohéziót, a munkaerőpiacok kölcsönös megnyitását, a szubszidiaritás és partnerség alapelveinek érvényesülését. A jelentés kiemelte azt is, hogy a kezdeménye-

zés segítséget nyújtott a tagjelölt államoknak is ahhoz, hogy tagságuk idején minél zökkenőmentesebben beilleszkedhessenek az Unióba.

A Bizottság jelentése azonban kitér arra is, hogy a programok lebonyolítása során problémák is keletkeztek. Az egyik, hogy a nem tagjelölt keleti államoknak nincs elég tapasztalata és megfelelő szervezeti kerete ezen támogatások fogadására, tekintettel a jogi és közigazgatási környezet eltéréseire. A másik fő probléma, hogy az Unió külső határain a nem tagjelölt államok határ menti régiói által kapott támogatások nem voltak összhangban az Interreg-támogatások folyósításával, és gyakran párhuzamos finanszírozások, programok futottak a határ két oldalán. Harmadrészt pedig még mindig jelentős a Bizottság, valamint a központi kormányzati ellenőrzés a programok menedzsmentjében, amit decentralizálni kellett volna. Több figyelmet kellett volna fordítani a legtávolabb fekvő határ menti térségekre is, valamint a közép-kelet-európai országokkal kialakított határ menti együttműködések támogatására. Szükség lett volna azonban arra is, hogy ezt a közösségi kezdeményezést is összhangba hozzák a többi közösségi kezdeményezéssel.

Az Interreg III 7 évre szól: 2000. január 1-jén indult, és 2006. december 31-éig tart. A rendelet felhatalmazása alapján a Bizottság 2000. április 28-ai közleményében fektette le az Interreg alapelveit.

Az Interreg III olyan közösségi kezdeményezés, amelynek célja, hogy erősítse a régiók közötti együttműködést az Európai Unió területén. A program finanszírozása az Európai Regionális Fejlesztési Alapból történik, a teljes költségvetése 4,875 milliárd euró.

A kezdeményezés legfőbb célja, hogy lebontsa azokat az akadályokat, amelyeket a nemzeti határok állítanak a kiegyensúlyozott növekedés és az integráció elé. A program különös figyelmet szentel az Unió társult tagállamokkal határos területeire, az Unió legtávolabbi régióira, a balkáni térséggel határos területek regionális együttműködéseire, valamint az Unió perifériáján elhelyezkedő szigetekre.

A fenti céloknak megfelelően a programot 3 fő részre osztották: Interreg III A, B, és C. Ezek szerint támogatást nyújtanak nemcsak a határ menti régiók fejlődéséhez (IIIA), hanem helyi, regionális és központi szervek (IIIB), illetve a távolabb fekvő régiók (IIIC) együttműködéséhez is.

A határ menti együttműködések szempontjából az Interreg IIIA kezdeményezést kell kiemelnünk. A III/A kezdeményezés a határ menti régiók együttműködését támogatja azáltal, hogy a szociális és gazdasági fejlődést kívánja előmozdítani közös fejlesztési stratégia alapján. A program célterületei: az Unió összes külső és belső határán elhelyezkedő területek, valamint bizonyos tengeri területek, amelyek a NUTS 3 besorolásba tartoznak.

A program által támogatott területek a következők: az elmaradott városi, mezőgazdasági és tengerparti területek felzárkóztatása; a vállalkozások és a munkaerőpiac fejlesztése, a munkanélküliség csökkentése; kutatás, fejlesztés, oktatás, kultúra, kommunikációs rendszerek, közegészségügy fejlesztése; környezetvédelem, megújuló energiaforrások felkutatásnak elősegítése; közlekedési, információs és kommunikációs rendszerek, a jogi és közigazgatási együttműködés fejlesztése; technikai segítségnyújtás, és az emberi erőforrás és szervezeti feltételek megteremtése a határ menti együttműködések hatékonyságához.¹⁷

2.2. A német–holland határ menti régiók szerepe az európai uniós források elosztásában

Mint említettem, az eurégióknak az Európai Unió regionális politikájával való kapcsolatát Európa legrégebbi eurégiójának, az EUREGIO–Gronau elemzésével szeretném bemutatni.

2.2.1. Az EUREGIO–Gronau általános bemutatása

Az EUREGIO 1648-ig egységes terület volt, mind nyelvileg, kulturálisan, mind pedig gazdaságilag, de a westfáliai békerendszer keretében kötött münsteri szerződés létrehozta a szuverén Holland Egyesült Köztársaságot. A kulturális elkülönültség ellenére azonban már több száz évvel ezelőtt kimutatható volt a gazdasági együttműködés. A münsteri szerződésben meghúzott határvonal kezdetben nem volt közvetlenül érzékelhető, de az 1815-ös bécsi kongresszus újrarajzolta a térképet, s megindult a német egység folyamata, így a két állam egyre inkább eltávolodott egymástól politikailag, társadalmilag és gazdaságilag.¹⁸

Az EUREGIO név a holland–német határ menti földrajzi területet jelöli a Rajna, az Ems és az Ijssel folyó mentén. Az együttműködést EUREGIO név alatt 1958-ban hozták létre, de akkor még csak mint munkaközösséget. Ez a határzóna Európa egyik legsűrűbben lakott határterülete. 1967-ben állították fel az EUREGIO legfontosabb szervét, a Holland–Német Tervezési Tanácsot a területi és ágazati fejlesztések, a tervezés koordinációja, az általános fejlesztési célok megvalósítása, illetve ennek elősegítése, az információgyűjtés, valamint a központi tervezés képviselőivel való kapcsolattartás céljából. Az intézményesülés folyamatában a következő lépcsőfok a határon átnyúló, parlamenti közgyűlés, az EUREGIO Tanácsának létrehozása volt 1978-ban. Az állampolgár-közeli-ség, a Gyűlés felállítása mint politikai döntéshozó szerv, az átfogó szervezetrendszer tette az EUREGIO-t a határ menti együttműködések mintájává az Európai Unióban.

Az EUREGIO 106 holland és német közigazgatási egységet, körzetet és önkormányzatot foglal magában. Fő célja, hogy a határ két oldalán élő lakosságot egymáshoz közelebb hozza. Az évtizedek során az EUREGIO az egységesülő Európa modellrégiójává vált. Az évek során különböző programokon át igyekeztek figyelmen kívül hagyni a határvonalat. Az EUREGIO ma már sokkal több feladattal rendelkezik, mint amikor elkezdte működését, de tevékenysége középpontjában ma is a polgárok állnak.

Az EUREGIO feladatai között a következő tevékenységek szerepelnek: uniós programokban való részvétel (Interreg); Euro-Infocenter működtetése a vállalkozások számára, képzés, továbbképzés, munkaerő-piaci információk nyújtása, fogyasztóvédelem, turizmus, környezetvédelem, információszolgáltatás a határon át ingázóknak, területfejlesztés, infrastruktúra, kultúra, egyetemek együttműködése.

Szervezete követi a határ menti együttműködések klasszikus felépítését:

- *a Gyűlés* (EUREGIO–Rat), az EUREGIO legfőbb szerve. Nem közvetlenül választott szerv – jelenleg a határokon átnyúló választás ellentétes lenne mindkét fél belső jogszabályaival –, így a tagokat a helyi parlamentek delegálják. Ez a szerv hozza meg

a politikai döntéseket, és meghatározza az EUREGIO működési irányait, programjait, valamint pénzügyi támogatásért fordulhat az Európai Unióhoz. Ülésein a tartományi parlamentek, a holland parlament, a német Bundestag és az Európai Parlament tanácsadói is részt vesznek megfigyelőként.

- *A Tanács* (EUREGIO–Arbeitsgruppe) a legfontosabb alárendelt szerv, amely magas rangú köztisztviselőkkel áll. Rendszeresen ülésezik, és feladata a Gyűlés döntéseinek végrehajtása.

- *10 munkacsoport* működik a gazdaság, szociális ügyek, környezet, kultúra, idegenforgalom, napi határ menti problémák, mezőgazdaság, technológia, oktatás és képzés területén. A munkacsoportok segítséget nyújtanak a határ menti programok és projektek számára, beleértve az Interreg által finanszírozott programokat is. A munkacsoportok tagjai a német és holland köz- és magánszektor képviselőiből állnak.

- *Titkárságán* 30 holland és német köztisztviselő dolgozik, feladatuk a projektek koordinációja. Ezenkívül szakmai és adminisztratív támogatást nyújt a többi szervnek, segít a projektek összeállításában és közvetít a partnerek között.

Az EUREGIO különböző pénzügyi forrásokkal rendelkezik: az Európai Unió Strukturális Alapjaiból, a nemzeti minisztériumok költségvetési kereteiből, valamint a résztvevő közigazgatási egységek befizetéseiből áll a költségvetése. A tagok befizetésein kívül azonban pénzüsszegek folynak be kamaráktól, egyetemektől, egyesületektől és egyéb társadalmi szervezetektől is.¹⁹

2.2.2. Az EUREGIO kapcsolódása az Unió regionális politikájához: az Interreg-Bizottságok kulcsszerepe

A határ menti együttműködések teljes elismerését jelenti, hogy a fejlett nyugat-európai határ menti együttműködések részt vesznek az adott térség fejlesztési politikájában, programok és projektek kidolgozásában, de nemcsak mint javaslattevő vagy ajánló szervek, hanem mint kezdeményező, végrehajtó és ellenőrző szervek is.

A Tanács Strukturális Alapokról szóló 1260/1999. EK rendeletének 8. cikke a komplementaritás, a partnerség és a szubszidiaritás alapelvéből indul ki, amikor kimondja, hogy a közösségi programoknak a nemzeti programokat kell kiegészíteniük. Ehhez azonban a különböző közigazgatási szinteknek, a gazdasági és társadalmi szereplőknek, valamint egyéb érintett szervezeteknek is együtt kell működniük egy-egy program kidolgozása, finanszírozása és végrehajtása, annak ellenőrzése, és végül kiértékelése során. A projektek működésére azonban a Közösségnek is rálátása kell, hogy legyen.

Mint a fentiekben láttuk az első közvetlen, a határ menti együttműködéseknek szóló támogatások 1991-ben az Interreg Közösségi Kezdeményezés létrejöttével születtek. Az Interreg-támogatások elnyerésének feltétele bizonyos szintű határ menti együttműködés megléte, valamint a támogatandó projekteknek a határ mindkét oldalára hatással kell lenniük.

Az eurégiók megteremtik a lehetőséget arra, hogy helyi és regionális hatóságok tartósan, szervezeti keretek között együttműködjenek. Az 1991-ben beindított Interreg Közösségi Kezdeményezés a már 1991-ben létező határ menti együttműködéseknek nemcsak a pénzügyi életében, hanem szervezeti struktúrájában is változást jelentett.

Az Interreg Közösségi Kezdeményezés végrehajtásához ezek az eurégiók már szervezeti kerettel szolgáltak, így új szervezeti struktúrát nem kellett kialakítani.

Mint láttuk, az EUREGIO működésében a legfőbb szerv, a Tanács hozza a stratégiai döntéseket, így hatáskörébe tartozik az Interreg-projektek jóváhagyása, míg az Elnökség a döntéseket megvalósító és ellenőrző szervként működik. Az eurégiókban, így EUREGIO–Gronauban is felállításra került az úgynevezett *Interreg Kormányzó Bizottság*, illetve az *Interreg Monitoring Bizottság*. Az EUREGIO legfőbb szervének tagjai egyúttal tagjai a két Interreg-bizottságnak is.

Az EUREGIO-ban a Tanács hoz döntést arról, hogy mely projekteket támogatja. Az elfogadott projektek kerülnek a Kormányzó Bizottsághoz. A *Kormányzó Bizottság* figyelemmel kíséri a programok pénzügyeit, dönt arról, hogy egyes projektek megfelelnek-e a pályázati kiírás feltételeinek, döntést hoz a projekteknek megítélendő támogatás összegéről, hogy a társfinanszírozás keretében az adott projektnek mennyi uniós támogatást ítél meg, valamint a projektfinanszírozásban bekövetkező jelentősebb változásokról. Ezeket a döntéseket a Bizottság egyhangúlag hozza, így a Bizottság mindegyik tagja egy szavazattal rendelkezik. Tekintettel arra, hogy a megvalósuló fejlesztések során fontos a helyi, regionális, nemzeti és európai fejlesztési stratégiák összehangolása, így a Bizottságban mind a helyi, regionális, országos szint képviselti magát. A bizottság tagja tehát: a Holland Királyság Gazdasági Minisztériuma, Nordrhein-Westfalen tartomány Gazdasági, Energia és Közlekedési Minisztériuma, Alsó-Szászország Gazdasági, Technológiai és Közlekedési Minisztériuma, Gelderland Provincia, Overijssel Provincia, Münster városa, Weser-Ems városa, valamint az EUREGIO egy-egy képviselője.²⁰

A Bizottság ülésein azonban részt vesz tanácskozási joggal az Európai Bizottság, valamint az eurégiók által közösen felállított titkárság képviselője is. A Bizottság tanácskozási joggal más gazdasági, illetve társadalmi szervezeteket is meghívhat az üléseire. A Bizottság üléseire a meghívót, a napirenddel együtt 15 munkanappal az ülés előtt meg kell küldeni a bizottsági tagoknak. A beérkezett pályázatokat az Interreg-Programmenedzsment véleményével együtt 10 héttel az ülés előtt meg kell küldeni az eurégiókban részt vevő országok gazdasági minisztériumainak, valamint a területen működő önkormányzatoknak is. A Bizottság ülései nem nyilvánosak, és tagjait titoktartási kötelezettség terheli. Az ülés eredményéről természetesen írásos anyag készül, amely nyilvános. Bizonyos esetekben a Bizottság a pályázatok felett gyorsított eljárásban is dönthet. A Bizottság munkanyelvei természetesen a német és a holland, székhelye Gronau, amely egyben az EUREGIO székhelye is. A Bizottság megbízatása az Interreg III Közösségi Kezdeményezés befejeztével, 2006. december 31-én ér véget.²¹

Az uniós jogszabályok rendelkezései szerint azonban az Operatív Bizottság mellé egy *Monitoring Bizottságot* is fel kell állítani, amely az Interreg-programok előkészítéséért, végrehajtásáért, értékeléséért és ellenőrzéséért felel. A Monitoring Bizottság feladatai a következők: biztosítja az Interreg IIIA Program lebonyolítását az EUREGIO területén; a Tanács 1260/1999 EK rendeletének 15. cikkében foglaltaknak megfelelően gondoskodik a programtervezés kiegészítéséről, illetve annak összeegyeztethetőségéről; az EUREGIO-ra vonatkozó Interreg-program Európai Bizottság általi jóváhagyásáról számított 6 hónapon belül megvizsgálja és jóváhagyja a projektek kiválasztási kritériumainak ki-

dolgozását. A Monitoring Bizottság feladata továbbá, hogy a hozott intézkedések megfeleljenek a kitűzött céloknak, meghatározza a kritériumokat egy-egy pályázati kiírás során, ellenőrizze a projektek lefutását. A Monitoring Bizottság egyhangúlag hozza határozatait. A bizottságok feladata az is, hogy összeegyeztessék a regionális, országos és európai fejlesztési elképzeléseket. A Bizottságban ennek megfelelően mind a helyi, regionális, országos és európai szint képviselteti magát. A Monitoring Bizottság összetétele tehát a következőképpen alakul: az illetékes minisztériumok képviselőin, így főleg a gazdasági, közlekedési, földművelésügyi minisztériumok képviselői; az eurégiót alkotó közigazgatási egységek képviselőin kívül az Európai Bizottság Regionális Politikaért felelős Főigazgatóságának képviselője is helyet kap. Az Európai Bizottság képviselője azonban csak tanácskozási joggal vesz részt a Monitoring Bizottság ülésein.²²

Mind a két bizottság munkájában szorosan kapcsolódik az EUREGIO Tanácsához tekintettel arra, hogy a pénzügyi és programozási kérdésekben a Tanács jogosult dönteni. Az EUREGIO Titkársága látja el a bizottságok számára a titkársági feladatokat, azaz döntésre előkészíti a beérkezett pályázatokat. Fontos szerepet játszik a Gyűlés is, amely ajánlásokat fogalmaz meg az Interreg-projektek lebonyolításával kapcsolatban.

A pályázatokat az EUREGIO Titkárságára kell benyújtani, ahol megvizsgálják, hogy illeszkednek-e az Unió által meghirdetett programokba. A pályázatok innen kerülnek az Operatív Bizottsághoz, de egy időben eljutnak az EUREGIO-t alkotó helyi és regionális hatóságokhoz is, amelyek szintén megvizsgálják, hogy a kritériumoknak megfelelnek-e a pályázatok. A pályázatok nemcsak a szubszidiaritás és a partnerség elve, hanem a társfinanszírozás elve miatt is elkerülnek a helyi hatóságok elé, tekintettel arra, hogy a helyi szervezeteknek van tudomása arról, hogy a társfinanszírozás keretében biztosítani tudják-e a rájuk eső részüket. A Kormányzó Bizottság egyhangúan hozza meg döntését az egyeztetések után.

2.2.3. Az EUREGIO részvétele az Interreg I, II, III közösségi kezdeményezésekben²³

2.2.3.1. Interreg I, II Közöségi Kezdeményezés megvalósulása az EUREGIO-ban

A Kormányzó Bizottság, illetve a Monitoring Bizottság már 1991-ben felállításra került, így az EUREGIO már aktívan részt vehetett az Interreg I és az Interreg II kezdeményezésekben is.

Az EUREGIO célja mindvégig az volt, hogy olyan határon átnyúló együttműködést alakítson ki szociális, kulturális, gazdasági és infrastrukturális téren, hogy az 1992-ben létrejött belső piacon dinamikus fejlődő térséggé váljon. A fejlesztési elképzelések megvalósításához járult hozzá az Interreg Közöségi Kezdeményezés is. Az Interreg I és II keretében 1991 és 1999 között 139 projekt valósult meg a gazdaság és technológia, területfejlesztés és közlekedés, a környezetvédelem és mezőgazdaság, a munkaerőpiac és képzés, az idegenforgalom és kultúra területén. Ezekhez a projektekhez az EUREGIO mintegy 90 millió eurót használt fel, amelynek 37%-át, azaz 33

millió eurót a Strukturális Alapokból finanszírozta. A német és holland kormányzati hozzájárulás 24 millió eurót tett ki (27%), az önrész pedig 32 millió euróra rúgott (36%). A magas önrészi arány a projektek finanszírozásában lehetővé tette, hogy újabb projektek is megvalósulhassanak. Mindez hozzájárult ahhoz, hogy az EUREGIO versenyképes határrégióvá vált a 21. század küszöbére.

A *területfejlesztés és a közlekedés* terén az EUREGIO fő célja az egyes települések elérhetőségének elősegítése, azaz a közlekedési útvonalak közötti összeköttetések növelése, illetve a meglévők fejlesztése volt. A területfejlesztés célja a helyi infrastruktúrának a fő európai közlekedési útvonalakba való bekapcsolása volt. Ezáltal az EUREGIO mind közúti, mind pedig vízi és vasúti megközelíthetősége jelentősen javult. Az Interreg I program alatt 4, míg az Interreg II keretében 9 projekt került végrehajtásra.

A *gazdaság és a kis- és középvállalkozások fejlesztése* terén a cél a kis- és középvállalkozások közötti együttműködés fejlesztése volt, valamint a kutató- és fejlesztő intézetekkel való szorosabb együttműködés megteremtése, mivel a növekvő technológiai együttműködés új versenyképes munkahelyek kialakítását segíti elő. Az Interreg I és II programok keretében finanszírozott 33 projekt során 1000 új munkahelyet sikerült teremteni.

Az *idegenforgalom* terén a fő súlypont a kerékpárutak, a turistautak kiépítésére, valamint az idegenforgalmi kiadványok megjelentetésére irányult. Összesen 24 projekt került finanszírozásra 1991 és 1999 között.

A *környezetvédelem és mezőgazdaság* terén elfogadott pályázatok a lakókörnyezet javítását tűzték ki célul, és 20 projekt részesült támogatásban összesen 5 millió euró értékben.

26 *munkaerő-piaci és képzési* projektet 18,8 millió euróval támogatta, amelyek főleg képzési programok beindítását, valamint a munkavállalók mobilitásának növelését segítették elő az EUREGIO-n belül.

A *társadalmi és kulturális integráció* elősegítése érdekében 20 projekt került finanszírozásra 6,7 millió euró értékben, itt a cél a regionális öntudat, az EUREGIO sajátosságainak megőrzése volt.

2.2.3.2. Interreg III

2001 februárjában született meg az érintett minisztériumok, tartományok, eurégiók együttműködési nyilatkozata, amely a következő költségvetési periódusra felvázolta a konkrét megvalósítandó célokat és az Interreg-források felhasználási területeit. A Bizottság 2001. október 1-jén hagyta jóvá a német–holland–belga határ menti térségben az EUREGIO, a Rhein–Waal Euregio valamint az Euregio Rhein–Maas–Nord együttműködését az Interreg III program keretében, így 2008-ig mintegy 100 millió euró áll rendelkezésre a térségben. Szervezeti változást az hozott, hogy ekkor már a 3 eurégió részvételével került sor az Interreg-bizottságok felállítására.

Az EUREGIO fő céljai a 2000–2006-os időszakra, hogy az általa felölelt területen a gazdasági struktúrát, az ott élők életszínvonalát, valamint a határ menti integrációt erősítse. Ez új munkahelyek teremtésében, a kis- és középvállalkozások határon átnyúló kapcsolatainak erősítésében, a turizmus, a kulturális tapasztalatcsere fokozá-

sával valósítható meg. Az EUREGIO az Interreg III Községi Kezdeményezésre szánt forrásokból a 2000–2006-os időszakban kétszer annyi támogatásban részesült, mint az előző időszakban, azaz 46 millió eurót kapott a megvalósítandó projektekhez. Ha ehhez hozzászámítjuk az illetékes minisztériumok által rendelkezésre bocsátott összeget, akkor elmondhatjuk, hogy a 2000–2008-as időszakban az EUREGIO rendelkezésére több mint 70 millió euró áll. Ha ehhez még a gazdaság szereplőinek a projektekhez biztosított önréjét is hozzátegyük, ez 100 millió euró körüli összegre rúg. A területfejlesztésre; a gazdaságra, technológiára, innovációra (+ turizmusra); a környezet- és természetvédelemre (mezőgazdaságra); a munkaerőpiacra, képzésre; valamint a társadalmi-kulturális integrációra irányuló projekteknek az alábbi fontos kritériumoknak kell megfelelniük:

- legalább egy német és egy holland szereplőnek kell részt vennie a projekt megvalósításában;
- a projektnek a gazdaság szerkezetét erősítő hatásúnak kell lennie;
- tekintettel kell lennie a férfiak és nők esélyegyenlőségének megteremtésére, valamint a környezetvédelem szempontjaira;
- a projekt megvalósításának minimum összege 50 000 euró értékű legyen;
- az uniós és nemzeti fejlesztési tervekkel összhangban kell lennie az összes projektnek;
- egy adott projekt megvalósíthatósága összegének 50%-áig részesülhet uniós támogatásban, míg állami támogatásban 30%-nak, az önrésznek pedig minimum 20%-nak kell lennie;

- a projekt kivitelezője a projekt lefutása alatt jelentéstételi kötelezettséggel tartozik.

A projektek az alábbiak fejlesztésére irányulhatnak:

A *területfejlesztés* terén ismét elsődleges cél lett a közlekedési összeköttetések fejlesztése, a területfejlesztési tervek kidolgozása, a városi és vidéki, valamint a határ menti területek fejlesztési terveinek összehangolása, a természetvédelmi területek kialakítása és megőrzése, a telekommunikációs rendszerek, a víz- és áramellátás javítása, a természeti erőforrások közös felhasználása, az EUREGIO-n belüli közlekedési hálózat fejlesztése.

A *gazdaság, technológia, innováció (+ turizmus)* terén a határ menti területek gazdaságának, valamint kis- és középvállalkozások fejlesztése, technológiaátadás megkönnyítése a kis- és középvállalkozások részére, a kutatási-fejlesztési intézetek és a kis- és középvállalkozások közötti kapcsolatok erősítése, környezetbarát turizmus megteremtése került a központba.

A *környezet- és természetvédelem (mezőgazdaság)* terén a fő hangsúly a természetvédelmi területek fejlesztésére, az alternatív energiaforrások felhasználására, információs szolgálatok felállítására, a mezőgazdaság területén a környezetvédelmi szempontok érvényesítésére, mezőgazdasági termékek feldolgozására esik.

A *munkaerőpiac és képzés* területén a képzési rendszer fejlesztésének, a diplomák kölcsönös elismerésének, a férfiak és nők esélyegyenlőségének, a szakszervezetek szerepének növelésének, a munkaerő-piaci információs rendszer fejlesztésének, a diák- és szakembercseréknek, az álláslehetőségek száma növelésének, az EURES-rendszer erősítésének szánnak kiemelt szerepet az EUREGIO-n belül.

A *társadalmi-kulturális integráció* terén kiemelendő a határ mentén élők kölcsönös megismerése egymás történelme, nyelve, kultúrája bemutatása által. A megvalósuló

projekteknek hangsúlyt kell fektetniük a képzés, a kultúra, a sport, a kommunikáció, az egészségügy, a katasztrófavédelem, az igazságszolgáltatás területén való együttműködésre, az információáramlásra, a kulturális rendezvények szervezésére, intézmények felállítására, a történeti és nyelvi emlékek megóvására.

Az első pályázatok már 2000-ben beérkeztek az EUREGIO-hoz, és néhányuk megvalósítása már folyamatban is van. A fentiekből megállapítható, hogy az EUREGIO rendelkezik saját fejlesztési elképzelésekkel.

Az Interreg-programok futtatásában mind a német és holland minisztériumok, a határ menti együttműködésben részt vevő szövetségi államok, körzetek, holland provinciák, helyi és regionális hatóságok, mind a gazdasági és társadalmi szereplők, egyetemek, alapítványok, egyesületek is részt vettek. A fentiekre tekintettel az Európai Bizottság véleménye szerint az EUREGIO a határ menti együttműködések mintájává vált minden tekintetben.

3. Magyarország határ menti együttműködéseinek részvétele a közösségi kezdeményezésekben

3.1. Határ menti együttműködéseinkről általában²⁴

Az 1990-es években sorra alakultak határ menti együttműködéseink, Magyarország minden határszakaszát lefedve. Határon átnyúló együttműködéseink a következők:

1. *Alpok–Adria Munkaközösség* (1978. november 20.), amelyet Olaszország, Ausztria, Horvátország, Szlovénia, Magyarország régiói, tartományai, megyéi hoztak létre. A Munkaközösség tagjainak száma ma már 18, a 4 magyar megyét is beleértve.

2. *A Kárpátok Eurorégió* Lengyelország, Szlovákia, Magyarország, Ukrajna és Románia határ menti megyéinek együttműködése, amelyet 1993. február 14-én hozták létre.

3. *A Duna–Körös–Maros–Tisza Eurorégió* Alapokmányát 1997. november 21-én Szege-den fogadták el Magyarország és Románia határ menti megyéi, valamint a Vajdaság.

4. *A Nyugat-Pannónia Eurégió* keretszerződését 1998. október 7-én, Eisenstadtban írta alá Burgenland kormányzója, Győr-Moson-Sopron és Vas megye Közgyűlésének elnöke. Az 1999. június 21-én módosított keretszerződés aláírása óta már Zala megye is részt vesz az eurégió munkájában.

5. *A Duna–Dráva–Száva Euroregionális Együttműködés* megalapításáról szóló alapszabályt 1998. november 28-án Pécsen írták alá a felek. Az Együttműködés a Magyar Köztársaság, a Horvát Köztársaság és Bosznia-Hercegovina városainak, megyéinek, zsupánságainak, kantonjainak, helyi önkormányzatainak, valamint gazdasági kamaráinak együttműködésén alapuló interregionális szervezete. 2002. május 24-én a felek új alapszabályt fogadtak el, amelynek újítása a megfigyelői tagság létrehozása. Ezáltal kapott több vajdasági település – közöttük Szabadka – lehetőséget arra, hogy szavazati jog nélkül, de részt vehessen az együttműködés munkájában.

6. *A Vág–Duna–Ipoly Eurorégió*t az 1999. július 3-án Neszmélyen aláírt együttműködési szerződéssel hozta létre Komárom-Esztergom megye, Pest megye és a szlovákiai Nyitrai kerület.

7. Az *Ipoly Eurorégiót* 1999. szeptember 20-án alapították Balassagyarmat székhellyel. Működési területe Magyarországon Balassagyarmat, Rétság, Salgótarján, Szécsény, Szob és Vác területe, Szlovákiában pedig az Érsekújvári járás Ipoly-menti települései, Ipolyság körzet, a Korponai, a Losonci és a Nagykürtösi járás, Rimaszombati járás nyugati része, a Selmecbányai járás és Zselíz körzet területe.

8. A *Neogradiens Eurorégiót* 2000. március 25-én hozták létre. Az eurorégió a Nógrád–Novohrad megye területét, azaz magyar oldalon Nógrád megyét, szlovák oldalon pedig a Poltári, Nagykürtösi és Losonci járás területét foglalja magába.

9. 2000. július 7-én alapították a magyar oldalon a *Sajó–Rima Eurorégió Határon Átnyúló Együttműködést*. Tagjai Borsod-Abaúj-Zemplén megye, valamint a területén fekvő számos város és község önkormányzata, illetve térségi önkormányzatok társulásai. Ugyanakkor megalakult a szlovák oldalon is a Sajó–Rima Eurorégió, amelynek tagjai a Rimaszombati, Rozsnyói és Rőcei járasok. E két szervezet kötött egymással együttműködési megállapodást.

10. Az *INTERREGIO*-t a magyar Szabolcs-Szatmár-Bereg, a romániai Szatmár és az ukrainai Kárpátalja megyék hozták létre 2000. október 6-án.

11. A *Kassa–Miskolc Eurorégiót* 2000. december 1-jén hozta létre Kassa városa, Kassa Kerületi Hivatala, valamint magyar részről Miskolc város és Borsod-Abaúj-Zemplén megye.

12. A *Hármas Duna-Vidék Eurorégiót* 2001. január 25-én Győr-Moson-Sopron megye és a Csallóköz–Mátyusföldi Regionális Társulás (Dunaszerdahelyi és Galántai járás) alapította.

13. A *Dráva–Mura Eurorégió* alapító okiratát 2001. szeptember 14-én tíz határ menti somogyi, zalai, valamint horvátországi és szlovéniai város, kistérség írta alá.

14. A *Hajdú-Bihar–Bihar Eurorégiót*, valamint a *Bihar–Bihar határon átnyúló együttműködést* 2002 folyamán hozták létre a romániai Bihar és a magyar Hajdú-Bihar megye területén levő helyi szereplők.

15. Az *Ister–Granum Eurorégiót* 2000. november 17-én hozták létre a magyar és szlovák határ menti települések.

16. A *Duna Eurorégiót* Neszmély Község Önkormányzata, a Tatai Kistérségi Területfejlesztési Társulat, valamint a szlovákiai Združenie Obcí Most Priateľstva – Hídverő Társulás 2003. február 20-án alapították.

17. A *Zemplén Eurorégiót* magyar és szlovák határ menti kistérségek, mikrorégiók, városok, térség-, terület- és gazdaságfejlesztési szervezetek hozták létre 2004. április 23–25-én.

Mint említettük, eurorégióink nem rendelkeznek jogi személyiséggel, ezt az alapszabályaik külön ki is hangsúlyozzák. Az eurorégió tehát saját nevében nem szerezhethet jogokat és nem vállalhat kötelezettségeket, ebből következik, hogy az általuk meghatározott feladatok terén csak együttműködésre szorítkozhatnak. Mindegyik alapszabály kiemeli, hogy az együttműködések a résztvevő államok belső jogszabályait tisztelgetben tartva működnek.

Nincsenek hatásköreik, azaz nem elkülönült, önálló közigazgatási egységek, nem jelennek külön közigazgatási szintet, nem rendelkeznek új kompetenciákkal és új szerzett jogokkal. Ez azt jelenti, hogy az alapszabályokban meghatározott feladatok terén tényleges tevékenységük során ajánlások kidolgozásán, közös célkitűzéseken, stratégiai megfogalmazásán, programok kidolgozásán túl nem mehetnek messzebbre.

Tekintettel arra, hogy az eurorégiók nem jogi személyek, ezt az akadályt – a célból, hogy jobban betölthessék szerepüket és hatékony legyen működésük – megpróbálták a belső jog adta keretek között áthidalni különböző megoldásokkal. A választott magánjogi formák: az egyesület, a közhasznú társaság vagy az alapítvány. A legjobb megoldás az, amikor az adott eurorégió szervezeti rendszeréhez csatlakozik egy közhasznú társaság, amely az eurorégió pályázatait hivatott kezelni.

Eurorégióink szervezeti felépítése minden esetben ugyanazt a sémát követi, mint a nyugat-európaiaké: felállítanak egy döntéshozó testületet, egy végrehajtó szervezetet, munkabizottságokat és ellenőrző testületeket. A magyarországi részvétellel működő eurorégiók szervezeti felépítése a következő:

- *A Tanács (vagy Közgyűlés)* az eurorégió legfőbb szerve, amely az eurorégió tagjai által delegált személyekből áll. A Tanács dönt az eurorégió költségvetéséről, elfogadja az együttműködésre irányuló közös terveket, biztosítja azok végrehajtását, munkabizottságokat hoz létre, szavazattöbbséggel határozatokat hoz. A Tanács egy szélesebb grémium, itt meghívottak lehetnek tanácskozási joggal a helyi, regionális és a kormányzati szint képviselői is.

- *Az Elnök, illetve Elnökség* az eurorégió döntési és képviseleti szerve a Tanács ülései között. Általában az elnökség is jogosult határozatokat hozni, de ezeket csak egyhangúlag fogadhatja el. Az elnöki tisztséget rotáció alapján töltik be az eurorégió tagjai. Az elnökség vagy a tagok 1-1 képviselőjéből (pl. megyei önkormányzatok esetén a közgyűlés elnöke), vagy egy kibővített elnöki testületből áll (pl. 3-3 fő tagonként).

- *Az állandó Titkárság* az eurorégió munkaszervezete, ez látja el az eurorégió adminisztrációs feladatait.

- *A munkacsoportok vagy bizottságok*: szakmai feladatokkal foglalkoznak, és tevékenységi területeiken javaslatokat, ajánlásokat dolgoznak ki a Tanács számára.

Az eurorégiók költségvetése főként a résztvevők pénzügyi hozzájárulásából (tagdíjak) áll, amely vagy egyenlő mértékben, vagy pedig lakosságszám alapján megosztva hárul a tagokra. Ehhez hozzájönnek még azok az összegek, amelyek egyes projektekhez, programokhoz párosulnak, és itt szerepelnek az esetleges uniós támogatások is: azaz a forráshiány problémájára tekintettel, eurorégióink fokozottan rászorulnak a közösségi kezdeményezések keretében pályázható forrásokra.

3.2. Magyarország határ menti területeinek részvétele az uniós támogatásokban:

Magyarország az uniós csatlakozás előtt a PHARE CBC program végrehajtásában volt érdekelt, amelynek célkitűzése olyan határon átnyúló hatással vagy tevékenységgel rendelkező projektek támogatása volt, amelyek hozzájárultak az adott határ menti térség fejlődéséhez, a határon átnyúló gazdasági, kulturális kapcsolatok kialakulásához, a határos országok közötti történelmi, etnikai gyökerű ellentétek oldásához, végső soron pedig a határok formálissá válásához és a határok nélküli, egységes Európa kialakításához. A kelet-közép-európai országok integrációs folyamatának felgyorsulásával ugyanis lényeges kérdéssé vált a tagjelölt országok és a tagországok közös határvidékén tapasztalható jelentős gazdasági különbségek feloldása és a köztük lévő együttműködések dinamizálása.

Ausztria 1995-ben történt uniós csatlakozását követően Magyarországnak lehetősége nyílt arra, hogy részt vegyen az Európai Unió határokon átnyúló együttműködést támogató segítségnyújtási programjaiban. A PHARE CBC volt az első az Európai Unió által kezdeményezett és finanszírozott program az osztrák–magyar határon. A csatlakozás előtt az alábbi PHARE CBC programok valósultak meg Magyarország határszakaszain:

- PHARE CBC Ausztria–Magyarország program (1995-től);
- CREDO-program a román, az ukrán, a szlovák és a szlovén határon (1997–2000);
- Szlovénia–Ausztria–Magyarország közötti háromoldalú határon átnyúló programok (1995, 1996);
- Szlovákia–Ausztria–Magyarország közötti háromoldalú határon átnyúló programok (1995, 1996);
- Románia–Magyarország PHARE CBC program (1996-tól);
- Szlovákia–Magyarország PHARE CBC program (1999-től);
- Szlovénia–Magyarország PHARE CBC program (2000-től);
- Horvátország–Magyarország PHARE CBC program (2001 novemberétől).

A magyarországi részvétellel működő PHARE CBC programok az alábbi öt terület fejlesztésére koncentráltak: regionális tervezés, műszaki infrastruktúra-fejlesztés, a gazdaság és a turizmus fejlesztése, humánerőforrás-fejlesztés, környezet- és természetvédelem.²⁵

Magyarország 2004. május 1-jével azonban uniós tagállammá vált, így az Interreg III hatálya alá kerültek Magyarország határszakaszai. Magyarország négy Interreg III programban vesz részt a 2004–2006-os költségvetési periódusban:

- Magyarország–Szlovákia–Ukrajna Szomszédsági Program;
- Magyarország–Románia és Magyarország–Szerbia és Montenegró Határ Menti Program;
- Szlovénia–Magyarország–Horvátország Szomszédsági Program;
- Ausztria–Magyarország Interreg IIIA Közösségi Kezdeményezési Program.

A programokban olyan megyék vesznek részt, amelyek egyben alapítói is a térségekben működő határ menti együttműködéseknek. Kérdés, hogy ezek a megyék hogyan használják ki az eurorégiók szervezeti és egyéb feltételeit a támogatások megszerzésében. Azaz: az eurorégiók részt vesznek-e a projektek kidolgozásában, az ahhoz történő támogatások megszerzésében, a projektek lebonyolításában, ellenőrzésében, illetve Interreg információs központként működnek-e, csakúgy, mint nyugat-európai társaik.

Mint láttuk, a '90-es években számos eurorégió jött létre Magyarországon, azaz Magyarország számára is kiemelkedő fontosságúak lettek a határon átnyúló és régiók közötti kapcsolatok. Az ezekhez fűzött elvárások gyakran igen nagyok, és bizonyos esetekben túlzóak is voltak. Az elmúlt évtized megmutatta, hogy az uniós programokhoz az eurorégiók nem rendelkeznek hatáskörökkel, megfelelő pénzügyi háttérrel, együttműködési mechanizmusokkal, szakembergárdával. Ennek ellenére eurorégióink is próbáltak, próbálnak bekapcsolódni a közösségi kezdeményezések adta lehetőségekbe.

Határ menti együttműködéseink közösségi kezdeményezésekben való részvétele alapján az alábbi négy megállapítást teszem:

1. Általánosságban elmondhatjuk, hogy a nagyobb területet magukba foglaló határ menti együttműködések – tekintettel az azokat alkotó területi egységek különbségeire, eltérő céljaira – csak mint információs, koordináló pontok szerepét tölthetik be a területi szereplők pályázati céljai megvalósításában. Konkrét programok végrehajtásában nem vesznek részt. Erre példa az *Alpok–Adria Munkaközösség*, ahol a Munkaközösség új feladatai közé felvették: a szubszidiaritás alapelveinek megvalósítását, az integrációs folyamat hathatós támogatását, az együttműködés további fejlesztését, a hatékony kooperáció megteremtését az európai térség munkaközösségeivel (Alpesi Tartományok Munkaközössége, Középső és Déli Adria Munkaközösség, Duna Menti Tartományok Munkaközössége, Európai Régiók Gyűlése), valamint az európai intézményekkel. Ezt hangsúlyozandó létrehozták a Munkaközösség „Kapcsolatok az Európai Unióval” foglalkozó munkacsoportját. A munkacsoport feladatai közé tartozik: előkészítő munkálatok az Európai Unió finanszírozási eszközeinek a munkaprogramokban való integrálása terén; információcsera a Régiók Bizottságának tagjaival; a munkaközösség projektjeinek figyelemmel kísérése és az esetleges uniós társfinanszírozás felderítése; információs fórum biztosítása a bizottságok számára a konkrét projektekre vonatkozó uniós finanszírozási lehetőségek egyeztetése és összehangolása céljából.²⁶

Ilyen stratégiai együttműködésekhez sorolható a *Kárpátok Eurorégió, a Duna–Dráva–Száva Euroregionális Együttműködés*. Bár azt ki kell hangsúlyoznunk, hogy mindkét együttműködés az uniós csatlakozás után ártértékelt tevékenységét, és terveik között szerepel a pályázatokon való részvétel.

2. A legutóbbi időben alakult eurorégióink, amelyek adott esetben egy nagyobb területű eurorégió területén jöttek létre, már az operativitásra törekednek, és elsődleges céljuk az uniós pályázatokon való sikeres részvétel.

Ezek közül ki kell emelni a *Duna–Körös–Maros–Tisza Eurorégiót*, amely a magyar–román PHARE CBC program beindításával párhuzamosan kezdett el részt venni a program adta lehetőségekben. Az alapító okirat leszögezi, hogy az Eurorégió elősegíti a határon átnyúló projektek és programok kidolgozását és lebonyolítását, támogatja és szorgalmazza az Unió közösségi finanszírozási programjaiban történő közös részvételt. Ennek megvalósítása érdekében az Eurorégió lehetőségeinek keretein belül támogatja a városok és községek érdekében álló azon projekteket és programokat, valamint magánszemélyek és érdekképviselők azon tevékenységét, amelyek megfelelnek az Eurorégió fejlesztési céljainak. Annak érdekében, hogy az Eurorégió részt tudjon venni a különböző pályázatokon, létrehozta a Duna–Körös–Maros–Tisza Eurorégiós Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Társaságot, amely sikeresen szerepel azóta is a különböző pályázatokon. A Közhasznú Társaság a Kht. és a DKMT Regionális Együttműködés Közgyűlése tagjai között egy ún. szolgáltatási és finanszírozási szerződés alapján működik. Ilyen keretben bonyolítja pályázatait pl. a Neogradiensis Eurorégió, a Dráva–Mura Eurorégió, az Ister–Granum Eurorégió, a Vág–Duna–Ipoly Eurorégió. Ezen eurorégiók már rendelkeznek az adott térség fejlesztési dokumentumaival is, amelyek elengedhetetlenek a programokban való részvételhez.

3. Ki kell emelnem továbbá, a *Nyugat-Pannónia Eurégiót*, amelynek alapszabálya szerint, a tagjai kinyilvánították készségüket, hogy az Interreg és a PHARE CBC programok előkészítése és végrehajtása keretében más régiók képviselőivel, akik a programokban szintén részt vesznek, külön megállapodás szerint együttműködjenek. Az Eurégió a községek, városok, magánszemélyek és különféle érdekképviselések minden olyan tevékenységét támogatja, amelyek határon átnyúló eredményekkel, hatásokkal rendelkezhetnek. Bár Ausztria uniós taggá válása óta ezen határszakasz az, amelyik a legtöbb tapasztalattal rendelkezik a kezdeményezések terén, az Eurégió egy képviselője csak tanácskozási joggal vesz részt a Kormányzó Bizottság ülésein. Többi eurorégióknak képviselői még tanácskozási joggal sincsenek bevonva a Kormányzó Bizottság munkájába.

4. Számos eurorégióknak bár megalakult, forrás- és szakemberhiány, ügyek továbbvitelének akarathiánya miatt nem töltik be alapító okiratukban kikötött szerepüket. Problémát okoz, hogy az eurorégiók területei fedik egymást, többször cserélődik az adott térségek településének önkormányzati és eurorégiós vezetése.

Következtetések

Az Európai Unió területén tehát számos államban már kialakultak a megfelelő jogi alapok a határ menti együttműködések létrehozására. Az Európa Tanács erőfeszítéseinek következtében az együttműködések nemzetközi jogi alapja megeremtődött, kialakult szervezetrendszerük, amely azonban nem jelent új közigazgatási szintet egyetlen államban sem. Az Európai Unió pedig hozzájárult az együttműködések pénzügyi, gazdasági szerepének megerősítéséhez.

A határ menti együttműködések gondolata beivódott a politikákba, nemcsak helyi, regionális, országos, hanem uniós szinten is. Az együttműködésekben nemcsak a közsféra, hanem a magánsféra szereplői is aktívan részt vesznek. Jelentős szerepük van az államok közötti kapcsolatok alakításában, a határok lebontásában, az elszigeteltség megszüntetésében, a szociális, gazdasági és kulturális együttműködés elmélyítésében.

Magyarország az uniós csatlakozás után is megőrizte határ menti ország jellegét, a '90-es években elindult határ menti együttműködések létrehozásának láza továbbra is folyamatban van. Az együttműködések nagy része azonban legfőképpen a jogi kezek és pénzforrások hiánya miatt akadozva működik.

Az egyik legalapvetőbb probléma az, hogy Magyarországon a mai napig nem történt meg az eurorégiók helyének és szerepének tisztázása.

A Madridi Konvenció kiegészítő jegyzőkönyveinek aláírása és ratifikálásának előkészítése jelenleg nincs folyamatban Magyarországon. A két kiegészítő jegyzőkönyv alapján ugyanis a helyi és regionális hatóságoknak joguk lenne arra, hogy közjogi tartalmú szerződéseket is kössenek. Az Alkotmány, illetve a nemzetközi szerződéskötési eljárásról szóló 2005. évi LV. törvény szerint nemzetközi szerződést helyi önkormányzatok nem köthetnek. A két egyezmény ratifikálásához az önkormányzatoknak nemzetközi jogalanyiságra lenne szükségük, azaz módosítani kellene több alaptörvényünket: az Alkotmányt, a nemzetközi szerződéskötési eljárásról szóló törvényerejű rendeletet, az önkormányzati törvényt, amelynek rövid távon reális esélye nincsen.

Szükség van tehát a határon átnyúló szervezetek nemzetközi jogi és belső jogi megerősítésére, vagyis arra, hogy a területi szereplők olyan határon átnyúló struktúrákat hozhassanak létre és működtethessenek, amelyek saját jogalanyisággal rendelkeznek, így saját vagyonuk van, hitelképesek, felelősségre vonhatók. Ennek szükségességét igazolja mind az Európa Tanács, mind az Európai Unió keretében folyó jogalkotási folyamat, amely a határ menti együttműködések jogi kereteit az említett nyugat-európai minták alapján akarja meghatározni. Ezen jogi eszközök alkalmazása azonban szintén akadályba fog ütközni Magyarországon, ha belső jogszabályaink módosítására nem kerül sor.

Eurorégióink fejlődését azonban számos más nem elhanyagolható tényező is gátolja. Eurorégióink területén ugyanis periféria érintkezik perifériával, valamint a szomszédos államok intézményrendszere jelentősen eltér. Akadályt jelentenek továbbá az adott országok eltérő gazdasági, társadalmi és infrastrukturális viszonyai, amelyeket még politikai jellegű ellentétek is súlyosbítanak. Problémát jelent a tagországokban az eltérő vám-, pénzügyi, adórendelkezések mellett a pénzügyi intézményrendszerek eltérő volta. Hiányoznak azok az intézmények, amelyek hitelek és kölcsönök formájában támogatnák a határokon átrívelő projektek megvalósítását. Gazdasági jelentőségüket pedig csökkentti a szakemberhiány és a tapasztalathiány a pályázati rendszerek működése terén.

Gondot jelent az is, hogy az eurorégiók ritkán fednek le valódi, funkcionális határtérsegeket. Bár az utóbb alakult eurorégióink már nem nagy területre terjednek ki (mint pl. Kárpátok, DDSZ), hanem egyre kisebb területű, s valós térkapcsolatokat egyre inkább figyelembe vevő régiók alakulnak ki (INTERREGIO, Bihar–Bihar Euroregionális Együttműködés, Hajdú-Bihar–Bihar Eurorégió, a Kassa–Miskolc Eurorégió).

Az együttműködéseknek rendelkezniük kellene stratégiai tervezési dokumentummal, hogy a későbbiek során a határon átnyúló hatású projekteket tartalmazó pályázatok sikeresen indulhassanak a támogatásokért folytatott versenyben. Az együttműködések azonban nem rendelkeznek forrásokkal, amelyek lehetővé teszik a tervezési dokumentumok elkészítését, így ezek elkészítéséhez is forrásokra van szükségük.

Figyelmet érdemel az is, hogy csak néhány eurorégió alakított ki nemzetközi kapcsolatokat nyugat-európai eurégiókkal, vagy vált tagjává az Európai Határ Menti Régiók Szervezetének (AEBR). Ez azonban mindegyik eurorégió számára hasznos lenne tapasztalatcsere szempontjából

Az elmúlt években egyik kormány sem tanúsított kellő figyelmet a határ menti együttműködéseinkben rejlő lehetőségeknek. Ennek egyik oka a magyarországi regionalizáció folyamata. Az új magyar területi stratégiának és regionális politikának egyrészt érvényesítenie kell a piacgazdaság követelményeit, másrészt adaptálnia célszerű az Európai Uniónak és tagállamainak a regionális politika harmonizálására megfogalmazott célkitűzéseit, végül hasznosítania érdemes a globális európai folyamatok általános tapasztalatait, többek között az interregionális és határ menti együttműködések kohéziós szerepének felértékelődését, az európai együttműködés irányításának decentralizálódását.

A közigazgatás reformfolyamataiban is kellő súlyt kellene fektetni ezekre az együttműködésekre, meghatározni szerepüket és jogállásukat. Nemcsak az államigazgatási rendszerben, hanem a kormányzati rendszerben is meg kell határozni ezeknek az együttműködéseknek a helyét. Számos minisztérium foglalkozik a saját területük szegmensében ezekkel az együttműködésekkel, de szükséges lenne az ezeket érintő tevékenységek kormányzati koordinálása.

A fenti okok eredményezik azt, hogy az uniós támogatási források fogadása szempontjából jelenleg eurorégióink nincsenek kihasználva. A programokban általában megyéink vesznek részt, eurorégióink csak akkor részesülnek uniós támogatásban, ha pályázat útján pénzüsszeget nyernek egy-egy projekt megvalósítására. Az eurorégiók területén folyó projekteket az eurorégióink legtöbbször csak figyelemmel kísérik, illetve munkacsoportjaik csak egyes kiemelkedőbb projektek elemzésével foglalkozhatnak. Nincs szerepük az uniós források elosztásában, nem úgy, mint nyugat-európai társaik, amelyek olyan területi szerveződések, amelyek az Unió pénzügyi forrásait tartósan képesek pályázni és hasznosítani, megvan hozzá a szervezeti és szakember-hátterük, és hatásköreik. Elsődleges céljuk a közvélemény formálása, a határon átnyúló régiók elfogadtatása, gazdasági, ökológiai, szociális problémák közös megoldása, ezen túl az együttműködés intézményesítése és központi források megszerzése a célok megvalósítása érdekében. Az Interreg-program létrejötte óta többnyire szintén az eurorégiók feladata az uniós pénzek elosztására javaslatok, programok kidolgozása, valamint a projektjavaslatok koordinálása. Tulajdonképpen egy közvetítő testület az uniós, nemzeti, regionális térbeli elképzelések és a helyi határokon átnyúló regionális fejlesztési koncepciók között.

Magyarországnak tehát fel kell ismernie az együttműködésekben rejlő lehetőségeket, és meg kell határoznia az eurorégiók szerepét és jogállását. Ezt sürgeti a két nemzetközi szervezet (ET, EU) keretében végbemenő jogalkotási folyamat is.

Magyarország a Madridi Konvenció III. Kiegészítő Jegyzőkönyve esetében is élhet a lehetőséggel, mint az előző két jegyzőkönyv során: nevezetesen, hogy azt alá sem írja.

Az uniós rendelet²⁷ esetében azonban, amely minden tagállamra kötelező jogforrás lesz, Magyarország ezt már nem teheti meg, azt kötelezően alkalmaznia kell. A rendelet tervezete tartalmának kialakítása is a részletesebb szabályozás felé mutat, annak ellenére, hogy a tagállamok többségének alkotmányos aggályaik vannak ezzel kapcsolatban. Ha az Unión belül részletesebb szabályozás születne kötelező jogforrás jelleggel, akkor Magyarország rá lesz kényszerítve jogszabályainak módosítására. Ennek megfelelően a megteendő jogi lépéseken, megoldásokon már most el kell gondolkodni – áttanulmányozva a nyugat-európai államok példaértékű belső jogi kereteit is.

Jegyzetek

- 1 Európai Keretegyezmény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ Menti Együttműködéséről (kihirdetve 1997. évi XXIV. törvény): 4. cikk.
- 2 Kiegészítő jegyzőkönyv az Európai Keretegyezményhez a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ Menti Együttműködéséről.
- 3 Második Kiegészítő Jegyzőkönyv az Európai Keretegyezményhez a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ Menti Együttműködéséről.
- 4 Proposal for a Protocol [no. 3] to the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between territorial communities or authorities concerning the establishment of euro-regional co-operation groupings (ECG).
- 5 Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (kihirdetve: 1997. évi XV. törvény).
- 6 CLRAE ajánlása a Regionális Önkormányzat Európai Chartája tervezetéről: 3. cikk.

- 7 Practical Guide to Cross-border Cooperation prepared by AEBR, Second Edition 1997: A3 Legal instruments facilitating Cross-border Cooperations 14. old.; B2 Cooperation Structures at Strategic Level 1–11.
- 8 Európai Keretegyezmény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ Ment-i Együttműködéséről (kihirdetve 1997. évi XXIV. törvény).
- 9 Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (kihirdetve: 1997. évi XV. törvény).
- 10 68/1999. (V. 21.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között a határon átnyúló együttműködésről szóló, Budapesten, 1997. november 11-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről.
- 11A Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek határon átvívelő együttműködéséről szóló, Budapesten, 2001. április 23-án aláírt Egyezmény kihirdetéséről szóló 200/2001.(X. 20.) Korm. Rendelet.
- 12 Magyar Köztársaság Alkotmánya (1949. évi XX. törvény) 44/A. § h).
- 13 A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 1. §. 6. bek. c).
- 14 Council Regulation (EC) No 1260/1999. of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, Article 10.
- 15 Chronology – Timetable of the Development of the Association of European Border Regions (www.aebr-ageg.de).
- 16 Practical Guide to Cross-border Cooperation prepared by AEBR, Second Edition 1997, A4 Level initiatives and programmes. 1–2.
- 17 Rechnitzer János: A területi stratégiák (Budapest–Pécs: Dialóg CAMPUS Kiadó, 1998.) 63. 89–94.
- 18 K. Goinga: EUREGIO: Das alltägliche Europa in der Praxis. 1995. 8., 10.
- 19 EUREGIO: Statistisches Taschenbuch. 82.
- 20 Die Vereinbarung zur Abwicklung des Programms im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG-III-A-NL-NRW/Nds-EU vom 12.02.2001. (die INTERREG-Vereinbarung).
- 21 Geschäftsordnung des Lenkungsausschusses für die EUREGIO im Rahmen des gemeinsamen Programms der Gemeinschaftsinitiative INTERREG-III-A für die EUREGIO, Euregio Rhein-Waal und Euregio Rhein-Maas-Nord: Artikel 1–9. (Gronau, 2002.09.26.).
- 22 Programm der Gemeinschaftsinitiative INTERREG IIIA, Deutschland-Luxemburg mit der Deutschsprachigen Gemeinschaft/Wallonischen Region Belgiens – Geschäftsordnung des Begleitausschusses (Beschluss des Begleitausschusses am 18.3.2002.).
- 23 www.interreg.euregio.de
- 24 Eurorégióink alapszabályai alapján összeállítva.
- 25 A magyarországi Phare CBC Program eredményei 1995–2001. Terra Studio Kft. 3–6.
- 26 Az Alpok–Adria Munkaközösség 1991. szeptember 20-ai, linzi Plenáris Ülésének nyilatkozata a Munkaközösség feladatairól az új Európában. 1–6.
- 27 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European grouping of territorial co-operation (EGTC).

A MEGREFORMÁLT LISSZABONI STRATÉGIA ÉS AZ EURORÉGIÓK

2000. március 23–24-ei lisszaboni ülésén az Európai Tanács egy ambiciózus reformprogramot indított el a növekedésre és a foglalkoztatásra vonatkozó nagyra törő célokkal. A Lisszaboni Stratégia azt a célt tűzte ki, hogy 2010-re az Európai Unió a világ legversenyképesebb, legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává váljon, amely képes a fenntartható gazdasági növekedésre, több és jobb munkahely létrehozására nagyobb szociális kohézió mellett. A stratégia fő célja a polgárok életkörülményeinek javítása és a jólét megerősítése. Ennek feltétele egy olyan szociális-gazdasági modell megteremtése, amelyben a stratégia pilléreit alkotó részterületen a gyakran egymásnak ellentmondó érdekeket összehangolják. Ezek a pillérek: a gazdasági pillér (versenyképesség és növekedés), a szociális pillér (munkavállalói jogok és munkafeltételek, esélyegyenlőség és diszkrimináció tilalma, ifjúság), a környezetvédelmi és energetikai pillér (fenntartható fejlődés és mezőgazdaság).¹

2004–2005-ben sor került a Lisszaboni Stratégia célkitűzéseinek *időközi felülvizsgálatára*, amely során megerősítést nyert, hogy *az általános lisszaboni célok helyesek voltak, végrehajtásuk azonban elégtelennek bizonyult*. A kitűzött célok megvalósítása érdekében át kellett alakítani a stratégiát. A lassú növekedés akadályozza a végrehajtást, miközben a reform késése nehezíti az európai gazdaság növekedését és a foglalkoztatás javítását. A megújult Lisszaboni Stratégia prioritásainak újrafókuszálását és a hatékonyabb végrehajtás szükségességét támogatta az Európai Tanács 2005. márciusi csúcstekekezlete s az Európai Parlament. Az európai szociális partnerek és az EGSZB, valamint az európai politikai érdekképviselői szervezetek (Régiók Bizottsága, CEMR stb.) is elkészítették hozzájárulásukat a lisszaboni célkitűzésekhez.

Az időközi felülvizsgálat célkitűzéseit befolyásolta, hogy 2004 májusában újabb 10 tagállammal bővült az Unió, s az új tagállamoknak gyakran további hátrányokat kell leküzdeni gazdasági lemaradásuk következtében s a foglalkoztatás terén (munkalehetőségek rosszabbodása, a foglalkoztatás visszaesése, valamint a hosszú távú és a fiatalok munkanélküliségének magas szintje) egyaránt. A reformra vonatkozó javaslatokban a szociális dimenzió bevonásának szükségessége, a versenyképesség ösztönzése s a szociális kohézió fenntartásának igénye fogalmazódott meg.

A Bizottság 2005. február 2-ai Közleménye² határozza meg a Lisszaboni Stratégia félidős értékelésére tett javaslatainak politikai keretét. A Bizottság az új lisszaboni menetrend vonatkozásában kevesebb, de elérhetőbb célokat jelölt meg az elkövetkező évek sikere érdekében. Ez azt jelenti, hogy a 2005–2010-ig tartó időszakban a célok és a cselekvések koordinálása a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás ('growth and jobs') érdekében történik. „A növekedés fellendülése létfontosságú a prosperitás szempontjából, hiszen visszaállíthatja a teljes körű foglalkoztatást és a társadalmi igazságosságot, és mindannyiunk számára esélyt teremt.”³

Lisszabon félidejű mérlege, hogy Európa még távol van ambiciózus céljaitól. Az európai gazdaság alacsony, lényegesen a potenciális lehetőségek alatti növekedéssel halad. Mind az összesített foglalkoztatási arány, mind a nők foglalkoztatási aránya gyorsan emelkedett a '90-es évek végén, amikor az európai gazdasági növekedés viszonylag gyors volt. A fellendülés 2001-ben megtorpant, s megállította az összesített foglalkoztatási arány kedvező alakulását. A 2010-re tervezett foglalkoztatás szintje 70%.⁴

Az EU foglalkoztatási céljai között szerepel a nők foglalkoztatási arányának 55%-ról 60%-ra emelése.

Az EU-tagállamok az időskorú munkavállalók foglalkoztatottsági arányát tekintve – amely az elmúlt években emelkedett, s elérte a 40,2%-ot – állnak egyelőre a legmesszebb a 2010-re rögzített célkitűzéstől, ez esetben az 50%-tól. Ezzel egyidőben a foglalkoztatás *minőségének* javítása terén vegyes eredmények mutathatók ki. A gazdasági tevékenység lassulása még inkább kiemelte a társadalmi beilleszkedés problémájának jelentőségét. A tartós munkanélküliség többéves visszaesést követően ismét növekedésnek indult, s nem valószínű, hogy rövidtávon javulást mutat majd.

1. táblázat. Hol a legnagyobb a lemaradásunk?

	Magyarország	EU25	EU15
	foglalkoztatási ráták		
55–64 évesek	28,9	40,2	41,7
15–24 évesek	26,8	36,7	39,7
Férfiak	63,3	70,8	72,5
Nők	50,9	55,0	56,0
Átlagos	57,0	62,9	64,3

Forrás: Employment in Europe, 2004.

2. táblázat. Foglalkoztatás és növekedés (változás %-ban)

	2005	2006	2007	2008
Foglalkoztatottak száma	kb. 0	0–1	0,5–1	0,5–1
Munkanélküliségi ráta, %	6,5–7	6,3–6,8	6,2–6,4	6,1–6,3
Aktivitási arány, %	60,5–61	kb. 61	61–61,5	61,5–62
GDP növekedése	3,5–4	kb. 4	4–4,5	4–4,5

Forrás: www.nfh.hu

Magyarországon a foglalkoztatottsági ráta 57%, ami jelentős elmaradást jelent az EU 62,9%-os foglalkoztatottsági rátájától, s hazánk esetében is aláátmasztja az EU foglalkoztatottság növelését célzó intézkedéseinek indokoltságát.

Az Európai Bizottság 2005. február 2-án közzétett „Közös munkával a növekedésért és a munkahelyekért. A Lisszaboni Stratégia új kezdete” c. közleménye a nagyra törő növekedési és munkahelyteremtési stratégia újraindítását jelenti. A Bizottság javaslatának három fő cselekvési iránya egybeesik a Wim Kok vezette európai foglalkoztatási munkacsoport ajánlásaival, nevezetesen:

- Európa befektetési és munkavégzési szempontból még vonzóbbá váljon,
- a tudás és az innováció legyen az európai növekedés mozgatója,

- a szakpolitikák olyan irányú átalakítása, hogy ezáltal az üzleti vállalkozások több és jobb minőségű munkahelyet teremthessenek.

A Kok-jelentés⁵ legfontosabb végkövetkeztetése az, hogy a lisszaboni menetrend célkitűzéseit, a növekedést és a munkahelyek bővülését a fenntartható fejlődéssel összhangban valósítsák meg. A Jelentés rámutat, hogy a Lisszaboni Stratégiának nem sikerült, főleg nemzeti szinten a kulcsszereplőket bevonni a végrehajtásba. Annak okát, hogy a lisszaboni folyamat várt előrehaladása nem történt meg, elsősorban a lassú tagállami haladással s a gyenge koordinációs mechanizmussal indokolja a globális verseny általános kihívásai mellett. A célkitűzések és reformok minden, a döntések által érintett aktorra ki kell hogy terjedjenek. Megosztott felelősség kell hogy fennálljon a közösségi és tagállami szint között. Ezért a nemzeti programokat a jövőben meg kell vitatni a nemzeti parlamentekben és a nemzeti szociális partnerekkel. A „jobb kormányzáshoz” szükség van a szociális partnerek véleményének figyelembevételére is. A Gazdasági és Szociális Bizottság⁶ állásfoglalásában⁷ hangsúlyozza szándékát, hogy együtt dolgozzon a tagállamok gazdasági és szociális tanácsaival és minden olyan szociális-foglalkoztatási partnerrel, aki részt kíván venni a lisszaboni reformok sikerét előmozdító civil kezdeményezések hálózatának létrehozásában. Egy interaktív, decentralizált hálózat kiépítését ösztönzi, amely konzultatív fórumokat és vitákat szervez a reformokról. Célja, hogy

1. közétegye azokat a szociális-foglalkoztatási kezdeményezéseket, amelyek európai, nemzeti vagy regionális szinten segítik előrevinni a Lisszaboni Stratégia reformját;

2. kiemelje az ezekre a területekre vonatkozó legjobb gyakorlatokat, beleértve a határon átnyúló ügyeket is.

A Bizottság szintén közösségi és tagállami szintű összefogást sürgetett a növekedés fellendítése és a munkahelyteremtés bővítése érdekében szükséges reformok megvalósításának megkönnyítéséhez és felgyorsításához. Egyszerűsíteni és racionalizálni kell a lisszaboni célkitűzéseket a közösségi és a nemzeti lisszaboni cselekvési programok segítségével, támogatni kell az eredmények elérését a Lisszaboni Stratégiában részt vevők feladatainak világos meghatározásával.

Az újraindított Lisszaboni Stratégia lényegi eleme a tagállami felelősség és elkötelezettség erősítése, valamint a tagállamok közötti szorosabb brüsszeli koordináció megvalósítása.

Közös munkával a növekedésért és a munkahelyek teremtéséért. A Lisszaboni Stratégia új kezdete (2005)

2005. február 2-án az Európai Bizottság által elfogadott nagyszabású növekedési és munkahelyteremtési stratégia célja a félidőben levő lisszaboni gazdasági-szociális reformfolyamat felgyorsítása. A megújításra tett javaslat értelmében a *Bizottság a nemzeti politikák részévé* kívánja tenni a lisszaboni folyamatot, így biztosítva annak hatékonyabb és eredményesebb végrehajtását.

A félidős felülvizsgálat a tagállamokban jelentkező hiányosságok közül az alábbiakat emeli ki:

- a szabályozások és adminisztratív eljárások szervezeti bonyolultsága,
- állandó eltérés a munkaerőkínálat és -kereslet között,

- oktatási rendszerek különbözősége,
- nincs elegendő lehetőség az élethosszig tartó tanulásra,
- a kutatási kiadások csökkentek, s a Lisszabonban célul tűzött GDP 3%-át nem érték el.

Az Európa Tanács 2005. március 22–23-ai tavaszi ülésén támogatta az Európai Bizottság „partnerség a foglalkoztatásért” kezdeményezését, melynek célja a Lisszaboni Stratégia újraindítása és a végrehajtás felgyorsítása. Az Európai Bizottság 2005. április 12-én közleményt nyújtott be a növekedésre és a foglalkoztatásra vonatkozó integrált iránymutatásokról (2005–2008). Az Európa Tanács határozatát követően a Bizottság április 12-én fogadta el az „integrált iránymutatások” új, hároméves csomagját, amely a 2005-től 2008-ig terjedő időszakban Európa növekedési ütemének felgyorsítását és a foglalkoztatottság növelését tűzi ki célul. Az új, egyszerűsített és integrált iránymutatási csomagot az EU úgy dolgozta ki, hogy az iránymutatások két meglévő típusát fogta össze: az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokat⁸ és a foglalkoztatási iránymutatásokat.⁹ Az új, integrált iránymutatások jelentik a Lisszaboni Stratégia továbbfejlesztésének és végrehajtásának központi politikai döntéshozatali eszközét.¹⁰

A Bizottság leegyszerűsíti és pontosabban körülhatárolja az EU gazdasági kormányzását azáltal, hogy csökkenti az iránymutatások számát, ugyanakkor a növekedést és a foglalkoztatást elősegítő intézkedésekre összpontosít. Az Európa Tanács júniusi ülésén jóváhagyott, a „Növekedés és a Foglalkoztatás” menetrendjére vonatkozó iránymutatások a tagállamok nemzeti reformprogramjainak az alapjául szolgálnak, segítik majd az uniós tagállamokat abban, hogy 2005 őszéig elkészítsék saját „nemzeti reformprogramjaikat”.

Az integrált iránymutatási csomagba illeszkedő új foglalkoztatási iránymutatások, melyek a 2005–2008-ig terjedő időszakra szólnak, továbbra is az EU azon célkitűzését tükrözik, hogy polgárai számára biztosítsa a teljes foglalkoztatottságot, a munka minőségét és termelékenységét, ezzel párhuzamosan megerősítse a társadalmi és területi kohéziót. Az iránymutatások első alkalommal említést tesznek a szociális védelmi rendszerek korszerűsítésének szükségéről.

Az új, integrált iránymutatások egy új kormányzási ciklus kezdetét jelentik. A programok a három év teljes időtartamára szólnak, s azokat az intézkedéseket foglalják magukba, amelyeket a kormányoknak nemzeti szinten kell meghozniuk a Lisszaboni Stratégia növekedési és munkahelyteremtési célkitűzéseinek megvalósítása érdekében.

Miközben az iránymutatások meghatározzák a tagállamokban 2005 őszére elkészítendő lisszaboni programok alapstruktúráját, a tagállamoknak elegendő mozgásteret biztosítanak ahhoz, hogy saját helyzetüknek megfelelően jelöljék ki nemzeti prioritásaikat.

A Bizottság¹¹ Közleményében a Lisszaboni Stratégia újraindítását – az erőteljesebb és hosszán tartó növekedés, több és jobb munkahely létrehozása – az Unió és a tagállamok közötti szorosabb partnerség keretei között tartja megvalósíthatónak. A reformprogram egy cselekvési program, amely elhatárolja a közösségi szintű és a tagállami intézkedéseket. Közösségi szinten a Bizottság a politikai kezdeményezésben és a végrehajtás biztosításában tölt be központi szerepet. A közös célkitűzések a továbbiakban is a nyitott koordináció módszere keretében, világos uniós prioritások figyelembe vételével fogalmazódnak meg a Lisszaboni Stratégia végrehajtására vonatkozóan

valamennyi tagállamban. Ugyanakkor a stratégia új lendületet akkor vesz, ha a tagállamok együttműködnek közösségi szinten, miközben a nemzeti reformprogramokban a nemzeti sajátosságainak megfelelően hozzák meg a foglalkoztatás, a makrogazdasági politika és a strukturális reformok átfogó politikai területein az intézkedéseket. A tagállamoknak a nemzeti lisszaboni reformprogramok végrehajtásában kell lemaradásukat behozni. Az Uniót és a tagállamokat összekötő stratégia végrehajtása érdekében az EU és a tagállamok közösen viselik a felelősséget.

Európai szint – Közösségi, Lisszaboni Akcióprogram

Az Európa Tanács 2005 júniusában megerősítette a növekedésre és foglalkoztatásra vonatkozó integrált iránymutatásokat, amelyek a tagállamok növekedésre és foglalkoztatásra vonatkozó nemzeti programjai alapjául szolgálnak. A Tanács ugyanakkor felkérte a Bizottságot, hogy a nemzeti programok megfelelőjeként nyújtson be egy „közösségi lisszaboni programot”, amely a közösségi szintű cselekvésre vonatkozik, mert legnagyobb szinergia és hatékonyság akkor érhető el, ha a nemzeti reformintézkedéseket közösségi szintű intézkedések egészítik ki.

Ennek a programnak a struktúrája a növekedésre és foglalkoztatásra vonatkozó integrált iránymutatások szerkezetét követi. A *Közösségi, Lisszaboni Akcióprogram elemei*¹² azokat a prioritásokat tartalmazzák, amelyek az európai szintű növekedési és foglalkoztatási célok elérését célzó akciókat segítik. A program keretében javasolt politikai intézkedések 3 fő területre sorolhatók:

1. Európa vonzóvá tétele a befektetők és a munka világa számára.
2. A növekedést elősegítő tudás és innováció.
3. Több és jobb munkahely létrehozása.

Az erőteljesebb, tartós növekedést, valamint több és jobb munkahelyet biztosító közösségi lisszaboni cselekvési program megállapítja azokat a prioritásokat, amelyek segítik az Uniót és a tagállamokat az újszerű partnerség keretében az erőteljesebb, tartós növekedésben, valamint több és jobb munkahely létrehozásában.

A Lisszaboni Stratégia újraindításának egyik fontos eleme a stratégia kormányzati struktúrájának teljes felülvizsgálata, a nemzeti és a közösségi szintű kötelezettségek egyértelműbb meghatározása, s a feladatok és kompetenciák jobb összehangolása. A közösségi és tagállami szintű politikai intézkedések egymást kiegészítő, de különálló menetrendre válnak szét.

Míg a növekedést és a foglalkoztatás elősegítését célzó lisszaboni partnerség sikere a tagállamokon és a szükséges strukturális reformok bevezetésére irányuló elhatározásokon múlik, addig a stratégia közösségi dimenziója alapvető fontosságú hozzáadott értékkel járul hozzá a sikerhez. A Közösségi Lisszaboni Programban szereplő politikai intézkedések világos hozzáadott értéket jelentenek a közösségi szinten megvalósított vagy koordinált cselekvések révén. A hozzáadott érték különösen a belső piachoz, az infrastruktúra fejlesztéshez és a vállalkozói, beruházási környezet javításához, a kedvezőbb üzleti feltételek megteremtéséhez kapcsolódó közösségi politikák vonatkozásában fontos. A közösségi intézkedések olyan kulcsfontosságú kérdésekre irányulnak,

mint a tudást, oktatást és képzést elősegítő politikák. Európának többet kell befektetni a fiatalokba, az oktatásba, a kutatásba és a fejlesztésbe, hogy biztosítani tudja a jólétet és minden polgár biztonságának megteremtését. A piacok nyitottabbá tételével, az infrastrukturális beruházások növelésével a vállalatok képesek legyenek a növekedésre, az innovációra és munkahelyek teremtésére. Az EU versenyképességének és fenntartható gazdasági növekedésének erősítése képzett és vállalkozó munkaerő létrehozásával s magas szintű szociális védelemmel társul. A növekedés fellendítése és az új munkahelyek teremtése kulcsszerepet tölt be azon források feltárásában, amelyek a gazdasági és szociális ambíciók megvalósításához szükségesek.

A közösségi és a tagállami szintű eredmények értékelésére Éves Értékelő Jelentésekben kerül sor, de a jelentéstétel egyszerűsödik. Községi és tagállami szinten egy jelentés készül a megvalósult előrehaladásról. A Községi, Lisszaboni Program éves értékelése alapján a Bizottság, ha szükséges, meghatározza a további községi szintű tennivalókat. Az EU elért haladásról szóló éves jelentése a tagállamok nemzeti programjainak végrehajtását is megvizsgálja. A tagállamok minden év őszén egy egységes nemzeti lisszaboni jelentés keretében számolnak be a reformintézkedések végrehajtásában elért eredményekről. A Bizottság a nemzeti jelentéseket évről évre egy január-ra elkészülő, a haladásról szóló jelentésben értékeli.

Az Európa Tanács minden tavaszi ülészakának alkalmával gyakorlati iránymutatóval állhat elő, a Bizottság ösztönöz és javaslatot tehet a tagállamok számára a Lisszaboni Stratégia megvalósításához.

Nemzeti, Lisszaboni Akcióprogram (NAP)

A Lisszaboni folyamat félidejű mérlege a tagállami felelősséget emeli ki annak okaként, hogy nem sikerült – elsősorban nemzeti szinten – a kulcsszereplőket bevonni a végrehajtásba. Olyan politikára van szükség, amely az önmaga által kitűzött célokat megfelelő intézkedésekkel az egyes tagállamok szintjén akarja elérni.¹³

A tagállamoknak széles körű konzultációt követően kell elkészíteni az egységes nemzeti cselekvési programot és egységes nemzeti jelentést a Lisszaboni Stratégiáról. Annak biztosítása, hogy a célkitűzések és reformok minden szereplőre kiterjedjenek, akkor lehetséges, ha különböző szereplők úgy érzik, hogy a javasolt politikák őket is érintik, s részt vesznek a döntéshozatali és végrehajtási folyamatban: „nemzeti szinten minden partner teljes elkötelezettségére van szükség”.¹⁴

A Lisszaboni Stratégiát a kormányzásról folytatott vita általános részévé kellett tenni, bevonva a gazdasági és szociális tanácsokat, valamint a szervezett civil társadalom valamennyi szereplőjét. A megújult Lisszaboni Stratégia értelmében valamennyien hozzá kell hogy járuljanak Európa jövőjének építéséhez. A befektetők, a munkavállalók és a fogyasztók bizalmának visszaszerzése érdekében a Lisszaboni Stratégia kormányzását radikálisan javítani kell, hatékonyabbá és közérthetőbbé kell tenni.

Magyarországon a Nemzeti Fejlesztési Hivatal által koordinált „Nemzeti Akcióprogram a növekedésért és a foglalkoztatásért” c. dokumentum elkészítésében az integrált iránymutatások mellett a Bizottság által Magyarország számára megfogalmazott 2004.

évi országspecifikus javaslatok és a magyar gazdasági adottságok – a növekedés és a foglalkoztatás célkitűzése előtt álló legfőbb akadályok leküzdése – játszottak közre. A belső koordináció javítása érdekében a tagállamok, így Magyarország is, nemzeti lisszaboni koordinátort neveztek ki. A Nemzeti, Lisszaboni Akcióprogram elkészítésében a Foglalkoztatási és Munkaügyi Minisztérium, a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, valamint a Pénzügyminisztérium működött közre. Budapesten 2005. október 9-én került sor az akcióprogram társadalmi vitájára. Az elkerülhetetlen reformok érdekében a Nemzeti Akcióprogram (NAP) elkészítésekor a makrogazdasági stabilitás és a pénzügyi egyensúly követelményei, valamint a gazdasági teljesítőképesség feltételeinek javítása (vállalkozásbarát környezet, a fizikai elérhetőség javítása a közlekedés fejlesztésével, a K+F ösztönzése, vállalati innováció támogatása) határozták meg a keretet.

Magyarország számára a növekedési és foglalkoztatási kihívásokkal való szembenézés során kiindulási pont a tudásalapú társadalom, illetve a tudásalapú gazdaság megteremtése. A gazdaság növekedését és a munkahelyteremtést szolgáló intézkedések alapjául az emberi és társadalmi tőke fejlesztése, az infrastrukturális feltételrendszer javítása és a stratégiai szemléletű és hatékony állam megteremtése szolgál. A makrogazdaság versenyképessége, a növekedés alapja a makrogazdasági keretfeltételeken és a foglalkoztatás, illetve a humán tőke minőségén túl a gazdaság belső strukturális adottságain a mikrogazdaság, tehát a vállalati szféra versenyképességén nyugszik. Ennek megfelelően a NAP makrogazdasági – s a foglalkoztatáspolitikai – fejezete tükrözi a mikrogazdasági fejezet prioritásait, a vállalkozásokra nehezedő adóelvonások fokozatos csökkentése, az oktatás rugalmasságának, illetve a munkaerő alkalmazkodóképességének erősítése révén.

A magyar gazdaság termelékenységében mért elmaradás oka mindenekelőtt a gazdaság strukturális adottságaiban, a mikrogazdaság, a vállalati szektor versenyképességében keresendő. Az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások alapján elmondható, hogy a magyar vállalkozások versenyképessége vonzó, vállalkozásbarát környezet kialakításával, a magánszféra jelenlétének erősítésével, a K+F ráfordítás növelésével (a lisszaboni célok között meghatározott 3% helyett a GDP-hez viszonyított ráfordítás 1% körüli) és az innovációs tevékenységekbe való befektetéssel, az információs társadalom adta előnyök kihasználásával érhető el, ezzel járulva hozzá az újraindított lisszaboni célok teljesüléséhez. A NAP mikrogazdasági fejezetének kialakítását befolyásolták a makrogazdasági és foglalkoztatási fejezetek prioritásai. Ennek megfelelően prioritást élveztek a foglalkoztatás bővülését, a munkaerő mobilitását erősítő, illetve a bevételeket generáló beavatkozások. A foglalkoztatás növelésének konkrét akciót illetően keretet adott, hogy Magyarország 2004-ben – az EU foglalkoztatási iránymutatásaival összhangban – elkészítette első nemzeti foglalkoztatási akciótervét a 2004–2006-os időszakra vonatkozóan. A Lisszaboni Stratégia felülvizsgálata során a gazdaságpolitikai és foglalkoztatáspolitikai uniós koordinációs és jelentéstételi mechanizmusok átalakításához kapcsolódóan Magyarország 2005-ben újrafogalmazza foglalkoztatási stratégiáját a 2005–2008 közötti időszakra. A magyar foglalkoztatáspolitikai céljainak prioritásait a több munkahely, a foglalkoztatás bővítése, a jobb munkahelyek s a mindenki számára elérhető munkahely megteremtése jelenti. Mindez a foglalkoztatás bővülését, a munkaerő mobilitását erősítő prioritások (közlekedési infrastruktúra és szolgáltatások fejlesztése, vállalkozói környezet javítása) megvalósítását teszi szükségessé a versenyfeltételek javítása érdekében.

A foglalkoztatási stratégiának arra kell irányulnia, hogy a munka legyen vonzó és tényleges lehetőség mindenki számára. A Bizottság által 2005. február 9-én elfogadott Szociálpolitikai Menetrend¹⁵ az európai szociális modell modernizációja és fejlesztése mellett elősegíti és kiegészíti a Lisszaboni Stratégia félidős értékelését, s lényeges szerepet tölt be a gazdasági növekedés társadalmi dimenziójának előmozdításában. A Lisszaboni Stratégia ugyanis nemcsak a „nagyobb foglalkoztatottság” kilátását teremtette meg, hanem a teljesítő- és versenyképesség terén, az innováció támogatásán és a munka jobb minősége elérésében is változást hozott a humán tőkébe, a kutatásba, technológiába és innovációba való befektetésen keresztül. Ugyanakkor a Lisszaboni Stratégia célja, a foglalkoztatás mint a szegénység és a perifériára szorulás megelőzésének legjobb lehetősége nem feltétlenül munkahelyteremtést jelent, hanem a munkahelyek minőségének javítását célzó stratégia is egyben. Ennek értelmében a teljes foglalkoztatás felé vezető európai útnak együtt kell járnia a megfelelő bérekkel, szociális biztonsággal és magas munkajogi normákkal.¹⁶

Az új munkahelyek teremtésének és a meglévő foglalkoztatás megőrzésének lényeges előfeltételei a gazdasági növekedés és a beruházásoknak kedvező légkör, amelyet az európai belső piacon jelentős mértékben az új vállalatok, valamint a kis- és középvállalkozások biztosítanak. A kis- és középvállalkozások az európai belső piacon a gazdasági növekedésről és az új munkahelyekről gondoskodnak, ugyanakkor be vannak ágyazódva a helyi gazdaságba. Ezért is fontos a vállalkozói szellem fejlesztése, a vállalkozások fenntartását elősegítő politika és az olyan vállalatok alakítása, amelyek innovációk révén további munkahelyeket teremtenek, gondoskodnak a növekedésről és a foglalkoztatásról.

A lisszaboni folyamat felülvizsgálata során a foglalkoztatási iránymutatásokba és a társadalmi integrációs stratégiára vonatkozó célkitűzésekbe utalásokat kell beépíteni a hátrányos helyzetben lévő, a társadalom perifériájára szorult csoportok részére. A tagállamokat arra kell ösztönözni, hogy foglalkoztatási stratégiájuk és társadalmi integrációs stratégiájuk nemzeti akciótervébe a hátrányos megkülönböztetés minden formája elleni harcra vonatkozó intézkedés bekerüljön.

A Lisszaboni Stratégia decentralizációja

A közösségi lisszaboni akcióterv és a tagállamok akciótervei közötti szinergia és komplementaritás a megújult Lisszaboni Stratégia sikerének kulcsa.

A Lisszaboni Stratégia (re)nacionalizálása¹⁷ – a gazdasági növekedés nemzeti szintű kezelése – a folyamat sikerességét veszélyezteti, amennyiben a nemzeti programok nem tükrözik Európa területi megosztottságát. A növekedés nemzeti szinten nem hoz automatikusan fejlődést az elmaradott régiókban, a nemzeti szintű kezdeményezések ugyanis nem adnak lehetőséget a régiók közti diszparitások figyelembevételére, a lokálisan gyökerező problémák megoldására, holott a 2004. évi bővítést követően az Unió régiói között a különbségek tovább nőttek. Míg a 15 tagállam népességének mintegy 19%-a él olyan régiókban, ahol az egy főre jutó GDP az EU-s átlag 75%-a alatt van, addig az új tagállamok lakosságának már 92%-a.

Hasonlóan a foglalkoztatási ráta a 2004-ben csatlakozó országok régióiban alacsonyabb, mint a tizenötök jelenlegi átlaga. A 25 tagállamra bővült EU-ban 14 olyan régió létezik, ahol a foglalkoztatási szint nem éri el az 50%-ot (pl. az Észak-Alföld hazánkban).¹⁸

Az EU kohéziós és regionális politikája – beleértve a területi együttműködéseket is – ma már nemcsak a gazdasági fejlődés egyik eszköze. A Bizottság 2005. május 17-ei kohéziós szakaszjelentésében¹⁹ kiemeli, hogy a Lisszaboni Stratégia reformjának keretét a regionális és helyi önkormányzatoknak, a szociális partnereknek az Európai Bizottsággal és a tagállamok kormányaival együttműködésben kell kidolgozniuk. A lisszaboni célkitűzések megvalósítása a reform keretei között a decentralizált kezdeményezések elősegítésével, a szubszidiaritás elvének alkalmazásával, a regionális és helyi szint aktívabb szerepvállalásával valósítható meg hatékonyan. Az európai regionális érdekeket megjelenítő politikai érdekképviselői szervezetek (Európai Bizottság, Régiók Bizottsága, az Európai Régiók Gyűlése és a CEMR) egyöntetűen a *decentralizált megközelítés biányát* emelik ki, amiért a *lisszaboni menetrend* nem az ütemezés szerint halad.

3. táblázat. A Dél-Alföld relatív helyzete az Európai Unióban, 2002

Sorrend	Régió megnevezése	GDP/fő (PPS) EU25=100%
242.	Dél-Alföld	40,4
243.	Lubuskie (PL)	39,9
244.	Małopolskie (PL)	39,5
245.	Latvia (LT)	39,0
246.	Vychodne Slovensko (SK)	38,7
247.	Észak-Alföld (H)	37,7
248.	Opolskie (PL)	37,4
249.	Észak-Magyarország (H)	37,3
250.	Świętokrzyskie (PL)	35,7
251.	Podlaskie (PL)	35,1
252.	Warmińsko-Mazurskie (PL)	34,1
253.	Podkarpackie (PL)	32,6
254.	Lubelskie (PL)	32,0

Forrás: Dél-Alföldi régió helyzetelemzés.

A növekedés és a munkahelyteremtés stratégiájának figyelembe kell venni a regionális diszparitásokat. A megújult Lisszaboni Stratégiának szükségük van régiókra. Ugyanakkor a régióknak is szüksége van a lisszaboni folyamatra a növekedés és a munkahelyteremtés érdekében. A lisszaboni menetrend céljai és az európai regionális politika céljai egybefonódnak és kölcsönösen erősítik egymást. Ennek számos oka van.

1. A regionális politika visszatérülő befektetést jelent, amely segít a strukturális határok felszámolásában, mobilizálja a belső növekedési potenciált, amely hatása egész Európában érezhető.

2. Az európai regionális politika segít teljes mértékben használni Európa régióinak potenciálját. Valamennyi régiónak megvan a joga az európai változásokban való részvételre.

3. A verseny és a növekedés helyi/regionális szintre kell hogy kerüljön. Itt alakulnak a munkahelyek, és a hosszú távú verseny itt zajlik.

4. Az európai regionális politika „jobb kormányzása” az európai, nemzeti, regionális és helyi szintek közötti partnerségre épülő politika, amely segít a Lisszaboni Stratégia „birtoklásának” megerősítésében.

A regionális és helyi hatóságoknak olyan projekteket kell kidolgozniuk, amelyek közelebb visznek a lisszaboni célkitűzésekhez. Már eddig is közel 800 milliárd euró került befektetésre 2000 óta a Lisszaboni Stratégia fő céljainak támogatására a humán erőforrás-fejlesztés, kutatás, technológiai fejlesztés és innováció, a kis- és középvállalkozások támogatása és a kockázati tőke finanszírozása terén. A lisszaboni menetrend a növekedéssel és foglalkoztatással kapcsolatos lisszaboni célkitűzések eléréséhez a végrehajtás minőségi javítását célzó közösségi eszközöket jelöl meg. A megújult stratégia megköveteli, hogy az Unió mobilizálja a megfelelő nemzeti és közösségi forrásokat, beleértve a kohéziós politikát is.²⁰

A Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap következő generációját (2007–2013) e szemlélet értelmében úgy kell átalakítani, hogy az a növekedést és a munkahelyteremtést szolgálja. 2007-től a kohéziós politika új kihívásokat jelent a kibővült Európai Unióban. 2007 után a lakosság 25%-a (116 millió lakos), a jelenlegi 18% helyett (68 millió fő), olyan elmaradott régiókban fog élni, ahol a GDP a közösségi átlag 75%-át nem éri el. A kibővült EU egyharmada a kohéziós országokban fog élni (a jelenlegi EU-ban ez az arány 1/6).

A kohéziós programok – Strukturális Alapok, INTERREG, EQUAL, URBAN és LEADER – elvezettek az önkormányzatok és a helyi közösség növekvő részvételéhez, és ezzel a „polgárközeli” Európa meggyökereztetéséhez a kedvezményezett országokban. A programok végrehajtásának tapasztalatai azt mutatják, hogy azok a programok a legsikeresebbek, amelyeket helyi és regionális szinten valósítanak meg – az intézményesült határ menti együttműködésekkel (eurorégiók, munkaközösségek) partnerségben – a nemzeti kormányokkal együttműködve.

A határ menti együttműködések hozzájárulása a „növekedés és foglalkoztatás politikájához”

Az EU külső határai mentén elhelyezkedő határrégiókat a korábbi elszigetelt helyzetükből kapcsolataik élénkítésével lehet kimozdítani. A „határok nélküli Európa”²¹ megteremtését az Unió azért is támogatja, mert a területi egyenlőtlenségek nemcsak a periférikus és legkülső területeken okoznak súlyos veszteséget, hanem az Európai Unió egészének a gazdasági versenyképességét is befolyásolják. Így a határrégiók és a határ menti régiók „híd” szerepet töltenek be, az európai egység alapkövei. A 2004. évi keleti bővítést követően Európában a terület 40%-a és a lakosság 32%-a határrégiókban él, ami növeli e területek jelentőségét az Unió gazdasági versenyképességének fokozásában.

Az Európai Unió 2007–2013. évi költségvetésének finanszírozásáról és prioritásairól szóló vita során megfelelő érvekre volt szükség annak igazolására, hogy a határ menti együttműködések a jövőben miként járulnak hozzá a Lisszaboni Stratégia végrehajtásának megerősítéséhez. A határ menti együttműködés mindig *hozzáadott értéket* teremt a nemzeti intézkedésekhez. Speciális hozzájárulást jelent a Lisszaboni Stratégiához: a „növekedés és foglalkoztatás politikájához”.²²

A határ menti együttműködés specifikus hozzáadott értéke a Lisszaboni Stratégia megvalósítása során abból a tényből fakad, hogy a határ menti együttműködés mindig értéket ad a *nemzeti intézkedésekhez*: európai, politikai, intézményi, gazdasági és szocio-kulturális hozzáadott értéket képvisel.

A határ menti együttműködés *európai szintű érdek*, hisz a határ régiók gazdasági-társadalmi kiegyenlítő szerepük következtében megerősítik a gazdasági és szociális kohéziót a határ menti térségekben, s ezzel hozzájárulnak a kohéziós politika megvalósulásához. A határ régiók EU-programok révén való támogatása a kedvezményezett régiókban elősegíti a gazdasági növekedést és a foglalkoztatás bővítését. A kibővült Unióban a területi kohézió pillérei a határ menti együttműködések, mert

- hozzájárulnak az európai integráció mélyítéséhez,
- a határok periférikus szerepének mérsékléséhez,
- az EU gazdasági és foglalkoztatási potenciáljának növeléséhez.

A határ menti együttműködések támogatása ezért az EU-politika feladata is egyben. Napjainkra már a határ menti együttműködések számos típusa alakult ki. Közülük sajátos térszerveződéseket jelentenek az euró régiók, melyek a legfejlettebb formációk, hiszen rendelkeznek határon átnyúló politikai döntéshozó testülettel, megkísérlik intézményesíteni és egyben összekapcsolni a határok alkotta választóvonalak menti különbségeket. Az euroregionális partnerségi stratégiai program célrendszere a külső határok mentén hozzájárul az európai integrációs folyamatok térségi előfeltételeinek a megalapozásához.²³

Az Európai Unió külső határai mentén halmozottan jelentkeznek azok a természeti és földrajzi hátrányok, amelyek az Unió egész területének gazdasági versenyképességét kedvezőtlenül befolyásolják. Az Európai Unió célja ezért a külső határterületek szomszédos országokkal való együttműködésének támogatásával gazdasági-társadalmi integrációjuk elősegítése, a határ régiók gazdasági és szociális kohéziójának megteremtése, versenyképességének a növelése.²⁴ A Bizottság Kohéziós Jelentése 2004-ben a kibővített Unió legkülsőbb területeit az európai kohéziós politika külső pilléreiként határozza meg annak következtében, hogy a decentralizált párbeszéd keretei között a helyi és regionális partnerségek a békés egymás mellett élés, a gazdasági, társadalmi fejlődés és a demokratikus átalakulás folyamatát segítik. A transzeurópai együttműködések, s ezen belül a határ menti együttműködések az elkövetkező években jelentős mértékben hozzájárulhatnak a kibővített Európai Unióban a „külső határok” szerepének ártértekéldéséhez. A határ menti együttműködések amellyel, hogy továbbra is a gazdasági és társadalmi kohézió meghatározó tényezői, bizalom- és biztonságfejlesztő hatásuk következtében az EU külső határai mentén a demokratikus stabilitás komponensei is egyben, s az Unió biztonság- és védelempolitikájának a lényeges elemei.²⁵

A határ menti együttműködések *politikai hozzáadott értéke* az Európai Unió külső határai mentén található országokban az új szomszédságpolitika életre hívásában jelentkezik. A keleti bővítés következtében 2004. május 1-jével Magyarország az Európai Unió külső határországává vált, szomszédaink az Uniónak is közvetlen szomszédai lettek. A stabilitás, a biztonság és jólét szükségessége hívta létre az Európai Unió határai mentén található országokban az Európai Szomszédságpolitikát,²⁶ amely célja az EU nem tagjelölt (pl. Ukrajna), illetve potenciális tagjelölt (Szerbia és Montenegró) szomszédai között a gazdasági, kulturális kapcsolatok kiépítése során az „elmélyült együttműködés” kialakítása. A szomszédos országok közül Románia és Horvátország uniós tagjelölt állam.²⁷

Az új Szomszédságpolitika a „jobb kormányzás” megteremtése érdekében a párbeszéd új alapokra helyezését határozza meg, s jelentős szerepet szán az Unió külső határai két oldalán fekvő területek közösségeinek. A harmadik országokkal fennálló „javított párbeszéd” jelenti ugyanakkor azt is, hogy az együttműködési formák közé új, innovatív elemként bekerült a határon átnyúló együttműködési komponens is. A külső határokon folyó együttműködések javítása érdekében az Európai Bizottság a 2003 júliusában elfogadott javaslatában egy „Új Szomszédsági” fejlesztési eszköz létrehozását kezdeményezte.²⁸ A program kidolgozásakor az új Szomszédságpolitika célkitűzéseit tartották szem előtt. Az első szakaszban (2004–2006) kerül sor a különböző meglévő eszközök összehangoltabb felhasználásának megvalósítására. Így a Romániával, Ukrajnával, Szerbiával s Horvátországgal közös határszakaszok esetében a jelenlegi programozási periódusban nem használható fel a belső Interreg IIIA program, mivel ezek a határszakaszok az EU külső határává váltak, s a Strukturális Alapok forrásai programszinten nem költhetők az Európai Unión kívül eső területeken. A határok külső oldalán egyéb EU-források támogatják az együttműködések. A román oldalon a Phare CBC, Ukrajnában a Tacis, Horvátországban és Szerbiában a Cards programok biztosítják a fedezetet. Az „új Szomszédsági” fejlesztési eszköz létrehozásának második szakaszában (2007-től) a határon átnyúló és inter-regionális együttműködésre vonatkozóan integrált megközelítést alkalmaznának, s a belső és külső uniós forrásokat összevontan használnák fel.

A kutatás azt vizsgálta, hogy a korábbi kapcsolatok, együttműködési programok mellett az Unióhoz való csatlakozás jelent-e kitörési lehetőséget az eurorégiók forrásszerző képességének erősítésében, a határon átnyúló térségi fejlesztési programok kidolgozásában és megvalósításában, s ezen keresztül a térségi gazdasági, társadalmi és politikai kohézió erősítésében. Emellett arra is választ keres, hogy a régió gazdasági–társadalmi fejlődését elősegítik-e a várható fejlesztési többletforrások, s ezek hatására az Unió külső határain bővülnek-e a gazdasági, a kereskedelmi és a foglalkoztatási lehetőségek.

A tanulmány az e téren jelentős tapasztalatokkal rendelkező Dél-alföldi Régiót tekintint mintarégióknak, amely az elmúlt években a Phare 1996-os programjának köszönhetően részt vett az előcsatlakozási, illetve később az uniós területfejlesztési eszközök elosztási mechanizmusának kidolgozásában, az EU által is támogatott regionális fejlesztési programok megvalósításában.²⁹ A következőket, határon átnyúló regionális/helyi fejlesztés és határ menti regionális/helyi politika elmélyítése érdekében decentralizált együttműködésekre van szükség az alábbi intézkedések hatékony megvalósítására.

I. A határ régiók számára előnyös EU-támogatási programok felhasználása a határon átnyúló projektekre

A határ menti területek periférikus helyzetének felszámolása, az EU külső határain fellépő jövedelem- és infrastrukturális különbségek mérséklése „határon átnyúló fejlesztési stratégiák és tervek”, valamint az ezekhez kapcsolódó fejlesztési programok alapján valósítható meg. Magyarország uniós tagságával az Interreg IIIA közösségi kezdeményezés újabb forrást biztosít a határ menti együttműködések számára, ezzel is elősegítve az eurórégió gazdasági és társadalmi kohézióját. A fokozatos igazodás a regionális politika támogatási eszközrendszeréhez a határ régióban közelebb hozza egymáshoz a határtérség lakosait, a gazdasági szereplőket és közösségeket. A közös, határokon átnyúló fejlesztési stratégia elősegítheti a közös érdekeken alapuló gazdasági és társadalmi fejlődés szilárd alapjainak megteremtését, függetlenül attól, hogy nemzeti, regionális vagy helyi szintű határon átnyúló struktúrákról van-e szó. A belső – és idővel a külső – határok mentén is olyan feltételek kialakítása szükséges, amelyek lehetővé teszik a határ menti bázis kiaknázását a gazdasági növekedés, a környezet, az innováció, a turizmus, a szociális intézmények és a foglalkoztatás terén. Magyarországon 2005-ben 18 eurórégió működik. Ezek: Duna–Dráva–Száva Eurórégió, Ister–Granum Eurórégió, Vág–Duna–Ipoly Eurórégió, West/Nyugat-Pannónia Eurórégió, Neogradiensis Eurórégió, Kassa–Miskolc Eurórégió, Ipoly Eurórégió, Kárpátok Eurórégió, Sajó–Rima Eurórégió, Duna Eurórégió, Zemplén Eurórégió, Alpok–Adria Munkaközösség, Duna–Körös–Maros–Tisza Eurórégió, Interregio, Dráva–Mura Eurórégió, Mura–Dráva Eurórégió, Hajdú-Bihar–Bihar Eurórégió, Bihar–Bihor Eurórégió.³⁰

Az euroregionális partnerségi kommunikáció, a horizontális és vertikális partnerségek megalapozása, intézményesülése az elmúlt évtizedek „bottom-up” és „top-down” folyamatainak együttes eredménye. A határ menti térségeket érintő PHARE CBC programok által támogatott helyi kezdeményezések, kétoldali projektek amellett, hogy szerepet játszottak a határon átnyúló gazdasági, társadalmi és intézményi kapcsolatok fejlesztésében, jelentős hatással voltak az eurórégiók formálódására.³¹ A határ menti települések és kistérségek, valamint megyék együttműködése az euroregionális együttműködéseknel sokszor nagyobb múltra tekint vissza. A PHARE-programokban, a települési, testvérvárosi, testvérintézményi együttműködésekben keresztül kiépült kapcsolatok és megszerzett tapasztalatok az eurórégiók keretei között kamatoztathatóak. Habár létezik már 18 eurórégiós együttműködés, amely képes megfogalmazni a fejlesztési prioritásokat, programokat, amelyek révén az eurórégió küldetését be tudja tölteni – azaz a határ menti térségek gazdasági, szociális és politikai kohéziójának erősítését –, a támogatások megszerzésénél ma még meghatározóak a stabilizációt szolgáló helyi kezdeményezések. Minden helyi önkormányzat célja magas szintű szociális szolgáltatást nyújtani a lakosságnak. A hatékonyság növelése érdekében ezért saját szervezete mellett egyéb struktúrákat is igénybe vesz, melyek igen gyakran a szociális gazdaságból³² származnak. A szociális gazdaság a helyi közösségben gyökerezik, szereplői (együttműködik az önkormányzatokkal, a szakszervezetekkel, az állami szektorral és a hagyományos vállalkozásokkal is) alkalmazkodnak a piacgazda-

sághoz, szolidárisak, szociálisan érzékenyen, felelősen tevékenykednek. A szociális gazdaság az EU-ban változatos jogi formában működik. A jogi formák között megtalálhatóak a szövetkezetek, a nonprofit szervezetek (alapítványok), társadalmi szervezetek, vagy a hazánkban formálódók között megemlíthetők a többcélú kistérségi társulások. Kétségtelen, hogy az önkormányzatok szerepvállalása a jövőben megnőhet a Lisszaboni Stratégia végrehajtásában a fejlesztésekben érdekelttekkel (munkaadók, munkavállalók, vállalkozók) szoros együttműködésben, s olyan cselekvési programok kidolgozásában, amelyek a regionális/helyi gazdaság növekedését és a foglalkoztatás bővítését eredményezik. Ezeken a területeken az önkormányzatok érdekeltsége jelentős, hisz az új munkahelyek bővítik a helyi forrásokat, új fejlesztéseket indukálnak, csökkentik a szociális kiadásokat. A versenyképesség az egyes régiókban és településeken lendülhet meg, de a települések és régiók adottságai eltérőek. Valahol hagyományai vannak a vállalkozásnak és az üzleti kultúrának, az együttműködés, a verseny és a növekedés világos politikájának. Ezeknek lokális a kötődésük, egy adott településből vagy régióból táplálkoznak, annak a meghatározó erőforrásaira épülnek. Ugyanakkor a versenyképesség megteremtésében ma már bizonyos, hogy nem gazdasági tényezők – így kulturális hagyományok, a közösségi tudat, a bizalom, a szolidaritás vagy az idegenforgalmi adottságok – is szerepet játszanak. Miközben a gazdasági kapcsolatok – a pénzügyi, vám-, adó- és szociális jogszabályok, jogi akadályok miatt – sokszor lassabban haladnak előre, az egyes intézmények és önkormányzatok közötti együttműködések, kulturális kapcsolatok sikeresen alakulnak. A turizmus fejlesztése közvetlenül járul hozzá a területi versenyképesség fejlesztéséhez. E téren a versenyképesség elérése gyorsabban lehetséges, mint a nyersanyag-, energiaigényes vagy a magas szakképzettséget igénylő ágazatoknál, ugyanakkor a munkahelyteremtés egyik forrását jelentik.

A határrégiók a jelentős számú nemzetiségi lakosság, illetve a határon túl élő magyar kisebbség közvetítő szerepe, személyes kapcsolatai s az általuk megjelenített kulturális sokszínűség következtében *szocio-kulturális* hozzáadott értéket képviselnek. A határon átnyúló együttműködések lehetőségeinek bővítése a határ menti településközi, ezen belül az intézményi, vállalkozói, civil kapcsolatok ösztönzésével, valamint az EU-támogatási programok hatékony felhasználásával – összhangban az unió új szomszédságpolitikájával – hozzájárul a határok mentén élő lakosság közös normarendszerének, gyakorlatának és jövőképeinek alakulásához.

A határokon átvívelő együttműködések esetében ugyanakkor sokszor csupán rövid távú, alkalmi együttműködésekről beszélhetünk, egymástól elszigetelt, különálló projektek megvalósításával. Az eurorégiók a versenyképes gazdaság alapjait s a fenntartható fejlődés biztosítását a társadalmi és gazdasági kohézió erősítésével, a hasonló adottságokkal rendelkező határ menti területek kapcsolatainak összefogásával, a természeti értékek és a határ menti helyzetből adódó előnyök felhasználásával a régió belüli fejlődési központokon keresztül valósíthatják meg.

- Az elmaradott területek felzárkóztatása élhető környezet kialakításával, a gazdasági-társadalmi kapcsolatok dinamizálása révén, a szociális helyzet javításával érhető el.
- A fenntartható fejlődés a helyi és regionális identitás erősítésével, a kulturális és épített értékek védelmével lehet tartós.

Magyar részvétellel megvalósuló határ menti együttműködések

A határrégiók periférikus helyzetét csak a gazdasági, szociális, kulturális, közlekedési, valamint a politikai, jogi és igazgatási akadályok lebontásával, az egységes Európába történő integrálódással lehet elősegíteni. A határ menti térségben gondolkodás rövid távon sok esetben még mindig olyan határ menti kooperációs kezdeményezésekben nyilvánul meg, amely egy konkrét programban részletezett célkitűzés szerinti kapcsolatrendszer kiépítésére irányul. A lokális, azaz településközi és kistérségi szintű együttműködések tematikáját még jelentős mértékben meghatározzák a fejlesztések támogatására szolgáló pénzügyi források. A helyi források gyakran elégtelenek az együttműködések finanszírozására. Ezért sokszor az uniós pénzügyi támogatások mobilizáló, forrásszerző hatására kerülnek kialakításra azok a stratégiák és intézkedések, amelyek támogatják a növekedést és a versenyképes üzleti szektor megerősödését. Az Interreg IIIA támogatási program olyan kohéziós pénzügyi eszköz, amely az Európai Unió külső és belső határai mentén alakuló együttműködések egyaránt segíti, s ezzel a határok nélküli Európa-koncepciót továbbra is erősíti. A határok „összekötő” szerepe azonban nem valósulhat meg maradéktalanul az ország valamennyi határszakaszán. A határ menti térségek helyzete eltérő még az Unió belső határai mentén is. A West/Pannónia Eurorégió az EU külső határon működő Interreg IIIA program kedvezményezettje volt az Unióhoz csatlakozás előtt is (2000–2004) az osztrák–magyar belső határszakaszon, amely az egyetlen uniós külső határ volt 1995-től 2004-ig, s ahol PHARE CBC került kialakításra az 1995–2003 közötti időszakban. Ez az együttműködés megalapozta az Interreg IIIA program (2004–2006) Ausztria–Magyarország prioritásait. Magyarország, Szlovákia és Szlovénia 2004. május 1-jei csatlakozását követően a most már az Unió belső határai mentén elhelyezkedő (euro)régiók szintén az Interreg IIIA közösségi kezdeményezés kedvezményezettjeivé váltak.

Magyarország határainak egy jelentős része az Európai Unióhoz való csatlakozást követően az egész Európai Unió külső határává vált. A Romániával, Ukrajnával, Szerbiával és Horvátországgal közös határszakaszok mentén elhelyezkedő eurorégiók esetében a jelenlegi programozási periódusban (2004–2006) nem várható belső Interreg IIIA program indulása. Az Ausztria–Magyarország szomszédsági program keretei között a jelenlegi tervezési időszakban a fejlettebb határon átnyúló turisztikai tevékenységekre lehet pályázni. A pályázati kiírás a kulturális tevékenységek támogatása mellett a gazdasági-társadalmi kohézió és a humánerőforrás-fejlesztés keretei között a régió munkaerejének jobb foglalkoztathatóságát, az együttműködési kapacitás növelését ösztönzi a munkaerőpiacon. A regionális munkaerőpiacok fejlesztése már az EU-bővítés kontextusában történik. Lényeges az üzleti telephelyek megközelíthetősége, az üzleti infrastruktúra és szolgáltatások fejlesztése és támogatása, a határrégió vállalkozásokra gyakorolt vonzerejének növelése, a vállalkozások megkönnyítése a határ menti térségben.

A kis- és középvállalkozások (KKV-k) együttműködésének, határon átnyúló tevékenységének támogatása, valamint a határon átnyúló üzleti tevékenységekhez kapcsolódó tanácsadás új együttműködési és eladási lehetőséget jelent a KKV-k számára. A kapcsolatok mélyítése idővel szükségessé teszi a KKV-k közötti határ menti együtt-

működés fejlesztését, új határ menti kapcsolatok kialakítását a termelők és beszállítók között, a határon átnyúló munkaerőpiac szerkezeti problémáinak megoldását, a határ menti ingázásból eredő szociális problémák felszámolását. Az Unió belső határaitól eltérően a Kelet- és Délkelet-Európával határos külső határrégiókban sokszor a határ menti együttműködésekhez szükséges „előfeltételek” megteremtése érdekében az „elmélyült együttműködés” kialakítása segíthet a korábbi elszigetelt, periférikus helyzeten.

A Szlovénia–Magyarország–Horvátország, a Magyarország–Szlovákia–Ukrajna, a Magyarország–Románia és Magyarország–Szerbia és Montenegró határ menti együttműködési programok során az Unió belső határaitól eltérő akadályokkal kell megküzdenni az alábbi területeken:

- a természetes határok átjárhatóvá tétele érdekében fejleszteni kell a nemzeti határon átnyúló infrastruktúrát;
- határátkelőhelyek kialakítása az EU külső határainál;
- összehangolt határ menti csatlakozási pontok és áruforgalmi központok fejlesztése;
- egységes környezetvédelmi együttműködési rendszer megteremtése; a határrégiók peremének környezeti állapotát károsan befolyásolhatja a szomszédos államokkal való környezetvédelmi együttműködések elmaradása;
- kutatási, fejlesztési, képzési rendszer kiépítése;
- emberi, közösségi kapcsolatok, kommunikációk és együttműködések humanizálása és kiszélesítése;
- a határ menti személy- és áruszállításban megmutatkozó hiányosságok és akadályok felszámolása;
- a nemzeti átlag alatt maradó GDP és a vásárlóerő szintjének növelése;
- a határon átnyúló munkaerőpiac kialakítása;
- a közlekedéspolitikai célok összehangolása, közös földrajzi tér kialakítása, a széles körű infrastrukturális összeköttetések kiterjesztése a határrégiók periférikus helyzetének megszüntetése érdekében;
- a regionális, nemzeti és transzeurópai közlekedési folyosók és hálózatok megteremtése, repülőterek;
- szociális-foglalkoztatási kezdeményezések, a határrégiók számára előnyös Európai támogatási programok felhasználása közvetlenül a határon átnyúló projektekre.

Az Interreg IIIA határ menti együttműködés keretében két, egyes esetekben három ország határtérségei vehetnek részt az együttműködési programokban. A határ menti együttműködés különböző szinteken valósulhat meg, önkormányzatok, (többcélú kistérségi társulás, területfejlesztési önkormányzati társulás stb.), regionális fejlesztési ügynökségek között, s euró régiók formájában. Az Interreg-programok adta lehetőségek révén az infrastrukturális és gazdasági célú pályázatok adják a pályázatok többségét. Nem véletlen, hogy az EU valamennyi külső határátnál a prioritásokat a határ menti tömegközlekedési kapcsolatok (pl. kerékpárutak, országhatár-útvonal szélesítése) létesítése és javítása, a lakosság, ingázók és turisták érdekében határátkelőhelyek kialakítása jelenti a várakozási idő csökkentése és a forgalom felgyorsítása, az infrastrukturális integráció erősítése érdekében.

Hasonlóan gyakori a közös természetvédelmi területek és természeti parkok fejlesztéséhez kapcsolódó beruházások (épületek és berendezések építése), információs és technológiai háttér fejlesztése, eszközbeszerzés és képzés révén. Szerepel a pályázatok között a határon átnyúló szilárd hulladék, illetve szennyvízkezeléshez kapcsolódó infrastrukturális létesítmények építése és rehabilitációja, az energiahálózatok bővítése, a fenntartható határ menti természet- és környezetvédelem (közös környezetvédelmi területek és természeti parkok fejlesztéséhez kapcsolódó beruházások) biztosítása. A határ menti turisztikai koncepciók és projektek, a határrégió természetvédelmi központjának létrehozása (pl. zöld közösségi ház és erdei iskola) az ökoturisztikai infra-struktúra fejlesztését segíti elő.

A határ menti térségek számára a földrajzi elhelyezkedés a csatlakozást követően új lehetőséget kínál a KKV-k fejlesztése, s a hazai KKV-k szomszédos országokkal való együttműködése, hosszú távú, tartós jelenléte révén. Ehhez a vállalkozói tevékenységhez szükséges a gazdasági infrastruktúra fejlesztése, a határon átnyúló együttműködések ösztönző közös fejlesztéspolitikai akciók lebonyolítása, kedvező vállalkozói feltételek biztosítása mellett.

Az Interreg IIIA céljai között prioritást kapott a szomszédos országokkal folytatott aktív partnerség keretében a közösségi források minél hatékonyabb felhasználása, valamint az EU fejlesztési és területi tervezési gyakorlatából való tapasztalatok átvétele s átadása az Unióhoz később csatlakozó szomszédos országok (Románia, Szerbia) felkészítésében.

A humán erőforrás fejlesztése a határ mentén az oktatással és szakképzéssel, a határ túloldalán már működő képzési tanfolyamokra épített új tanfolyamok bevezetésével, az oktatási és képzési módszertannal kapcsolatos ismeretek és tapasztalatok átadásával, tanulmányutak, közös képzési normák kidolgozásával, a határon átnyúló együttműködés témájához kapcsolódó kísérleti képzési projektek kidolgozásával kerül megvalósításra. A sikeres projektek elősegítik a szomszédos országok munkavállalókat segítő szervezeteinek az eddiginél magasabb szintű együttműködését. A potenciális munkaadók toborzása a hátrányos helyzetű munkavállalók elhelyezkedési esélyeinek a növekedését jelenti.

Az azonos termelési adottságok, a közös termelési hagyományok a szomszédosági pályázat segítségével hozzájárulnak a termelési struktúrák fejlődéséhez, a KKV-k működési színvonalának növekedéséhez. A jövőbe mutató, határon átnyúló integráció kezdeti lépései a határ menti gazdasági és kereskedelmi kapcsolatokat, s a kis- és közepes mezőgazdasági vállalkozások működési színvonalának növekedését készítik elő. A pályázatok benyújtásának közös ösztönzői a tőkehiány, a külföldi befektetői érdeklődés hiánya s az együttműködni szándékozók szegénysége. A külső perifériákon, elmaradott térségekben tapasztalható magas munkanélküliség miatt szükség van a gazdaság igényeihez igazodó munkaerő-piaci programokra, az átképzés kiemelt kezelésére, a foglalkoztatás és a szociális szolgáltatások eszközrendszerének kialakítására. Az összehangolt gazdasági és munkaerő-piaci politikának közvetlenül a regionális és határ menti gazdaság fejlődését kell szolgálnia. „A rehabilitációs és humán erőforrás fejlesztés a szerb–magyar munkaerőpiacon” c. projekt egy hazai kistérség és a Vajdaság munkaerőpiacról kiszorult megváltozott munkaképességű és hátrányos helyzetű munkanélküliek tanulásra, állásra való felkészítését segíti szakképző intézetek és potenciális munkaadók együttműködésével. A Dél-alföldi Régióból benyújtott közel 400 pályázat tematikájában³³ sze-

replő munkahelyteremtő beruházások és vállalkozások ösztönzése, a munkaerő-keresletet bővítő intézkedések, a szociális gazdaság foglalkoztatási lehetőségeinek kihasználása, a versenyképességet szolgáló helyi beruházások közvetve a határ két oldalán élő lakosság életminőségének a javulását is eredményezik.

A *Szlovénia–Magyarország–Horvátország* Szomszédsági program 2004–2006³⁴ megvalósítására hatással lesz Magyarország és Szlovénia EU-hoz csatlakozása. A három ország közös határvidékén egyrészt javulni fog a magyar–szlovén határ átjárhatósága, másrészt a Horvátország határai mentén húzódó új külső EU-határ létrejöttével az országgal fennálló kapcsolatok nehezebbé válnak. E szomszédsági program célkitűzései közé nemcsak egy közös gazdasági és humán erőforrás-övezet kifejlesztése és az országhatárok okozta területfejlesztési hátrányok leküzdése tartozik, hanem a környezetvédelem is. A régió munkaerőjének jobb foglalkoztathatósága, az együttműködési kapacitás növelése a munkaerőpiacon, az oktatás és a gazdasági szféra közti jobb együttműködés megvalósítása a közös humán erőforrás-fejlesztés intézkedésének célja. A szomszédsági program az integrált, határon átnyúló közlekedés és a fejlettebb, határon átnyúló turisztikai és kulturális tevékenységek megvalósítását is támogatja.

4. táblázat. A Dél-Alföldi Régió kistérségei

Megye	Kistérség név	Kistérséget alkotó települések száma
Bács-Kiskun	Bajai	20
	Bácsalmási	28
	Kalocsai	20
	Kecskeméti	18
	Kiskőrösi	15
	Kiskunfélegyházi	11
	Kiskunhalasi	9
	Kiskunmajsai	4
	Kunszentmártoni	10
	Jánoshalmi	4
Békés	Békéscsabai	5
	Mezőkovácsházai	18
	Orosházai	10
	Sarkadi	11
	Szarvasi	6
	Szeghalmi	9
	Békési	10
	Gyulai	6
Csongrád	Csongrádi	4
	Hódmezővásárhelyi	4
	Kisteleki	6
	Makói	17
	Mórahalmi	9
	Szegedi	12
	Szentesi	8

forrás: www.thk.gov.hu/regiok.php

A magyar–szlovák–ukrán határtérségben induló szomszédsági program 2004–2006³⁵ középpontjában a határtérségek integrációjának fokozása áll. A program prioritásai elsősorban a gazdasági és társadalmi együttműködést és a határon átnyúló infrastruktúra fejlesztését, környezetvédelmi politikák és kapcsolódó kis léptékű beruházások határon átnyúló koordinációját ösztönzik. A határon átnyúló üzleti együttműködés megvalósításának eszközei elsősorban az üzleti szolgáltatásfejlesztés, a KKV-k támogatása, a kapcsolatépítés s a határon átnyúló vidékfejlesztés.

A Magyarország–Románia Interreg IIIA/PHARE CBC Program és a Magyarország–Szerbia és Montenegró Szomszédsági Program 2005. februárban került kiírásra. A pályázat prioritásai tükrözik a délkelet-európai térség államaival a „határmentiség” hátrányainak felszámolását elősegítő új szomszédsági kapcsolatrendszer megszilárdítását szolgáló célok támogatását. Így

- az együttműködést akadályozó fizikai és infrastrukturális korlátok megszüntetése (infrastruktúra javítása, környezetvédelem);
- a közös üzleti érdekek megteremtése, ami ösztönzi a gazdasági együttműködést, és megakadályozza a három ország határrégiói közötti gazdasági elszakadást (üzleti infrastruktúra és közös üzleti szolgáltatások fejlesztése, KKV-k, valamint a K+F, humán erőforrás-fejlesztés területén az együttműködés támogatása);
- a gazdasági és társadalmi kapcsolatok kiépülését elősegítő társadalmi és kulturális kapcsolatok létrejötte.

Az együttműködéseket nehezíti, hogy míg Magyarország uniós tagként az Interreg pályázati eljárás szabályai szerint pályázhat, a román félnek továbbra is a PHARE CBC eljárásrendjét kell követnie, addig a szerbiai és montenegrói (vajdasági) partnerek a Cards-program részeként pályázhatnak tükröprojektek keretei között. Némikönnyebbég, hogy az Interreg és a Cards szabályai összehangoltak (a kiírás is közösen történt meg), ellenben a PHARE CBC eljárásrendje gyökeresen eltér az Interreg eljárási rendjétől, így a projektek azonosítása és összehangolása meglehetősen körülményes. A helyzetet csak bonyolítja, hogy míg ez évben az Interreg első körére beérkezett pályázatok az értékelési eljárás fázisában vannak, addig a romániai PHARE CBC pályázatok kiírására (melyek az Interreg-program tükröprojektjeit finanszírozhatták) 2005. szeptember 1-jén került sor.

II. A határon átnyúló regionális fejlesztési modellek kidolgozása és azok integrálása a nemzeti fejlesztésbe

A következőket, határon átnyúló regionális fejlesztés és a regionális politika elmélyítése indokolttá teszi határ menti regionális fejlesztési tervek kidolgozását s azok beépítését a nemzeti regionális és szakmai tervezésbe. A határrégió fejlesztésének másik lehetséges módja ma már a határ menti kapcsolatok erősítése, a határon átnyúló regionális fejlesztési tervek integrálása a nemzeti fejlesztésbe. A határrégiók jól kiegészíthetik a helyi és regionális tervezést és cselekvést, valamint az európai fejlesztési elképzeléseket, és a határon átnyúló regionális fejlődés húzóerői lehetnek. Kérdéses, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozásunkat követően az új szomszédságpolitiká-

val összhangban a felértékelődő „határmentiségből” adódó előnyöket a megújulás erőforrásaként tudja-e felhasználni a jelenleg periférikus helyzetben levő, kedvezőtlen gazdasági és foglalkoztatási mutatókkal rendelkező Dél-alföldi Régió.³⁶ Az ország délkeleti részén elhelyezkedő régió közlekedési-földrajzi helyzetét tekintve periférikus, s társadalmi-gazdasági adottságát illetően elmaradott.

5. táblázat. Főbb regionális mutatók

Főbb regionális mutatók	Terület (ezer km ²)	Népesség (millió fő)	Népsűrűség (fő/ km ²)	1 főre jutó GDP vásárlóerő paritás alapján, 2003 (USD)	Foglalkoztatási ráta, 2003 (%)	Teljes munkanélküliségi ráta, 2003 (%)	Gazdasági aktivitási ráta, 2003 (%)
Közép-Magyarország	6,9	2,83	409	24430	55,1	4,0	57,5
Közép-Dunántúl	11,1	1,11	100	14 014	55,3	4,6	58,0
Nyugat-Dunántúl	11,3	1,00	89	16 318	55,1	4,6	57,7
Dél-Dunántúl	14,2	0,98	69	10 859	47,2	7,9	51,3
Észak-Magyarország	13,4	1,28	95	9 698	45,0	9,7	49,8
Észak-Alföld	17,7	1,55	87	9 907	45,9	6,8	49,3
Dél-Alföld	18,3	1,36	74	10 316	47,0	6,5	50,3
Magyarország	93,0	10,12	109	15 166	50,6	5,9	53,8
EU15	3243,8	381,33	118	27 342	-	7,9	56,7
EU25	3982,4	455,50	114	25 200	-	8,9	56,5

Forrás: KSH

A gazdasági folyamatok alakulásának megítélésében lényeges – s egyben a versenyképesség mérésének alapja – az egy lakosra jutó GDP. Az Eurostat 2005. április 7-ei jelentése szerint 2002-ben a Dél-Alföld az EU-átlag 40,4%-án állt, s ezzel a 254 NUTS 2 szintű európai régió rangsorának 242. helyére került (3. táblázat). Az utolsó 12 helyen Észak-Magyarország és Észak-Alföld került a magyarországi régiók közül a Dél-Alföld mögé.

A foglalkoztatottsági ráta a Dél-Alföld esetében azt mutatja, hogy alig javult a foglalkoztatás (1996: 46,6%, 2000: 49,2%, 2003: 47%).³⁷

6. táblázat. A foglalkoztatottsági ráta alakulása

Megye, régió, ország	1996		2000		2003	
	Foglalkoztatottsági ráta (%)	Országos átlaghoz (% pont)	Foglalkoztatottsági ráta (%)	Országos átlaghoz (% pont)	Foglalkoztatottsági ráta (%)	Országos átlaghoz (% pont)
Közép-Magyarország	50,7	+4,0	54,1	+4,1	55,1	+4,5
Közép-Dunántúl	47,6	+0,9	53,0	+2,9	55,3	+4,7
Nyugat-Dunántúl	52,6	+5,9	56,2	+6,2	67,9	+15,2
Dél-Dunántúl	44,7	-2,0	47,3	-2,8	47,2	-3,4
Észak-Magyarország	40,6	-6,1	43,7	-6,3	45,0	-5,6
Észak-Alföld	41,0	-5,7	43,9	-6,2	45,9	-4,7
Dél-Alföld	46,6	-0,1	49,2	-0,9	47,0	-3,7
Magyarország	46,7	-	50,1	-	50,6	-

Forrás: Dél-Alföldi Régió. Helyzetelemzés.

A versenyképesség másik mutatója a munkatermelékenység szintje és üteme. A munkatermelékenység a Dél-alföldi Régióban javult, de a növekedés olyan kis ütemű, hogy inkább a munkatermelékenység stagnálása figyelhető meg (1996: 19,7%, 2001: 23,9%).³⁸

7. táblázat. A munkatermelékenység alakulása megyénként és régióként

Megye, régió	Az egy foglalkoztatottra jutó GDP (ezer PPS)			Az egy foglalkoztatottra jutó GDP az országos átlag százalékában		
	1996	2001	2001/1996 (%)	1996	2001	2001–1996 (százalékpont)
Közép-Magyarország	32,1	44,9	1,40	134	143	+9
Közép-Dunántúl	21,6	27,9	1,29	90	89	–1
Nyugat-Dunántúl	22,4	29,2	1,31	93	93	0
Dél-Dunántúl	19,9	26,4	1,33	83	84	+1
Észak-Magyarország	19,3	25,0	1,30	81	80	–1
Észak-Alföld	19,7	25,0	1,27	82	80	–2
Dél-Alföld	19,7	23,9	1,21	81	76	–5
Magyarország	24,0	31,4	1,31	100	100	–

Forrás: Dél-Alföldi Régió. Helyzetelemzés.

A Dél-Alföld felzárkózása szempontjából ugyanakkor kitörést jelenthet a földrajzi adottság, az új szomszédságpolitikából adódó előnyök felhasználása. Az EU külső határán fekvő Dél-alföldi Régió fejlődését egyrészt az európai gazdasági centrumtérseghoz való távolság határozza meg, másrészt fontos a szomszédsági viszony.

8. táblázat. Az egy főre jutó GDP az országos átlag %-ában

Megnevezés	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bács-Kiskun	78,3	75,1	72,5	70,8	69,1	66,4	68,3	67,7
Békés	77,7	75,8	71,1	68,5	67,4	65,6	64,6	61,9
Csongrád	92,6	91,9	88,7	88,0	85,1	82,4	79,4	77,0
Dél-Alföld	82,6	80,6	77,2	75,5	73,6	71,1	70,7	68,9

Forrás: Dél-Alföldi Régió. Helyzetelemzés.

I. Az Európai Unióhoz való csatlakozást követően a magyar gazdaság az európai piac szerves részévé válik, amely számtalan kihívást és lehetőséget jelent a térségnek. A Dél-alföldi Régió stratégiai céljai között kiemelten szerepel, hogy a régió a belső és külső perifériák integrációját megvalósító térséggé, önálló arculattal rendelkező, sikeres nemzetközi szereplővé váljon a kibővülő Európai Unió Délkelet-Európára nyíló kapujaként.³⁹

A Dél-Alföld integrációját az elmúlt években olyan modellértékű szervezetek, kezdeményezések (DATTE)⁴⁰ létrejötte, működése, illetve a megyehatárokon átnyúló együttműködések segítették, mint a DKMT Eurorégió, Szabadkai Fejlesztési Ügy-nökség – FEBÖSZ. Itt húzódik az ország egyik legforgalmasabb nemzetközi közlekedési tengelye a Balkán, illetve a Kisázsia felé irányuló teher- és személyforgalom jelen-

tős részét lebonyolító határátkelőkkel.⁴¹ A szomszédos határ menti régiókkal való összeköttetéseket biztosító M5 autópálya 2006 márciusában elér a határig, ami kedvezően fog hatni a határ menti kereskedelmi kapcsolatok alakulására, ugyanakkor jelentős területfejlesztő hatással is bíró önálló gazdasági erőforrássá is válhat. Kérdéses, hogy a negatív társadalmi és gazdasági folyamatok megállítása, a népességmegtartó képesség, a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás a kormányzati támogatás megszerzésével, a térség verseny- és forrásszerző képességének erősítésével s az EU-források felhasználásával, a határig elérő M5 autópálya elkészülésével javítható-e? Megvalósul-e a regionális, nemzeti és európai szintek közötti partneri együttműködés a helyi és regionális szinten készült tervek nemzeti fejlesztési koncepciókba integrálásával?

Az egyik lényeges dokumentum a Dél-Alföld integrációs szerepének megítéléséhez a Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT), amely a Strukturális Alapokra és a Kohéziós Alapra épül. Az NFT igazodik az Európai Bizottság 2000–2006-os időszakra vonatkozó programozási irányelveihez. A 2004-ben elfogadott nemzeti fejlesztési stratégiának integrált része a gazdasági versenyképesség javítása, a foglalkoztatottság növelése, a gazdaság és társadalom kohéziós erőinek kibontakoztatása.

A határ menti együttműködések viszont nem szerepelnek az NFT stratégiai prioritásai között. Holott a határon átnyúló kapcsolatok elősegíthetik a régió versenyképességének, az emberek életminőségének és életszínvonalának javítását, a periférikus helyzet főlészámolását is biztosító koordinált fejlesztési programok megvalósítását, mindezzel megalapozva a régió tartós és dinamikus gazdasági növekedését. A hatékonyabb végrehajtás érdekében a regionális fejlesztési és regionális politikai intézkedéseket ezért be kell építeni a „határ menti regionális fejlesztési koncepciókba” és operatív programokba. A határregiók problémáinak megoldása érdekében szükség van az európai, nemzeti, regionális és helyi döntéshozók együttműködésére.

Az Országos Területfejlesztési Koncepcióban (OTK) a területi tervezés már nem áll meg az országhatárnál. A nyitott területpolitika megvalósítása érdekében az OTK-ban a határ menti területek együttműködésének erősítése a meghatározott fejlesztési prioritások között szerepel.⁴² A határon átnyúló együttműködések lehetővé teszik a korábban összetartozó régiók, megyék természetes vonzáskörzetének megteremtését, így a perifériális helyzetben levő Dél-alföldi Régió felzárkóztatását, a magyarlakta területekkel való különböző szintű és formájú határon átnyúló és határ menti fejlesztési és együttműködési kapcsolatok megerősítését.

II. A DKMT Eurorégió mint a határ menti regionális kapcsolatrendszer új szintje. A magyar–román–szerbia és montenegrói hármashatár-térség

A Dél-Alföld külső együttműködésének elsődleges térbeli keretét az euroregionális együttműködés jelöli ki. A határ menti területek együttműködését erősíti a periférikus helyzet felszámolásának javulását szolgáló, valamint a „határmentiség”-ből fakadó, a koordinált fejlesztési programok megvalósítását megalapozó Duna–Körös–Maros–Tisza (DKMT) Eurorégió. A DKMT Eurorégió és a Dél-alföldi Régió fejlesztési stratégiái

egybeesnek, mivel mindkettő célja olyan együttműködési területek létrehozása, melyek korábban lokális tervekben nem, vagy csak érintőlegesen szerepeltek. A helyi adottságok optimális kihasználására épülő „bottom-up” együttműködések külön-külön és a DKMT keretében együttesen is a dinamikus gazdasági fejlődés alapját jelentik, s hozzájárulnak a Dél-alföldi Régió gazdasági-társadalmi fejlődéséhez. Hosszú távú elrendő cél, hogy a hatékony és eredményes együttműködés következtében több szinten és intenzíven kapcsolódó integrált határ menti térségek jöjjenek létre.

1. ábra. A DKMT Eurorégió-térképe



forrás: <http://www.dkmt.hu>

Az alulról építkező, széles társadalmi-politikai támogatottságú euroregionális együttműködési rendszer 1997. november 21-én jött létre Duna–Maros–Tisza Regionális Együttműködés elnevezéssel, melyet Békés megye kérésére 1998. április 3-án Duna–Körös–Maros–Tisza (DKMT) Eurorégióra változtattak. Az eurorégiót három magyar megye (Bács-Kiskun, Békés, Csongrád.), négy román megye (Arad, Hunyad, Krassó-Szörény, Temes), és Szerbia és Montenegróból a Vajdaság Autonóm Tartomány alkotja.

9. táblázat. A DKMT Euro régió főbb adatai

Mutató (mértékegység)	Arad	Krassó- Szörény	Hunyad	Temes	Bács- Kiskun	Békés	Csongrád	Vajdaság	DKMT
Terület (km ²)	7754	8520	7063	8697	8445	5631	4263	21506	71 879
Népesség (fő)	461 791	333 219	485 712	677 926	544 116	396 131	426 817	2 031 992	5 357 704
Népsűrűség (fő/km ²)	59,6	39,1	68,8	77,9	64,4	70,3	100,1	94,5	74,5
Vidéki népesség (fő)	227 799	150 271	116 934	270 172	199 211	122 004	119 861	879 697	2 085 949
Aktív népesség (fő)	167 024	121 406	196 776	315 004	214 861	155 207	170 754	912 800	2 253 832

Forrás: 2002 Census, Statistical Vademecum – West Region 2003, General Office for Regional Statistics, Timis.

10. táblázat. Területi közigazgatás

	Arad	Krassó- Szörény	Hunyad	Temes	Bács- Kiskun	Békés	Csongrád	Vajdaság	DKMT
Települések száma	281	295	471	324	119	75	60	467	2 092
Ebből város	8	8	14	7	17	14	8	52	128
100 km ² -re jutó település	3,67	3,46	6,71	3,73	1,42	1,33	1,41	2,17	2,92

Forrás: www.dkmt.hu

A DKMT Eurorégió olyan hármashatár mentén jött létre, ahol korábban összetartozó, viszonylag homogén gazdasági fejlettségű területi egységek vannak jelen, ami lehetőséget biztosít a gazdasági összefogásra. Ezenkívül jelen vannak az eurorégió területén olyan közös történelmi hagyományokkal rendelkező, az anyaországtól elszakított, annak anyanyelvét, kultúráját őrző népek, nemzetiségek, amelyek számára összekötő kapcsként, a kapcsolattartás lehetőségeként jelenik meg az eurorégió intézménye. Az együttműködő partnerek köre az évek során jelentősen kibővült (gazdasági kamarák, egyetemek, ifjúsági szervezetek, szakszervezetek, megyei jogú városok, önkormányzatok és civil szervezetek képviselői). A DKMT stratégiai terve a célkitűzések érdekében az eurorégiós együttműködések keretében elérhető források megszerzésére irányul. 2003 óta működik a DKMT Fejlesztési Ügynökség Kht., amely feladata a DKMT tevékenységének összehangolása és a fejlesztési projektek generálása. A Dél-alföldi Régióban megvalósuló programok viszont nemcsak az eurorégió munkaszervezetén keresztül bonyolódnak. A PHARE CBC program keretében megvalósult és jelenleg is működő együttműködések egyrészt a települések, kistérségek, másrészt a regionális fejlesztési ügynökség pályázatain keresztül valósulnak meg. Még tart a „Felkészülés az Interreg IIIA Közösségi Kezdeményezés végrehajtására” program keretében a Magyarország/Szerbia és Montenegró PHARE Kísérleti Kisprojekt Alap 2003 által támogatott tevékenységek megvalósítása, amelyek a magyar–szerb bilaterális határterészen belül Csongrád és Bács-Kiskun megyék területén Magyarországon, illetve a Vajdaságban működnek. A Kisprojekt alapja a határ két oldalán élő emberek és működő szervezetek közvetlen gazdasági, kulturális kapcsolatainak elősegítése. Átfogó célja a határon átnyúló természetű, helyi közösségi fejlesztések támogatása a határ régiók szereplőinek bevonásával. A támogatási szerződések aláírásának időpontja 2005. február 10-én volt.⁴³

A határon átnyúló együttműködéseknek több pilléren kell állniuk ahhoz, hogy hatékonyan valósuljanak meg. Tartalmazniuk kell a határterület mindennapi életének vonatkozásait (kultúra, pihenés, szociális létesítmények, üzleti élet), ugyanakkor többszereplős (turisztikai szolgáltató kht., agrárinformációs, szolgáltató és oktatásszervező kht., civil szervezetek, munkaügyi központok, kamarák, KKV-k stb.) és a közigazgatás minden szintjére kiterjedő együttműködések garantálhatják a szomszédsági programok sikerét. Az eurorégiók feladata a fejlődés során az euroregionális együttműködések keretében elérhető források megszerzése mellett a határon átnyúló kapcsolatok összefogása és irányítása. Az egységes eurorégiós fejlesztési stratégiai program kidolgozása és végrehajtása során a prioritásokat a határ menti gazdasági kapcsolatok bővítése s az ezt segítő infrastrukturális fejlesztések elősegítése határozza meg. Ösztönözni és orientálni kívánja a kapcsolatépítésben érdekelt szereplőket, s alapvetően e lehetséges partnerek közös munkájára épít. Célja olyan együttműködési területek létrehozása, melyek korábban lokális tervekben nem, vagy csak érintőlegesen szerepeltek.⁴⁴

A DKMT Eurorégió a programok koordinálása érdekében törekszik az együttműködésben részt vevő megyék, tartományi és regionális fejlesztési elképzelések szintetizálására. A DKMT Eurorégió Közgyűlése 2005 májusában elfogadta az Eurorégió fejlesztési stratégiáját, amely az együttműködés keretét jelenti. Ennek ellenére még ritkán kerül sor a határ két oldalán levő célok összehangolására, s csak időnként fo-

galmazódnak meg olyan fejlesztési célkitűzések, programok, projektek, amelyek a közös megvalósításra és hasznosításra koncentrálnak. A DKMT regionális együttműködést alkotó térségek fejlesztési terveik elkészítésénél – a Dél-alföldi Regionális Fejlesztési Tanács, a romániai Nyugat Régió és a Vajdaság – figyelembe veszik a határmentiségből fakadó követelményeket és lehetőségeket, a gazdasági növekedést és foglalkoztatás bővülését is eredményező közös regionális programok, összehangolt befektetések azonban ma még hiányoznak. A régió belüli koordinációk elmaradása a humán erőforrás fejlesztése terén a munkavállalók elhelyezkedési lehetőségeit, a munkanélküliek tanulásra, munkába állásra való felkészítésének esélyeit rontják. A szomszédsági programra benyújtott pályázatok közötti tematikai koordinátlanság is ezt támasztja alá. A Magyarország–Románia és Magyarország–Szerbia és Montenegró szomszédsági program keretében mind a DKMT Eurorégió, mind a DARFT Kht. benyújtott pályázatokat. A DKMT Eurorégió pályázatai közül a „Tematikus turisztikai útvonalcsoportok kialakítása” c. pályázat a határon átnyúló turisztikai termékfejlesztést, az idegenforgalmi szolgáltatások színvonalának javítását, a turisztikai infrastruktúra fejlesztését segíti elő az Eurorégió gazdasági kapcsolatainak élénkítésével, a turizmusban érdekelt helyi KKV-k és nonprofit szervezetek között. A DARFT Kht. 2 pályázata közül az egyik célja a KKV-szektor erősítése képzés, tapasztalatcsere útján, amely a gazdaságfejlesztést erősíti, közvetve új munkahelyeket generálva; a másik a regionális fejlesztés intézményrendszerének a kiépítését támogatja a Vajdaságban a hazai regionális fejlesztési ügynökségekhez hasonló munkaszervezet kialakításával.

A régió fejlődésének jelenlegi problémája a belső együttműködés lehetőségeinek nem kellő kihasználtsága. A Regionális Fejlesztési Tanács és a Fejlesztési Ügynökség partneri hálózatának kialakításával a regionális szintű programalkotásban érdekelt szereplők (a régió kis- és középvárosai) bevonásával az információáramlás és az üzleti kapcsolatok fejlesztése kedvezőleg hathat a humánerőforrás-fejlesztésre, a munkavállalók elhelyezkedési esélyeinek növelésére. A határ menti helyzetből adódó előnyök felhasználása egy szilárd, versenyképes gazdaság alapjait teremtheti meg színvonalas életkörnyezet és életlehetőség biztosításával.

Közeptávon a projektek közös megvalósítása, a kapcsolatrendszer intézményesülése és további programszerű kibővítése jelentheti a partnermegyék és -régiók társadalmi-gazdasági együttműködésének erősítését. *Hosszabb távon* valósulhat meg a régió belüli és a határrégiók közötti közös cselekvés és fejlesztés, az életminőség javulását eredményező közös projektek megvalósítása.

A DKMT Eurorégió kiépülésével, ebben a Dél-alföldi Régió nagyobb szerepvállalásával, az országhatárokon átnyúló kapcsolatok erősítésével bővíhetnek Szeged nemzetközi funkciói, csökkenhet a külső perifériák elmaradottsága.

III. Határon átnyúló helyi szintű tervezés, első lépésben a határ két oldalán meglévő tervek egymáshoz igazítása

A regionális/helyi akciótervek sikeres működtetése decentralizált partnerségek létrehozásával jelentős mértékben meg fogja határozni a megreformált lisszaboni folyamat sikerét. A hatékonyabb végrehajtás érdekében a fejlesztési intézkedéseket be kell építeni a határ menti fejlesztési koncepciókba (Interreg, PHARE CBC) a határ mindkét oldalán. Valamennyi regionális projekt rendszeres határon átnyúló koordinációja szükséges a hatékony együttműködés érdekében. A határon átnyúló regionális/ helyi akciótervet közösen kell kialakítani, amely tartalmazza azokat az elemeket, amelyek az adott helyzetet, a célokat, tevékenységeket és a szükséges pénzügyi forrásokat mutatják be.

- Helyi „integrált” stratégia kialakítása horizontális partnerségek révén. A helyi és regionális szükségletek elemzése, egy adott területen az erősségek (előnyök) és gyengeségek (hátrányok) azonosítása, a prioritások meghatározása. A helyi dinamizmus integrált intézkedési csomagot és cselekvési tervet hozhat létre. A prioritások meghatározását és a lehetséges megoldások számbavételét jelenti, amely sikeréhez számos helyi partner bevonására van szükség.

- A stratégia megvalósításában részt vevő potenciális aktorok kiválasztása. A megreformált Lisszaboni Stratégia végrehajtásában a határ menti együttműködés regionális/helyi dimenziójának megteremtése a „bottom-up” (alulról építkező) szemlélet értelmében helyi fejlesztési fórumok kialakításával, horizontális együttműködések révén lehetséges. A regionális/helyi szereplők hálózatos határ menti együttműködése biztosíthatja, hogy a fejlesztési programok tervezése és megvalósítása minél szélesebb körű együttműködésen alapuljon. A helyi fejlesztési stratégiák Nemzeti Akciótervekbe történő bevonása a tervezés és végrehajtás szakaszában egyaránt növeli a tagállamokban eltérő kompetenciákkal és pénzügyi forrásokkal rendelkező helyi és regionális önkormányzatok szerepét.

- Regionális és országos hatóságok bevonása vertikális partnerséggel. A partnerségek nem csupán egy szinten működnek, ki kell alakítani a helyi, a regionális, az országos és közösségi szintek között a párbeszédet, hisz a közösségi és országos szinten meghozott döntések következményei helyi szinten jelentkeznek, ahol a döntéseket alkalmazzák.

Fontos a széles körű partnerség kialakítása helyi és regionális szinten is. Ezeknek a partnerségi együttműködéseknek az egyik fontos eleme a szociális gazdasági szervezetek aktív részvétele. Számos tapasztalat azt mutatja, hogy a partnerség a szociális partnerek (szakszervezetek, munkaadók szervezetei), szociális, foglalkoztatási érdekcsoportok, gazdasági érdekcsoportok (kamarák), oktatási intézmények és az állami szervezetek között jelentősen hozzájárul a helyi fejlődés és a foglalkoztatás növeléséhez, a szociális és gazdasági kohézióhoz és az állampolgárok helyi közösségekbe történő integrálásához. A decentralizált szinteken is szociális párbeszédre van szükség. Az alulról épülő helyi és regionális szintű párbeszéddel valósítható meg a szociális konvergencia.

IV. A határrégiók állampolgárainak, önkormányzatainak bevonása minden, az adott térség számára meghatározó tervezésbe és intézkedésbe

Ahhoz, hogy a regionális/helyi közösség részt vegyen saját környezetének alakulásában, befolyásolni tudja a helyi társadalomra is kihatással levő folyamatokat, elengedhetetlen a lisszaboni reformok sikerét előmozdító civil kezdeményezések, a civil társadalom szereplőinek és a szociális-foglalkoztatási partnereknek a bevonása. A határ menti együttműködésekben mind a tagállamoknak, mind a szubnacionális szinteknek nagyobb szerepet kellene szánni a civil társadalommal és a szociális partnerekkel folytatandó párbeszédre. Az „új partnerség” a „jobb kormányzás” eszköztárában a párbeszéd kialakítását jelenti a képviselői intézmények és a gazdasági és társadalmi partnerek között a vezetés és a polgárok akaratainak egyesítésére. Egy új Európát formálva jelenti ugyanakkor a „szubszidiaritás” elvének alkalmazását a „bottom-up” szemlélet alapján a helyi és regionális hatóságok között a gazdasági, szociális és területi kohézió megerősítése érdekében.

Az elkövetkező években a Lisszaboni Stratégia dinamikus végrehajtása attól is függ, hogy a helyi és regionális „kormányok” élnek-e a lehetőséggel, s valóban aktív szereplői lesznek-e a lisszaboni menetrendnek.

Az euroregionális kapcsolatok hatékonyabbá tételét szorgalmazó javaslatok

A DKMT stratégiai tervének keretében készülő programok nincsenek összehangolva a DKMT-t alkotó magyarországi megyék és régiók, kistérségek fejlesztési terveivel, sem a határon átnyúló településközi, regionális együttműködések gazdasági, társadalmi programjaival. A regionális fejlesztési koncepciókat „bottom-up” be kell építeni a határ menti fejlesztési koncepcióba és operatív programokba. Hasonlóan fontos a határ menti regionális fejlesztési modellek és tervek kidolgozása, és azok integrálása a nemzeti, regionális és szakmai tervezésbe. A térségi kohézió erősítéséhez szükséges szervezeti keretek már léteznek, kiépültek az eurorégiók (1997-ben megalakult a magyar–román–jugoszláv hármashatár mentén a Duna–Körös–Maros–Tisza Eurorégió), de a szétszórt együttműködések össze kellene fogni, egységes szervezeti keretek közé szorítani. Az uniós forrásokat kiegészítő nemzeti társfinanszírozás mellett meg kellene hogy jelenjenek az érdemi kormányzati források a határon átnyúló fejlesztések hazai támogatására, finanszírozására, amelyek felhasználásáról a döntést – a kormány meghatalmazott képviselői mellett – euroregionális szinten kellene meghozni.

Az Interreg IIIA pályázatok célja kétségtelenül a határ menti, hasonló adottságokkal rendelkező térségek összehangolt és integrált fejlesztése, de a határon átnyúló programokra szánt uniós források nagysága csekély. A határ menti fejlesztéseket támogató nemzeti források viszont kimerülnek az uniós források társfinanszírozásában. Az uniós pénzügyi források megszerzéséhez a prioritásokat az Unió pénzügyi támogatási formáinak prioritásaihoz kell igazítani, ami sok esetben nem esik egybe az egy-

egy térség gazdasági-társadalmi adottságaiból adódó követelményekkel. A Nemzeti Fejlesztési Tervben a kohéziós és strukturális alapok forrásai a jelenlegi gyakorlat szerint csak az államhatárokon belüli programokat finanszírozzák, a határon átnyúló programokat nem. Az NFT-ben tervezni kell a határon átnyúló fejlesztési programokat, és meg kell jeleníteni a finanszírozást. A 2007 utáni uniós forrásokat biztosító nemzeti fejlesztési tervekben önálló fejezetet kell hogy kapjanak a határon átnyúló fejlesztések, melyek meghatározásánál ki kell kérni az eurorégiós együttműködések véleményét is. Az 2004. évi bővítés nem hozott változást az eurorégiók jogi státusában, az együttműködést viszont nehezíti a schengeni határellenőrzés. Az Interreg IIIA program kétségtelenül élénkíti a külső határok mentén a kapcsolatokat, de a rendelkezésre álló összeg nem hoz dinamikus előrelépést. A vízumkényszer várhatóan hatással lesz az együttműködések alakulására, ami a határok elválasztó szerepét továbbra is mélyítheti. A helyi közösség és a gazdasági szereplők együttműködését ösztönző, a társadalmi-gazdasági fejlődést elősegítő együttműködések esetében a közvetlen uniós források elérése meglehetősen nehéz. Ennek legfőbb oka, hogy a projektek behatárolása szűkös, mivel a jelenleg érvényes szabályozás alapján egyrészt kötött a pályázati lehetőségek tematikája, másrészt közös euroregionális projektek lebonyolítására nincs is mód, hiszen a nemzeti társfinanszírozási szabályok miatt más ország programjai nem finanszírozhatók az adott ország költségvetéséből. A beadott projektek csak az adott országban valósulhatnak meg. Amennyiben a program túlnyúlik az országhatáron, akkor annak a határon átnyúló elemeit a szomszédos országnak a pénzügyi kereteiből kell finanszírozni.

Ez meglehetősen szűkössé teszi – egyelőre – a pályázati lehetőségeket, jelenleg még nem igazán látszanak a határon átnyúló nagyobb volumenű (infrastrukturális vagy gazdaságfejlesztési) projektek finanszírozásának technikái. Az eurorégiók helyzete uniós szintű szabályozást igényel. Nagyon fontos partnerként való elismertetésük a nemzeti és szubnacionális egységekkel való együttműködésük során.

Az EU-nak meg kellene határoznia, hogy az eurorégió a NUTS 2 szintű régiók közötti intézményes kapcsolat. Enélkül a nemzeti kormányoktól kompetenciák és fejlesztési források átvételére nincs lehetőség. Így lenne kiküszöbölhető, hogy bármely két határ menti település szervezett formában, intézményesített háttérrel megvalósuló kapcsolata minősíthesse magát euroregionális együttműködésnek.

Az Európai Unió jogrendszerében eddig nem volt semmiféle szabályozás a határon átnyúló együttműködésekre vonatkozóan. Európai szinten az egyetlen dokumentum, amely a határ menti együttműködések átfogó szabályozására törekszik, az Európa Tanács által elfogadott Madridi Keretegyezmény (1980). Az Egyezmény sajátos elvárásoknak kell hogy megfeleljen, hiszen alkalmazhatónak kell lennie az Európa Tanács valamennyi tagállamának helyi és regionális viszonyaira. Az Egyezmény hiánypótló szerepet tölt be azzal, hogy meghatározza a határ menti együttműködések fogalmát, mintákat és ajánlásokat nyújt a tagállamok számára a határ menti térségek és települések együttműködésének megkönnyítéséhez. Az Egyezmény az együttműködések konkrét formáit az egyes tagállamok belső jogából vezeti le, így csupán jogi keretet biztosít, amelyet konkrét tartalommal az azt ratifikáló államok belső törvényhozásának kell megteremtene.

Az eurorégió és a munkaközösség mint az Egyezmény alapján a gyakorlatban létrehozott és működő kooperációs forma jogállását tekintve nem rendelkezik önálló jogi személyiséggel, így nem jelenthet elkülönült, önálló közigazgatási egységet, nem köthet regionális szintű megállapodásokat, pénzügyileg önállóan nem gazdálkodhat, nem pályázhat. Működése során nem születhetnek az adott ország külpolitikájával ellentétes állásfoglalások, a résztvevő partnerek saját országuk jogrendszere alapján járnak el. Mivel az eurorégiók és munkaközösségek jogi személyiséggel nem rendelkező formák, ezért a legtöbb tagállamban a magyar közhasznú társasághoz hasonló operatív szervezetek, tehát jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaságok működnek mellettük, amelyek képesek gazdálkodó tevékenységet folytatni, pályázni, így az együttműködést életben tartani.

Az elmúlt évtizedekben a regionális érdekeket megjelenítő politikai érdekképviselői szervezetek (Európa Tanács, Régiók Gyűlése) folyamatosan hangoztatták a határokon átnyúló együttműködés fontosságát (különösen az integrációra figyelemmel), valamint azon az állásponton voltak, hogy a tagállamok határokon átnyúló tevékenységeinek hatékonyabb kezelése érdekében fontos lenne egy egységes jogi eszköz kialakítása. Mivel a határ menti együttműködések főként a periférián elhelyezkedő, hátrányos helyzetű régiókban éreztetik legerőteljesebben a hatásukat, az európai integráció bővítése egyre inkább szükségessé tette, hogy az Unió intézményei is foglalkozzanak ezzel a kérdéssel. Ennek eredményeként az Európai Bizottság 2004 júliusában előterjesztett egy javaslatot a decentralizált határ menti együttműködés elősegítésére, a Határon átnyúló együttműködés európai csoportosulásának (HEECS)⁴⁵ felállítására vonatkozóan. A javaslat rendkívüli jelentőséggel bír, hiszen ebben már egy olyan együttműködési forma kialakítására tesz javaslatot, ami jogi személyiséggel rendelkezik, így saját hatáskörében köthet szerződéseket és vállalhat kötelezettséget a felek által kikötött tagállam belső joga alapján.

Fontos hangsúlyozni, hogy a struktúra nem kötelező érvényű, hanem szabadon választható, vagyis emellett megmarad az eurorégiós és munkaközösségi forma is. A testületek jogi személyiséggel fognak rendelkezni, így képesek lesznek a határokon átnyúló programok megvalósítására a tagok által kötött megegyezés alapján, legyenek azok nemzeti, regionális, helyi testületek, köztestületek stb. A HEECS természetéből fakadóan nemcsak az uniós közös finanszírozású határokon átnyúló együttműködéssel kapcsolatos projekteket valósíthatja meg, hanem saját kezdeményezéseit is az Unió pénzügyi beavatkozása nélkül. A Régiók Bizottsága és az Európai Régiók Gyűlése⁴⁶ annak vizsgálatát javasolja, hogy miként segíti elő az új jogi eszköz az Unió legfejlettebb külső határrégióiban az együttműködések.

A javaslat nem mondja ki, hogy mely esetekben ajánlott ennek a formának a használata, nem is tesz javaslatokat a résztvevők körére vonatkozóan. Probléma ugyanakkor, hogy azon tagállamok esetében, amelyek nem EU-tagállamokkal határosak, de azokkal folytatnak együttműködést, alkalmazható-e a rendelet. Hiszen rájuk közvetlenül alkalmazhatók az EU jogi eszközei, ugyanakkor a nem tagállam partner esetében, amennyiben az tagja az Európa Tanácsnak, a Madridi Keretegyezmény lesz az irányadó jogszabály.

Jegyzetek

- 1 OTKA támogatással készült tanulmány (T042892. sz).
- 2 Európai Közösségek Bizottsága: Közlemény az Európa Tanács tavaszi ülészakának. Közös munkával a növekedésért és a munkahelyekért. COM (2005) 24 végleges. 6–7.
- 3 EK Bizottsága: Közlemény az Európa Tanács tavaszi ülészakának. Közös munkával a növekedésért és a munkahelyekért. A Lisszaboni Stratégia új kezdete. Barroso elnök véleménye egyetértésben Verheugen elnökkel. Brüsszel, 2005. 02. 02. COM (2005) 24.
- 4 Vannak országok, amelyek 2000-ben már 70% fölötti foglalkoztatási aránnyal rendelkeztek (pl. Svédország, Hollandia, Dánia és az Egyesült Királyság) vagy majdnem elérték ezt (Ausztria, Portugália, Finnország).
- 5 Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High level group chaired by Wim Kok. November 2004. European Communities, 2004. Luxembourg, 41.
- 6 A szervezett civil társadalom gazdasági és társadalmi alkotóelemeit képviselő tanácsadó intézményi szerv az Unió döntéshozatalában.
- 7 EGSZB állásfoglalása a 2005. márciusi plenáris ülésen került elfogadásra. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság tevékenységei az Európai Unió Luxemburgi elnöksége alatt, valamint EGSZB véleménye: A lisszaboni stratégia végrehajtásának javítása. ECO/153. 15.
- 8 Broad Economic Policy Guidelines, a Szerződés 128. cikke alapján.
- 9 Employment Guidelines, a szerződés 99. cikke.
- 10 Az Európai Bizottság által elfogadott iránymutatásokat a júniusi Európa Tanácsnak még jóvá kellett hagynia, s azt követően hivatalosan elfogadnia. A Közösségi, Lisszaboni Program az integrált iránymutatások struktúráját követi.
 1. Tudás és innováció támogatása.
 2. Az állami segélyezési politika támogatása.
 3. Az üzleti élet szabályozási keretének javítása és egyszerűsítése.
 4. Belső piac szolgáltatásainak növelése.
 5. A gazdasági átalakítás társadalmi következményire irányuló törekvések támogatása.
 6. Európa vonzóvá tétele a befektetők és a munka világa számára.
 7. Több és jobb munkahely létrehozása.
- 11 A Bizottság Közleménye 2005. március 31. COM (2005) 120 végleges.
- 12 Közös cselekvések a növekedésért és a foglalkoztatásért. A Közösség Lisszaboni programja. 2005. 7. 20. COM (2005) 330 végleges.
- 13 EGSZB „A lisszaboni stratégia végrehajtásának javítása” c. véleménye.
- 14 Közlemény az Európa Tanács tavaszi ülészakának. Közös munkával a növekedésért és a munkahelyekért. A lisszaboni stratégia új kezdete. Brüsszel, 2005. 02. 02. COM (2005) 24 16.
- 15 A Bizottság Közleménye a Szociálpolitikai Menetrendről. Brüsszel, 2005. 02. 09. COM (2005) 33 végleges.
- 16 EGSZB „Foglalkoztatáspolitikai: az EGSZB szerepe a bővítés után a lisszaboni folyamat szempontjából.” c. véleménye 2005. február 9.
- 17 Barroso elnök véleménye. J. M. Barroso President de la Commission Européenne. Le role des regions Conférence 'Cohesion et Strategie de Lisbonne' Bruxelles, le 3 mars 2005, valamint Wim Kok vezette munkacsoport eredményei. Közös munkával a növekedésért és a munkahelyekért. 3.
- 18 Európai Bizottság: Új partnerség a kohézió érdekében. 12.
- 19 Third progress report on cohesion. 17 May 2005. 10–11.
- 20 Presidency conclusions. European Council, March 2005.

- 21 Change on borders. The Lisbon Strategy and cross-border co-operation. 4. Amsztedami Szerződés 2. cikk. In: Az Európai integráció Alapszerződésai. 21.
- 22 ARFE. Contribution de la cooperation transfrontaliere a l'application de la Strategie de Lisbonne. 2.
- 23 A határ menti, a régióközi együttműködések jelentőségének növekedésével az EU pénzügyi támogatásainak szerepe is megnőtt. 1989-től az Interreg közösségi akcióprogram kiegészíti a Strukturális Alapok rendelkezéseit a határokon átnyúló, nemzetek közti és régiók közti együttműködés területén. A „határtalan” fejlesztések célja a regionális fejlesztés eszközeinek, politikáinak hatékonyabbá tétele.
- 24 European Commission. A new partnership for cohesion. Third report on economic and social cohesion. 158.
- 25 A személyek szabad mozgása, s általában a határ menti kapcsolatok európai értékekre és normákra helyezése érdekében négy prioritást határoz meg:
 - a gazdasági és szociális kohézió elősegítése a határ menti térségekben,
 - a környezetvédelem, a közegészségügy, és a szervezett bűnözés elleni küzdelem,
 - biztonságos határok létrehozása,
 - „polgárközelí” tevékenységi formák elősegítése,
 - civil szervezetek közötti együttműködések kialakítása.
- 26 Commssion of the European Communities. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. Brussels, 11. 3. 2003. COM (2003) 104 final.
- 27 2002. decemberi Koppenhágai ülésén az Európa Tanács megerősítette az Európai Unióhoz való csatlakozás perspektíváját a 2004. májusi bővítést követően az Unióval ugyancsak határos-sá vált Nyugat-Balkán országai (Albánia, Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Macedónia volt Jugoszláv Köztársaság, valamint Szerbia és Montenegró) esetében is. Az európai uniós tagság perspektívája a legfőbb kerete a térség stabilizációjának és átalakulásának. A szoros, békés és együttműködő kapcsolatok kialakítását, a biztonságos és prosperáló szomszédságpolitika keretét a térség országaiiban 1999 májusa óta a Stabilizációs és Társulási Folyamat jelenti.
- 28 Commission of the European Communities. Communication from the Commission. Paving the way for a New Neighbourhood Instrument. Brussels, COM (2003) 393 final. 10. A Bizottság javaslata értelmében a 2004–2006 időszakra 955 millió euró áll rendelkezésre (700m az Interreg; 90 m a PHARE; 75 m a TACIS; 45 m a CARDS, 45 m a Meda).
- 29 PHARE–PHARE-országok közötti határszakaszra Magyarország és Románia viszonylatában a 4 magyarországi és 4 romániai megyét érintő Phare CBC Programot az Európai Bizottság 1996. november 30-án hagyta jóvá, 5–5 millió euró támogatást biztosítva a határ mindkét oldala számára. A magyar oldal projektjei az alábbi prioritások szerint oszlanak meg: regionális fejlesztés, infrastruktúra, környezet- és természetvédelem. Az 1996. évi program projektjeinek megvalósítása 2000 decemberéig befejeződött.
- 30 Forrás: Külügyminisztérium. 2005.
- 31 Ausztria–Magyarország PHARE CBC program (1995–2003); Szlovákia–Ausztria–Magyarország (1995–1996); Szlovénia–Ausztria–Magyarország (1995–1996); Románia–Magyarország (1996–2003); Szlovákia–Magyarország (1999–2003); Szlovénia–Magyarország (2000–2003).
- 32 A szociális gazdaság gyakorlata az EU tagállamaiban számos példával szolgálhat a Lisszaboni Stratégia reformjának sikeréhez. A szociális gazdaság az egyéni és szociális célkitűzés elsőbbsége a tőkével szemben, olyan vállalkozások, amelyeknél az elsődleges cél nem a befektetett tőke utáni maximális haszon elérése, s a helyi közösségben gyökerezik.

- 33 Dél-alföldi Régióból az INTERREG IIIA programra a Vati Interreg Titkárságához eljuttatott pályázatok elbírálása még tart (a tanulmány 2005. XI. 2-án lett befejezve). A benyújtott pályázatokról a Dél-alföldi önkormányzatok, kistérségek, a DARFT Kht. és a DKMT Eurorégió pályázati referenseivel történt beszélgetések és a rendelkezésemre bocsátott pályázati dokumentumok szolgáltatták az információkat.
- 34 Szlovénia/Magyarország/Horvátország Szomszédsági program 2004–2006. 2004. október 18-ai K(2004) 4131 sz. Bizottsági Határozat által jóváhagyva.
- 35 Magyarország–Szlovákia–Ukrajna Szomszédsági Program 2004–2006. 2004. július 20.
- 36 OTK A Dél-alföldi Régió SWOT-elemzésének összegzése. 212.
- 37 A foglalkoztatottsági ráta alakulása. In: Dél-Alföldi Régió. Helyzetelemzés. Munkaanyag. 2005. 05. 06.
- 38 Dél-Alföld. Helyzetelemzés. Munkaanyag. 2005. 05. 06. 2. sz. munkaanyag.
- 39 A Dél-Alföldi régió Regionális Akcióterve. Darft Regionális Fejlesztési Ügynökség Kht. Szeged, 2004. január.
- 40 Bővebben erről: Soós Edit: A településközi együttműködés eredményei Csongrád megyében. *Politikatudományi Szemle*, 1997. 2. sz. 70–85.
- 41 Közúti: Méhrék, Gyula, Battonya, Tiszasziget, Röske, Nagylak, Tompa, Hercegszántó, Kiszombor, Bácsalmás–Bajmok; vasúti: Kötegyán, Lökösháza, Röske, Kelebia; vízi: Szeged. Forrás: Dél-Alföldi Régió Regionális Akcióterve, 2004. január.
- 42 Országos Területfejlesztési Konceptió. 2005. június 6. Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal. 50.
- 43 Nonprofit szervezetek pályázhattak az ún. Kísérleti Kis Projektek Alapra, amely a határ két oldalán élő emberek és működő szervezetek közvetlen gazdasági, kulturális kapcsolatait segíti elő. A vállalkozók nem tartoznak a pályázók körébe, ők csak érintett célcsoportjai a programnak, illetve szolgáltatóként, beszállítóként vehetnek részt a nyertes projektekben. A programnak része egy infrastrukturális projekt, a határon átnyúló Duna menti kerékpárút tervezése, a DKMT Eurorégió Fejlesztési Ügynökség Kht. ivóvízminőség-javítása, a DARFT Regionális fejlesztési Ügynökség gazdaságfejlesztése a Szeged–Szabadka határtérségben, valamint Makó és Térsége gazdaságfejlesztési programja. A Csongrád megyei Kereskedelmi és Iparkamara határ menti üzleti kapcsolatfejlesztési projektje, s az Alsó-Tisza-vidéki Agrárökológiai Monitoring rendszer kialakítása szintén a támogatott 17 projekt között található. Ugyancsak ennek a programnak a részei az oktatási és kulturális együttműködés kialakítását megvalósító projektek.
- A Phare CBC 2003 Magyarország és Románia – Határon átnyúló gazdaságfejlesztés program keretén belül támogatást nyert a DKMT Kht. „Az Európai Unión innen és túl – határ menti szakkiallítás és konferenciasorozat” c. projektje, amely a magyar–román határ menti térségben a DKMT Eurorégió területéről a határtérségek együttműködését erősítő, a vállalkozások üzleti kapcsolatainak bővítését célzó határon átnyúló gazdaságfejlesztést célzó program.
- A Phare CBC Kisprojekt Alapra az „Ablak a szomszédra” című projekttel (2004) pályázott a DKMT Kht. Az „Ablak a szomszédra – Médiakép a DKMT Eurorégióról” projekt célja a határon átnyúló fejlesztési lehetőségek, a gazdasági, környezetvédelmi, turisztikai és kulturális kapcsolatok széles körű megismertetése, hatékony sajtóeszközökkel.
- A Phare Kísérleti Kisprojekt Alap 2003 Magyarország–Szerbia és Montenegró programra sikeresen pályázott a DKMT Kht. a „Tanulmány és tapasztalatcsere az ivóvízminőség javításáról” c. projekttel. A tervezett ivóvízminőség-javító (463 településre kiterjedő) program segíti a Vajdaság infrastruktúrájának fejlesztését. A projekt az ivóvízminőség-javítás tanulmányának kidolgozásával Vajdaság Autonóm Tartomány esetében a dél-alföldi ope-

ratív program szerb oldalra történő tapasztalatátadás módszerét alkalmazza, továbbá a régiók közötti együttműködés megalapozását segíti a természet és környezet témáiban, illetve a vajdasági lakosok életminőségének javításával az alapvető ivóvíz-minőségi kritériumok biztosításával.

- 44 Stratégiai Terv. A Duna–Körös–Maros–Tisza Regionális Együttműködés számára. 2000. 4–6.
- 45 Commission of the European Communities. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European grouping of crossborder cooperation (EGCC) COM (2004) 496 final.
- 46 AEBC. European Parliament and Regions hand in hand to promote the creation of a European framework for Cross-border Co-operation. 1.

Gergó Zsuzsanna

A TRANSZNACIONÁLIS ÉS MIKROREGIONÁLIS HÁLÓZATOK SZEREPE ÉS MŰKÖDÉSE

1. A „mozaikos” Európa

Az akkor még földrajzi értelemben a jelenleginek csak „magját” képező Európa fontos jellemzőjeként említette a híres görög földrajztudós – Strabon – a földrészt „mozaikosságát”, (Schwedberg, 1994) értve alatta nemcsak a számtalan szigettel, félszigettel tagolt partvonalat, a földrajzi tájak változatosságát, hanem az itt élő népek etnikai, nyelvi, kulturális sokszínűségét, városállamaik eltérő voltát. Ez a sokszínűség, „mozaikosság” azóta is fő jellemezője maradt kontinensünknek. Annak ellenére, hogy a birodalmi – majd nagyhatalmi – érdekek, a nemzeti egység megteremtésére irányuló politikai erőfeszítések időről-időre kísérletet tettek a „mozaikok” egybeszervezésére. Sajátos „hálózatot” alkottak a középkori Európát sűrűn behálózó universitások és kolostorok csúgy, mint a köztük „vándorló” magisterek és diákok, fráterek és egyházi személyek. Ezeknek a – határokon átvélő – kapcsolatoknak szilárd alapot biztosított sok évszázadon át a közös értékek mellett a közösen beszélt nyelv – a latin.

A modernkori Európa felerősödő politikai, ideológiai és kulturális sokszínűsége mellett elhalványultak – több esetben végleg meg is szakadtak – a korábbi összekötő szálak, s nem egy esetben váltak ellenféllé, ellenséggé a korábban szorosan együttműködő politikai alakulatok, etnikumok, társadalmi csoportok. S bár meglehetősen hosszú történelmi múltra tekintenek vissza azok a koncepciók, melyek egy békés, szolidáris, az itt élők számára jólétet garantáló, együttműködő Európa vízióját vázolták fel, alig több mint fél évszázadra tehető a kezdete annak a folyamatnak, amely teóriából praxissá kezdte formálni az európai államok és polgárok közti együttműködést.

Szerzők sokasága dolgozta fel az európai integráció eddigi történetét, nemzeti kormányok felelős vezetői és uniós intézmények neves képviselői méltatták az elért eredményeket – igen hosszú ideig csak a „fent” optikáján keresztül. Az Európai Unió és tagállamainak politikai elitje számára csak az elmúlt évtizedekben vált egyértelművé, hogy az integráció sikerességéhez, „elmélyítéséhez” szorosan hozzátartozik a „Polgárok Európájának” megteremtése is. Leo Tindemans belga miniszterelnök 1976-os tervezete a „fent” és a „lent” (az Európai Közösség és polgárai) közötti távolság áthidalásának fontosságára, (Urwin, 1999:210) az Európai Parlament 1980-as évektől megszaporodó bizottsági jelentései pedig a fenti távolság csökkentését eddig is eredményesen szolgáló – transznacionális –, a tagállamok regionális és lokális önkormányzatait, civil szervezeteit – azaz végső soron polgárait – horizontálisan összefogó, lokális és (mikro)regionális kapcsolatokban rejlő további lehetőségekre hívták fel a figyelmet.

A „felülről” és „alulról” egyidejűleg épülő Európai Unió szükségességében mindenki egyetért, megoldási módozatai azonban még kimunkálás alatt vannak. Úgy tűnik, hogy ennek során a korábbinál nagyobb figyelmet kapnak azok a lokális és kistérségi szinten már meglévő – Európát behálózó – kapcsolatok, melyek „alulról” eddig is segítették a közös Európa létrehozását, s amely „partnerségi” kapcsolatokban a jövőre nézve még számos kiaknázatlan lehetőség rejlik.

2. A lokális szintű kapcsolatok megszerveződése

2.1. A „testvértelepülési mozgalom”

A tudatos lokális szintű kapcsolatépítés kezdetei közvetlenül a második világháború utáni időszakra nyúlnak vissza Nyugat-Európában. Elterjedésében, sikerességében – a résztvevők mellett – két nemzetközi szervezet – CEMR, UTO – játszott fontos szerepet. Előbbi a polgármesterek kezdeményezésére 1951-ben Genfben létrejött, s ma már Európa közel 40 országának önkormányzati szövetségeit és regionális hatóságait tömörítő *Európai Önkormányzatok és Régiók Tanácsa* (Council of European Municipalities and Region, CEMR). A 2,5 millió euro éves költségvetéssel – a tagállamok és az EiB pénzügyi támogatásával – működő szervezet a tapasztalatok átadását szolgáló konferenciák és szemináriumok szervezése mellett, eddig már több mint 26 ezer – az együttműködést segítő – projektet finanszírozott a legkülönbözőbb területeken (a közigazgatástól a környezetvédelemig, az oktatástól az esélyegyenlőségig).

A francia ellenállási mozgalom legendás alakjától, Jean-Marie Bressand-tól származik a testvérvárosok létesítésének eszméje mint olyan eszköz, amely sikeresen ellensúlyozhatná Európa és a világ politikai „megosztottságát”¹, vagy ahogy Jean Bareth, az UTO korábbi elnöke fogalmazott 2001-ben: „A testvérkapcsolat két olyan település találkozása, melyek egyetértésben nyilatkozatot tesznek, hogy társulnak európai perspektívájú tevékenység, problémáik összevetése és baráti kapcsolatok mind szélesebb körű fejlesztése céljából.” (www.euportal.hu)

Az ENSZ támogatásával 1957. április 28-án a franciaországi Aix-les Bois-ban hivatalosan is megalakult az *Egyesült Városok Szervezete* (United Towns Organization, UTO). A mozgalom hamarosan valamennyi kontinensre kiterjedt, s csak Nyugat-Európában több mint 10 ezer település vált résztvevőjévé.²

Az együttműködés ma már rendkívül széles területet fog át. (Gergó, 1999:80–82) A közös kulturális és sportrendezvények ugyanúgy megtalálhatók, mint a közös oktatási projektek, a szakmai és civil szervezetek közötti kapcsolatok vagy a közös gazdasági kiállítások, vásárok. Az elmúlt évtizedek decentralizációs törekvéseinek köszönhetően a helyi közigazgatási szintek között is egyre szorosabb együttműködés alakul/t ki olyan közös problémák megoldásában, mint a területfejlesztés, a környezetvédelem, a kis- és középvállalkozások támogatása, a szociális- és foglalkoztatáspolitikai, a migráció stb.

A testvértelepülési kapcsolatok *hosszú távú együttműködések*, s alkalmat biztosítanak arra, hogy a résztvevő települések ne csak egy-egy protokolláris rendezvény kapcsán találkozzanak, hanem valóban megismerjék egymás életét, s kicseréljék tapasztalataikat olyan aktuális gondok megoldásában alkalmazott eljárásaikról, mint például a helyi közigazgatás hatékonyabbá tétele, a bűnmegelőzés, a szakképzés vagy a munkanélküliség csökkentésére irányuló küzdelem.

A *partnerválasztást több szempont is befolyásolhatja*. A hasonló méret és földrajzi helyzet, a közös történelmi gyökerek, a szociokulturális és nyelvi kapcsolatok, vagy egyszerűen csak a véletlen. A kapcsolat hivatalossá tételének módja többnyire az, hogy először az érintett két település önkormányzatának küldöttsége tesz cserélátogatást, majd ezt követik újabb „teszt-rendezvények”; közös kulturális és sportesemények, s a

záró akkord minden esetben az ünnepélyes ceremónia és az eskü, melyen a kapcsolat fő céljaként az európai egyesülés elősegítését hangsúlyozzák.³

A folyamatos működés szempontjából az a legsikeresebb – és a ritkább – megoldás, hogy külön – az önkormányzattól szervezetileg elkülönült – munkaszervezetet létesítenek, melyben az önkormányzatok és a helyi civil szervezetek képviselői egyaránt helyet kapnak, s amely ezáltal kevésbé van kitéve a politikai ciklusváltásoknak. A közép-európai megoldásokra ez nem jellemző. A *testvértelepülési ügyek koordinálása* többnyire az alpolgármester feladata, s az önkormányzat kulturális bizottsága, illetve az „EU-s szakreferens” képezi a munkaszervezetet. Ez egyben be is határolja az anyagi és szervezeti mozgásteret. Fontos azonban hangsúlyoznunk, hogy a testvértelepülési mozgalom nem szűkíthető le csak az önkormányzatok közötti kapcsolattartásra. Életbentartói – résztvevői, szervezői, szponzorai – döntő mértékben maguk a település(ek) polgárai. Részvételük nélkül, akaratuk ellenére a kapcsolat ugyan formálisan életre hívható, de életben nem tartható. Ezért van különösen nagy jelentősége a marketingnek és a folytonosság fenntartásának.

2.2. „Testvérváros–partnerváros” – „hidak” Kelet és Nyugat között

A közép-európai – köztük a magyar – települések nemzetközi kapcsolatainak kezdetei a '70-es évekre nyúlnak vissza, s a rendszerváltás előtt többnyire a nagypolitika, a pártpolitika eszközét jelentették. Erre utalt a „testvér” jelző is. A városok, illetve a városi tanácsok közvetlenül nem létesíthettek nemzetközi kapcsolatot, ezt felsőbb jóváhagyásnak kellett megelőznie. A *Politikai Bizottság tett javaslatot (ajánlatot) a „testvért” kereső városnak, s a végső engedélyt is a Belügyminisztérium adta meg.* (Gergó, 1999:77) Ilyen procedura után létesült például Veszprém megye első testvérvárosi kapcsolata Veszprém és Tartu városok között 1970-ben, majd nem sokkal ezután – saját kérésre – Veszprém kapott egy „igazi” testvérvárost, a 2 milliós Kurszk megyét. A sort később Halle (NDK) és Haszkovó (Bulgária) folytatta.

Ezek a pártalapú, kezdetben formális együttműködések fokozatosan bővültek, színesedtek. A partnerek között a kulturális csoportok és sportegyesületek mellett megjelentek a szocialista nagyüzemek, vállalatok, mint például a bottropi bánya. A tartalom is gazdagodott: a protokoll-látogatások mellett szakmai tapasztalatcserékre, brigádtalálkozókra és a családok közötti kapcsolatok kiépítésére is mód nyílt.

Az összekötőszálak a barátkozás, a többet megtudni egymásról szándéka képezte. Ahol azonban a civil szféra együttműködése gyenge maradt, s a kapcsolatokat a formalizmus uralta, ott ezek az együttműködések együtt haltak el az őket életre segítő politikai rendszerrel. Újjáélesztésükre nem sok remény van, holott a helyismeret, a közel hasonló problémák megoldási kényszere valószínűleg igényelné ezt. Ehhez természetesen új szervezőerőre lenne szükség, mivel nemcsak a hasonló politikai gondolkodás mint alap, de a kapcsolatot tartó másik pillér, a gazdasági szervezőerő: a szocialista nagyvállalat is megszűnt.

A rendszerváltás időszaka lehetőséget kínált a már meglévő – a nagypolitika köpönyege alól kibúvó – kapcsolatok jogi formába öntésére (Bottroppal 1988-ban, Sepsi-

szentgyörggyel 1990-ben), illetve további kapcsolatok létesítésére (1990: Ottignies-sur-la-Neuve; 1996: Tirat-Carmel; 2000: Passau).

A *kapcsolatépítések „nagy hulláma”* a '90-es évek közepén kezdődött, és ma is tart. Kevés olyan település található ma Magyarországon melynek ne lenne több-kevesebb testvértelepülése. Ennek a „hálózatosodásnak” Európa mindkét oldaláról – Nyugatról és Keletről – egyaránt voltak kezdeményezői. Szerepet játszott benne a térség iránt megnövekvő politikai (és gazdasági) érdeklődés csakúgy, mint a Nyugat-Európában is partnerszervező szakmai és nyelvi/kulturális kapcsolatok.

Igy a magyar települések partnertelepülései között megtalálhatók a nyugat-európai nagy- és kisvárosok (köztük is kitüntetetten a német, osztrák és finn települések) csakúgy, mint a határ menti államok elsősorban magyar lakta települései.⁴

A *partnervárosi kapcsolatok megszervezése, ápolása, koordinálása az önkormányzatok kezében van*. A '90-es évek elején a Veszprém megyei városok önkormányzati testületei áttekintették településeik nemzetközi kapcsolatait, s azonos konklúzióra jutottak. Európa nyugati felének Magyarországra vonatkozó ismeretei rendkívül felszínesek, sablonokban mozgóak, legyen szó történelemről, kultúráról vagy gazdaságról, miközben az Európai Unió mind több területre kiterjedő integrációs törekvései egyre jobban „felértékelték” a különböző nemzetek közötti szorosabb, tartalmasabb kapcsolatokat.⁵ Ennek a kapcsolatépítésnek azonban már nem a „testvériség”, hanem a *kölcsönösség képezte/képezi az alapját*.

Általánosítva elmondhatjuk, hogy mintegy négy évre volt szükség ahhoz, hogy ezeknek a céloknak a többsége megvalósuljon. Hogy kialakuljanak azok a *közös rendezvények*, ahol a testvérvárosok képviselői kölcsönösen bemutatkozhatnak egymásnak, illetve kialakuljanak azok az *intézményközi vagy szervezeti kapcsolatok*, melyek a maguk csatornáin keresztül – némi önkormányzati segédlettel, a diákcserétől a közös pályázatokig – már a kitűzött céloknak megfelelően működnek. Nem kis mértékben annak köszönhetően, hogy komolyan gondolták az egykori francia köztársasági elnök – François Mitterand – megállapítását, mely szerint: „...a történelem menetét a helyzet és olyan ember vagy emberek csoportjainak találkozása dönti el, akik képesek felfogni a helyzet értelmét, hogy ennek révén úrrá legyünk rajta”. (Schuman, 1991:15)

2.3. A testvértelepülési mozgalom „aranycsillagai”

Az Európai Közösség állam- és kormányfői az 1984-es fontainebleau-i tanácskozáson hoztak döntést egy, a Közösség arculatát nemcsak a világ, de saját polgárai szemében is elfogadhatóbbá tevő, a közösségi célokkal való azonosulást jobban elősegítő koncepció kidolgozásáról. Az *Adonnino-bizottság* az integráció elengedhetetlen feltételeként definiálta a „tagországok polgárai közötti szolidaritást, kölcsönös megértést és együttműködést”, kiemelve, hogy a „testvértelepülések mozgalma már eddig is sokat tett ezeknek az értékeknek a széles körű megismertetéséért”. Ezt a véleményt erősítette meg az *Európai Parlament 1988-as Nicole Fontaine-féle jelentése*, ugyancsak hangsúlyozva, hogy a testvértelepülések mozgalma igen komoly hozzájárulás az „európai tudat/európai identitás” kialakításához. (Gergő, 2003:400)

Mindezen előzmények után az *Európai Bizottság 1989 óta pénzügyi támogatást nyújt a testvérvárosi kapcsolatok erősítését szolgáló pályázatokhoz*.⁶ Az Európai Bizottság évente határozza meg a testvérvárosi akciók elsődleges céljait (www.euportal.hu). A támogatott tevékenységek:

- *Meglévő vagy tervezett testvérvárosok polgárai közötti csereprogramok (partnerség erősítése)*. Előnyben részesítve a hátrányos földrajzi helyzetű, kis lélekszámú települések, valamint a fiatalok és a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok közötti kapcsolatépítést.

- *Testvérvárosi kapcsolatokat elmélyítő konferenciák szervezése (kooperáció)*. Javasolt témák: az Európai Unió jövője, az európai szociális modell, esélyegyenlőség, rasszizmus elleni harc, kulturális sokszínűség, környezetvédelem, helyi gazdaság erőforrásainak feltárása.

- *A testvérvárosi mozgalom menedzsmentjének képzése (szemináriumok, tréningek)*. Javasolt témák: az állampolgárok EU-képe, az európai szintű önkormányzati együttműködés erősítése, az információáramlás megszervezése stb.

Ezek a határokon átívelő kezdeményezések kiváló alkalmat nyújtanak a kapcsolatépítésre, a közös európai polgártudat erősítésére, hiszen a hétköznapi nyelvre „fordítják le” az Európai Uniót, s valódi partnerségen alapuló horizontális integrációt valósítanak meg. A pályázók köre: városok, megyék, helyi, települési vagy megyei önkormányzatok és ezek egyesületei, bizottságai, melyek az Unió és a 10 tagjelölt ország részéről, illetve 2003-tól mint meghívott partnerek a délkelet-európai országok (Albánia, Bosznia-Hercegovina, Horvátország) területéről nyújthatták be pályázatukat. A támogatás mértéke ezer és húszezer euró között mozoghat. Az utóbbi években 2000 euró/pályázat volt a jellemző, s mintegy 1300 projektet támogatott a Bizottság évente.

Az *Európai Bizottság 1993-ban díjat alapított a közösségi támogatásban részesített testvérvárosi programok legkiválóbb teljesítményt nyújtó résztvevői számára*. Ezt a díjat a „testvértelepülési mozgalom aranycsillaga” (Golden Stars of Town Twinnig) kitüntetésnek nevezik. (European Commission, 2002) Azt a tíz várost jutalmazza a díjjal, amely az adott évben a legtöbbet tette az integráció elmélyítéséért, közelebb hozva egymáshoz az Unió és Unión kívüli (tagjelölt) államok polgárait. Az elbírálást az Európai Parlament, a Bizottság, a CEMR és az UTO képviselői közösen végzik, s a díjat ünnepélyes ceremónia keretében adják át. A 2002-es kitüntetettek: az ír Skerries, az angol Oxford, a svéd Borlange, a görög Egiros, a litván Panavezys, a francia Cournon, a spanyol Toro, az olasz Chieti, a lengyel Sepopol és a holland Sint-Michielsgestel városok voltak.

Az *elismerést „jó példaként” szolgáló találkozók, illetve konferenciák és szemináriumok szervezésével érdemelték ki*. (Gergó, 2003:404–408) Ennek során Skerries és Oxford testvérvárosaik fiataljainak részvételével rendeztek sporttalálkozót, illetve Európa kulturális sokszínűségét bemutató művészeti fesztivált. Borlange fiatal testvérvárosának – a cseh Prostějov – a bemutatásával nemcsak a várost, de a csatlakozásra váró Csehországot is megismertette a svéd kisváros polgáraival. Testvérvárosi kapcsolat létesítése céljából rendezett „eurégiós” találkozót a görög Egiros a török Kesannel és a bolgár Tupolovgradal, ahol a közös kulturális örökség számbavétele mellett a gazdasági együttműködés lehetőségeit is megvitatták. A litván régióközpont, Panavezys 2500 fiatal látott vendégül kulturális találkozásán, míg az ugyancsak régióközpont francia Cournon a régió településeinek testvérvárosi küldötteit hívta meg, hogy „találkozza-

nak és eszmecserét folytassanak azokról az eszmékről és kultúrákról, melyekre a jövő európai közösségének alapjai ráépíthetők”.

Hasonló gazdasági adottságú testvérvárosaival rendezett közös szakmai konferenciát Toro, hogy a 21. század Európájának fontos kérdéseit (szociális integráció, környezetvédelem) megvitassák. Ugyancsak a környezetvédelem és az alternatív energiaforrások volt a témája az olasz Chieti által rendezett konferenciának, ahol azonban egymástól földrajzilag távol eső városok (Barcelona, Malmö) kerestek és találtak együttműködési lehetőségeket. Unió tagállam és leendő tagállam testvérvárosainak szakemberi találkoztak s cseréltek véleményt, illetve ismerkedtek az uniós gyakorlattal a lengyel Sepopol (részrtvevők: a német Lagendorf és az orosz Pravdinsk), valamint a holland Sint-Michielsgestel (vendége a lengyelországi Buck önkormányzata) által rendezett szakmai találkozókon.

3. A mikroregionális szint „hálózata” – a T.E.M.A.

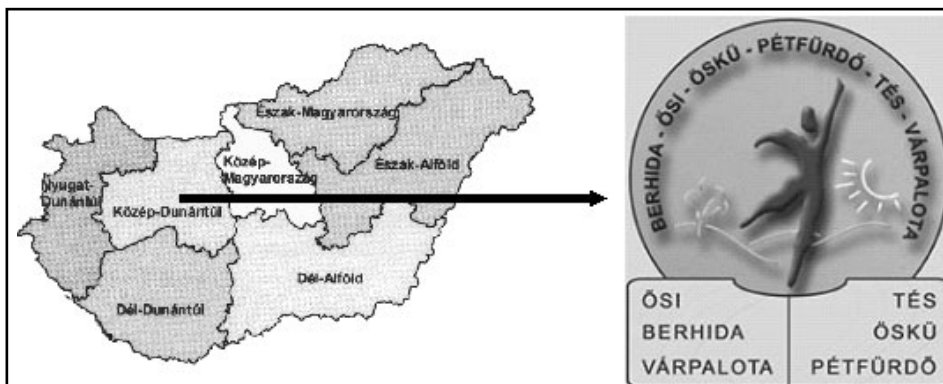
3.1. Trans-European Municipality Association (Önkormányzatok Európában Nemzetközi Társulás)

Az Európában – és szerte a világon – már nagy múltra visszatekintő és sikeres testvértelepülési mozgalom mellett egy új és nagy jövőre jogosító kezdeményezésről is szót kell ejtenünk. *Újszerűsége* abban áll, hogy a résztvevők köre nem korlátozódik az egymástól elkülönült települések szintjére, hanem azt meghaladva, *több kistérség (mikrorégió) településszövetségének, önkormányzati társulásának együttműködését foglalja magába.*

A modell – amely véleményünk szerint a lokális szintű együttműködés egy új, a testvérvárosi kapcsolatokat továbbvivő, annak magasabb szintű formáját jelentheti – a 2001. október 13-ai Várpalotai Szerződéssel létrehozott *Trans-European Municipality Association* (T.E.M.A.), amely 4 ország (Magyarország, Ausztria, Olaszország, Szlovákia) négy kistérsége (a várpalotai, a Lavant-völgyi, a Marche régióbeli Fermano-vidéki és a Koloska-völgyi) *40 települési önkormányzatának nemzetközi társulásaként jött létre.*

Habár a két „rég” és az akkor még csatlakozásra váró két ország négy kistérsége történelmi hagyományaiban, kultúrájában természetesen különbözött egymástól, közös volt abban az elhatározásban, hogy együtt – kistérségi együttműködés keretében – akarja megismerni a másikat. A T.E.M.A. (Önkormányzatok Európában Nemzetközi Társulás) létrehozása magasabb szintű folytatása volt annak az együttműködésnek, amely a résztvevők között – lokális, mikroregionális és transznacionális szinten – számos területen már korábban is létezett.

A Közép-Dunántúli Régió központi részén, Veszprém és Fejér megyék határán elhelyezkedő *várpalotai kistérség* Veszprém megye 9 statisztikai kistérsége közül területileg a legkisebb (270 km²), népsűrűségét tekintve viszont az első helyen álló térség (144,3 fő/km²). A megye lakosságának 10%-a – 38 890 fő él itt. Központja: Várpalota. További települései: Berhida, Ósi, Tés, Öskű, Pétfürdő.

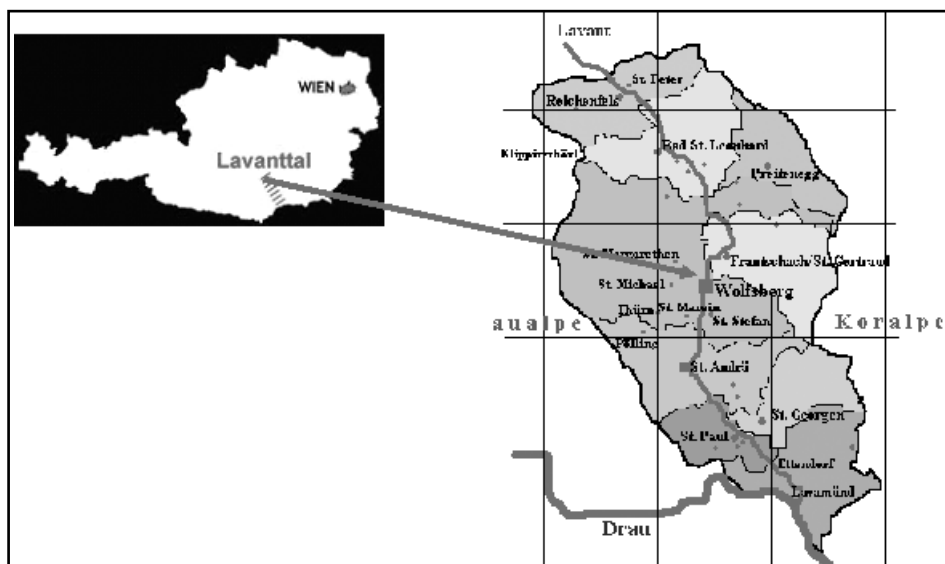


A megye működő vállalkozásainak 7%-a található a kistérségben, de közülük csak 3 foglalkoztat 250 főnél több munkavállalót. A vállalkozások döntő része kis- vagy mikrovállalkozás. Az előző évtizedek nagyipari jellegéből következően foglalkozási szerkezete erősen iparosodott, ami a '90-es években komoly munkanélküliséget eredményezett a kistérség településein élők körében. A vállalkozások jobbára egymástól elszigetelve – többnyire a szolgáltatásban – működnek, még nem alakult ki egyedi termékstruktúra. A térségfejlesztési tervekben viszont egyre hangsúlyosabban jelenik meg az idegenforgalom mint kitörési lehetőség. (Gergó, 2000:120, 123)

A kistérség 6 települése 1993. október 1-jén a környezetvédelmi rehabilitációs programot finanszírozó japán kormányhitel elnyerésére *céltársulást* hozott létre, amelyből 1996-ban megalakult a *Várpalota és térsége Területfejlesztési Önkormányzati Társulás*.⁷

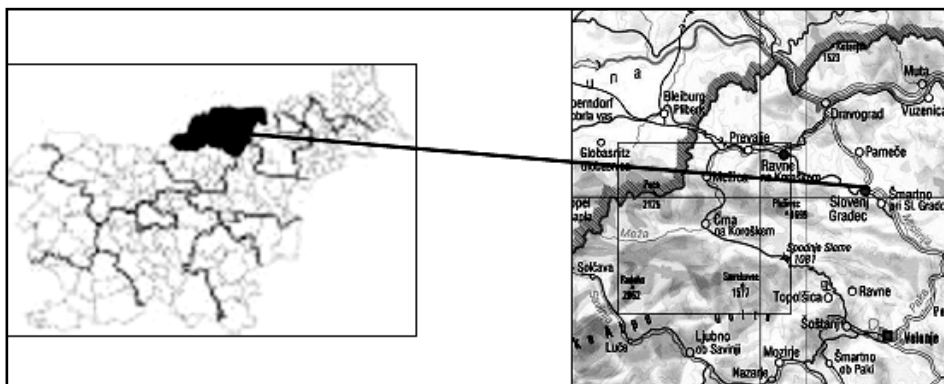
Bár a testvérvárosi szerződést csak 1998-ban írták alá, Várpalotát több évtizedes sport-, kulturális és szakmai (bányászat) kapcsolat fűzte az ausztriai *Wolfsberg*hez, a romániai *Petrozsény*hez és a szlovákiai *Kremnicához* (*Körmöcbánya*). Sportkapcsolatok képezték az alapját az *egyre szélesebb körűvé váló olasz kapcsolatoknak* is a Marche régió kisvárosaival, Serviglióval, Grottazzolinával, Porto San Giorgóval. A közös rendezvények során a vendéglátás, a tapasztalatok megbeszélése nem korlátozódott csak Várpalota városra, hanem a rendezvényekbe bekapcsolódtak a kistérség települései is. Hasonló volt a helyzet *Wolfsberg* esetében is, ahol a résztvevők köre a Lavant-völgy településeivel bővült ki.

A föderális Ausztria „zöld” tartományában, *Karinthiában található Lavanttal* (*Lavant-völgy*) *területe közel a duplája a várpalotai kistérségnek (512 km²)*. Népessége 41 772 fő. A kistérség településeinek szövetsége döntően a közös gazdasági érdekeken és együttműködésen nyugszik. Az egykor vas-, arany- és ezüsbányászatáról és püspökségéről híres Lavant-völgy lakói ma 50 hektáros farmgazdaságokban baromfitenyésztéssel, gyümölcstermeléssel, gyümölcs- és feldolgozás foglalkoznak. Komoly szerepet játszik az itt élők megélhetésben a „nyaralófalvak” révén a „zöldturizmus” is. (www.tema-scholprojects.com/lavanttal) A Lavant-völgyiek „hálózata” a termelés–feldolgozás–értékesítés–marketing számtalan területére kiterjed a vállalkozók és az őket támogató gazdasági kamarák, valamint önkormányzatok között.

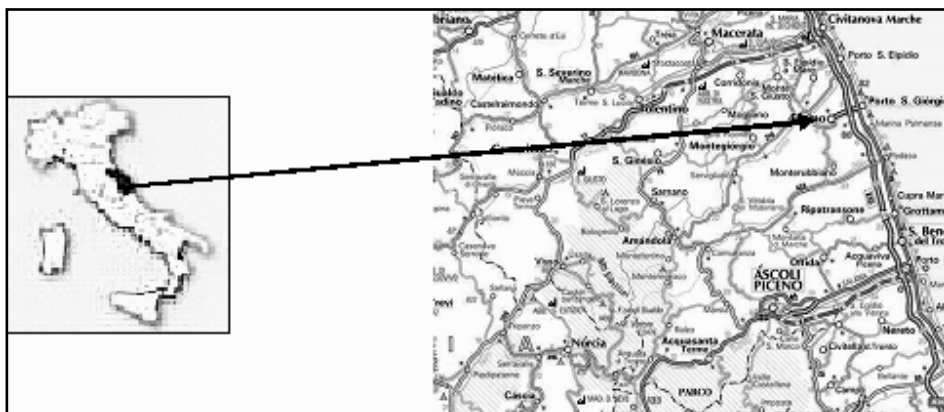


A Várpalota méretű Wolfsberg, nemcsak Lavanttal legnagyobb városa, hanem a kistérség gazdasági, társadalmi és közigazgatási központja is. A T.E.M.A. együttműködésbe a Lavant-völgy 9 települése és önkormányzata kapcsolódott be: Wolfsberg mellett a kisvárosi kategóriába tartozó St. Paul, St. Andrä, Frantschach-St. Gertraud, Preitenegg, valamint az 500–700 lelket számláló St. Georgen, Bad St. Leonhard, Lavamünd és Reichenfels.

Lavanttalt több éves „eurégiós” együttműködés fűzte az osztrák–szlovén határ túloldalán fekvő *Koroška* (Karinthia) járás településeivel. Közös uniós pályázatokban vettek részt, de legalább ennyire fontosaknak számítottak a régi családi, nyelvi kötelékek (sok osztrák származású él ezen a területen). A természeti adottságok hasonlósága (Dráva-völgy, Mezica-völgy, Mislinja-hegyvidék: erdők), a középkori ólom és rézbányák, (vaskohászat), Lavanttalhoz hasonló gazdasági-foglalkozási szerkezetet eredményezett hosszú századokon át (vaskohászat, patkolókovácsok). Ma is élnek a feldolgozóipar (vegyipar, textil- és fafeldolgozás) hagyományai, melyek autógyártással, villamosenergiaiparral és idegenforgalommal egészültek ki. Koroška Szlovénia egyik legkisebb területű, de legrégebben iparosodott kistérsége. (www.tema-schoolprojects.com/koroska) *Központja a 20 ezres Slovenj Gradec.* Lavant-völgy javaslatára Slovenj Gradecel együtt összesen 12 település: Mislinja, Muta, Podvelka, Prevalje, Radlje Ob Dravi, Ravne Na Koroškem, Ribnica Na Pohorju, Vuzenica, Crna Na Koroškem, Dravovgrad, Mezica. kapcsolódott be a T.E.M.A. nemzetközi társulás munkájába.



Az Appenninek és az Adriai-tenger közé zárt, 9694 km² területű, közel másfélmillió-
 ós *Marche régió* Közép-Olaszország gazdag történelmi múlttal rendelkező (1000 ókori
 rom, 106 kastély) és a '70-es évektől gyorsan fejlődő régiói közé tartozik. A regionalizált
 Itálián belül az ún. „harmadik Olaszország” része, akárcsak szomszédai, mint például Tos-
 cana, Umbria, Észak-Emília stb. Gyors fejlődését gép- és textiliparának, a gyümölcsfel-
 dolgozásnak, az idegenforgalomnak – összességében a tercier szektorba bekapcsolódó
 versenyképes, több generációs termelési hagyománnyal rendelkező kis- és középvállal-
 kozásoknak köszöneti. A régió közigazgatásilag 4 provinciára – Pesaro-Urbino, Ancona,
 Macerata, Arcoli Picino – és 246 településre tagolódik. A régióközpont: Ancona.



A várpalotai kistérséggel kapcsolatokat ápoló és nemzetközi kistérségi összefogás esz-
 méjét kezdetektől leginkább felkaroló Fermano (Fermo-vidék) a régió déli részén, Ascoli
 Picino provinciában (megye) található, a Chienti völgy és az Aso folyó, valamint az Ad-
 riái-tenger és Monti Sibillini között. (www.tema-schoolprojects.com/marche) A „fésűs”
 településszerkezetű Fermano 13 települési önkormányzata található a T.E.M.A.-szerző-
 dés aláírói között. A korábbi és jelenlegi gesztor-települések – Fermo, Porto Sant’ Elpidio
 – mellett további kisvárosok és egy-két ezres kistelepülések: Amandola, Belmonte
 Piceno, Falerone, Grottazzolina, Montappone, Montefiore dell’Aso, Porto San Giorgio,
 Sant’Elpidio a Mare, Santa Vittoria in Matenano, Servigliano és Torre San Patrizio. A te-
 lepülések között – akárcsak a Lavant-völgyben – szilárd gazdasági együttműködés (gaz-

dasági kamarák, vállalkozói érdekszervezetek) van jelen. Tradicionálisan a cipő- és ajándéktárgy-készítés, az élelmiszer-feldolgozás (sonkapácolás, méhészet), szőlészet-borászat, olíva termesztés és olívaolaj-gyártás biztosítja a megélhetést az idegenforgalom mellett. Jelenős még az egész térségre jellemző ruhaipar, a kerámiaipar és porcelángyártás.

A kétoldalú; magyar–oszták, magyar–olasz, az ennek során alakult oszták–olasz kapcsolatok továbbfejlesztését, magasabb szintű nemzetközi együttműködésé alakításának tervét a 2000. évi Várpalotai napokon szinte egy időben vetették fel és fogadták el a résztvevők. Az időközben Lavanttal révén csatlakozott észak-szlovéniai Koroškával vált véglegessé a négy nemzet–négy kistérsége (EU-tagok és csatlakozni szándékozók) településcsoportjainak együttműködése. A „Way of Region” elnevezésű rendezvényen, a Várpalotai szerződés aláírásával 2001. október 13-án Várpalotán létrejött a Trans-European Municipality Association (T.E.M.A.) nemzetközi együttműködési szervezet, melynek első elnökévé Porto San Giorgio alpolgármesterét, Giancarlo Fermanit választották.

A szerződés *alapszabálya* az „alapvető európai integráción” alapul, s az emberi kapcsolatok fejlesztését, az életkörülmények javítását, a történelmi, társadalmi értékek megővását és megőrzését, a környezet védelmét, valamint a regionális gazdaság fejlesztését jelölte meg közös feladatául, hogy Samuele Biondi, Grottazzolina polgármesterének szavaival, „mint egy kicsi téglá járuljon hozzá Európa és a béke építéséhez”. (T.E.M.A. Közgyűlés, 2004)

2004 tavaszán – a *Zsil-völgyi Önkormányzatok Társulásának csatlakozásával* – az eredetileg négy nemzetre kiterjedő mikroregionális együttműködés öttagúvá bővült.⁸



A T.E.M.A.-együttműködés eredményeit látva, 2003-ban Várpalota romániai testvérvárosa – Petrozsény (Petrosani) is jelezte csatlakozási szándékát. Ennek érdekében megalakította a várpalotai kistérséggel ugyancsak együttműködő Zsil-völgyi régi bányásztelepülésekkel – Petrila, Vulcan, Lupeni, Ba ănița a Zsil-völgyi Önkormányzatok Társulását.

A mintegy 170 ezres lakosságú Zsil-völgyről – mint egykoron a történelmi Magyarországhoz tartozó területéről – a 15. század végétől rendelkezünk írott feljegyzésekkel. A következő évszázadokban Petrozsény község vált a medence meghatározó településévé, amely a 19. század közepének geológiai felmérései, szénkészletének feltárása, majd a vasútvonal megépítése következtében néhány évtized alatt az ország egyik legfontosabb bá-

nyakközpontjává fejlődött. Várpalota és Petrozsény között még a '80-as években szövődtek – gazdasági alapú – kapcsolatok, melyeket 1998 augusztusában alakították hivatalos testvérvárosi kapcsolattá, mikor is a két város vezető testületei kifejezték „azon szándékukat, hogy egymást segítő hivatalos, baráti, kulturális, sport- és gazdasági kapcsolat teremtsjön, amely együttműködés a két város szellemi, kulturális és gazdasági gyarapodását kívánja segíteni, kiterjesztve a két település polgáira, intézményeire, művészeti csoportjaira, egyházi szervezeteire, valamint egyéni vállalkozóira”. (www.palotanet.hu)

A Hunyad megyei, Petrozsény köré szerveződő kistérség csatlakozási szándékát az Irányítótanács 2003 októberében tudomásul vette, a *Községülés* pedig 2004 márciusában a *Zsil-völgyi Önkormányzatok Társulását a T.E.M.A. tagjai közé fogadta*. 2005 nyarán újabb település, Uricani is csatlakozott.

Az ugyancsak 2003-ban jelentkező olasz Aso-völgyi Települések Társulása (Unione Comuni della Valle dell'Aso) befogadásával a T.E.M.A.-nak jelenleg 50 települési önkormányzat a tagja.

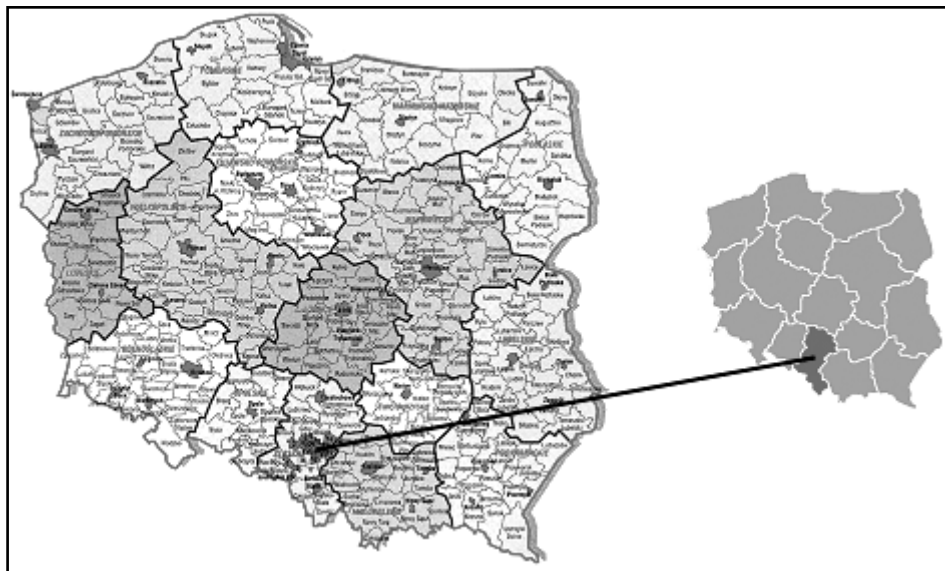
Csatlakozási szándékát jelezte 2004 márciusában Körmöcbánya polgármestere is.



A Szlovákia területén található – Anjou-kori híres magyar bányászvárossal – Körmöcbányával (Kremnica) 1956 nyarán vették fel a kapcsolatot a várpalotai sportkör akkori vezetői. Ebből a kapcsolatfelvételtől az évek során egy szerteágazó (kulturális, oktatási, önkormányzati stb.) kapcsolat alakult ki, melynek során 1966 nyarán a két város tanácsi vezetői hivatalosan is kifejezték abbéli szándékukat, „hogy a két város közötti kapcsolatot szorosabbra fűzve munkálkodjanak a két nép közötti barátság és a tartós béke megőrzése érdekében.” (www.palotanet.hu) A rendszerváltást követően a kapcsolat szinte teljesen megszűnt, s csak 1996-tól – a várpalotai polgármester, Leszkovszki Tibor kezdeményezésére – éledt újjá, s zárult 1998 októberében a hivatalos testvérvárosi megállapodás aláírásával. Az együttműködés fő területét a kulturális rendezvények, a turizmus és a gazdasági lehetőségek feltérképezése alkotja.

Körmöcbányához hasonló – megfigyelői – státust kapott a dél-lengyelországi Zagłębie Dabrowskie kistérség is, amely az 1999. január elsején végrehajtott közigazgatási reform eredményeként létrehozott új regionális területi egység, a Sziléziai Vajdaság (Slaskie województwo) területén található. Központja a 177 km² területű, közel 140 ezer lakosú város – Katowicétől északkeletre fekvő – Dąbrowa Górnicza. (Silesian Voivodship) A városban a 18. század végétől virágzott a szénbányászat, amihez a 19. században a kohászat is társult. Nem véletlen, hogy itt alapították 1889-ben az első lengyel bányai főiskolát. A 20. század végén, Várpalotához hasonlóan – ez a hozzá ké-

pest nagyságrendekkel nagyobb város is hasonló gazdasági helyzetbe került –, átélte a nehézipar nagy tömegeket érintő válságát, csődbe mentek a bányák és bezártak a kohók, aminek egyenes következménye volt a munkanélküliség és az ezt kísérő súlyos szociális gondok.



3.2. A „hálózatok hálózatának” működése

A *nemzetközi társulás célja*, hogy támogasson és előmozdítson minden olyan együttműködésen alapuló, anyagi háttérrel rendelkező és szakértelemmel bíró tevékenységet, amely a kultúra és a sport, az ifjúságvédelem, a munkahelyteremtés, az oktatási és a szakmai szerveződések, a gazdasági fejlesztés (ipari, közlekedési és társadalmi szolgáltatások, turizmus) területe – fogalmazta meg az alapító szerződés. (Treaty of Várpalota, 2001) Ezt elősegítendő alakították ki a T.E.M.A. szervezeti struktúráját és működési rendjét.

A nemzetközi társulás legfőbb döntéshozó szerve a Közgyűlés, melybe minden egyes – a szerződést aláíró – csatlakozó település egy képviselőt (polgármestert) delegál. A Közgyűlés hatáskörébe tartozik a T.E.M.A. stratégiai kérdéseinek megvitatása, javaslatok megfogalmazása, döntés az új tagok felvételéről, valamint az *Irányítótanács* és az *Elnök* megválasztása. Szavazáskor az 1 település = 1 szavazat elve érvényesül. Magát a döntést egyszerű többséggel hozza a Közgyűlés, érvényességéhez a tagok $\frac{3}{4}$ -ének jelenléte szükséges.

Az operatív irányító funkciót a kistérségenként 2-2 főből álló Irányítótanács tölti be, amely évente több alkalommal, változó helyszíneken tartja összejöveteleit. A nemzetközi társulás „kovász”-embere a négy évre választott elnök; Giancarlo Fermani megbízatása 2005 októberében járt le.

A *Várpalotai szerződés* – *keretszerződés*, amely jogi háttérrel, társadalmi és helyi (politikai), önkormányzati (helyhatósági) felhatalmazást ad a társulásnak, lehetőséget biztosítva a benne részt vevő önkormányzatoknak az európai szintű együttműködésre és az uniós pályázatokon való részvételre. A szerződést aláíró települések konkrét tevékenységek esetén szabadon dönthetnek a részvételről vagy a távolmaradásról. Ebből következően *a T.E.M.A.-tagokat nem terheli tagsági díj, előre meghatározott befizetési kötelezettség*. A települések, önkormányzatok csak azokat a programokat, pályázatokat (rész)finanszírozzák, melyekben részt vesznek. *A nemzetközi társulásnak nincs központi munkaszervezete, apparátusa*. A szervezési, adminisztrációs stb. munkát a résztvevő önkormányzatok hivatalszervezete, illetve az adott rendezvény házigazda önkormányzatának vagy intézményeinek szakemberei végzik. *A kapcsolattartás az elnökön és a gesztor településeken keresztül történik.* (Gergó, 2005:102)

A T.E.M.A. által elindított programok, az eddigi eredmények az alábbiakban összegezhetők:

- Honismereti vándortáborok általános iskolásoknak („Az emlékezet ösvényei”), évente más-más városban, a régi szokások felelevenítésével, a történelmi, kulturális és népművészeti hagyományok megismertetésével. Ehhez kapcsolódó ötnyelvű kiadvány: „Régiók mondái és legendái” címmel.

- Közös projektek („Az én iskolám, az én városom”, „Iskolarendszerünk és iskolánk”).
- Nemzetközi nyelvi tábor (általános- és középiskolásoknak).
- Internetes párbeszéd középiskolásoknak – a későbbi személyes, családi kapcsolatok felvétele céljából is – környezetvédelmi témakörben („Örökségbe kapott környezetünk”).

- Nemzetközi ifjúsági kórustalálkozó (St.Andrä, Ravne Na Koroskem, Várpalota, Fermo).

- Nemzetközi gyermekrajz-verseny (téma: béke és tolerancia).

- Afrika-projekt (Burkina Faso-i iskolai segélyprogram).

- T.E.M.A-logó („Build Bridges” – „Hidakat építünk”) és honlap elkészítése

(<http://www.tema-schoolprojects.com>).

- Képzőművészeti vándorkiállítás.

- Részvétel egymás kulturális- és sportrendezvényein, fesztiváljain (felnőttek).

- Szakmai találkozók (pl. pedagóguskonferencia).

- Bemutatkozás egymás gazdasági vásárain, kiállításain, agrár-expóin.

- Civil szervezetek kapcsolatai, közös rendezvényei.

- Cserelátogatások.

Az elmúlt egy év valamennyi T.E.M.A.-konzultációján – legyen szó az Irányítótanács üléseiről vagy a 2004-es Közgyűlésről – az eredmények számbavétele mellett egyre nagyobb hangsúlyt kapott *tovább lépés, a korrekciók, reformok kérdése*. Abban a nemzetközi társulás valamennyi résztvevője egyetértett, hogy a szerződésben megfogalmazott, s az Európai Unió által – a „Fiatalok Európája”-program keretében – hangsúlyosan ajánlott együttműködési formák, projektek rendkívül sikeresek voltak. Nemcsak fenntartották, de tovább szélesítették a T.E.M.A.-ban részt vevő önkormányzatok kooperációját a kulturális, sport-, művészeti, oktatási témákban, s rendszeresen ismétlődő rendezvénysorozatokat hoztak létre. Az Európai Unió alapdokumentumainak szellemiségét követve vitathatatlan eredményeket értek el a különböző

nemzeti kultúrák kölcsönös megismertetésében, a közös társadalmi értékek kohéziójának kialakításában. Ezért a közeljövő terveiben *továbbra is nagy fontosságúnak ítélték „a kistérségek népszerűsítését és népeinek integrálását”, az ezt szolgáló projektek folytatását.* (T.E.M.A. Közgyűlés, 2004)

A várpalotai kistérség képviselői, valamint az olasz Grottazzolina, Servigliano önkormányzati vezetői azonban többször is felhívták a figyelmet arra, hogy bár változatlanul fontosnak tartják a Várpalotai szerződésben megfogalmazott és követett alapelveket, *a nemzetközi együttműködést új, eddig még nem kellően kihasznált területekre – gazdaságélénkítés, munkahelyteremtés – is szükségesnek tartják kiterjeszteni.*

A kistérségek közötti gazdasági kapcsolatok erősítése, az „egyutas” projektek kiszélesítése céljából azóta több fontos elhatározás született, illetve van megvalósulóban.

A *szervezeti-döntéshozatali reformok* között szerepelt – s az 2005-ös Közgyűlés ebben a szellemben módosította az alapszabályt –, hogy a Közgyűlés eddigi 1 település = 1 szavazat elvét a régiónkénti egy-egy szavazat elvére kellene módosítani. Ez egyszerre szolgálná a jobb előkészítést és a gyors döntéshozatalt, valamint ellensúlyozná a T.E.M.A.-n belül időnként megmutatkozó olasz „túlsúlyt”. További módosítás a 2005 október 21-ei Közgyűlés óta, hogy a Közgyűlés által javasolt és megszavazott kistérségből kerül ki a T.E.M.A. elnöke (aki polgármester vagy delegált személy is lehet). A tisztújításon az eddigi alelnököt – az osztrák *Peter Staubert* – St. Andrä polgármesterét választották négy évre a T.E.M.A. első emberévé, míg az alelnökségre a várpalotai polgármester, Leszkovszki Tibor kapott bizalmat. (T.E.M.A. Közgyűlés, 2005)

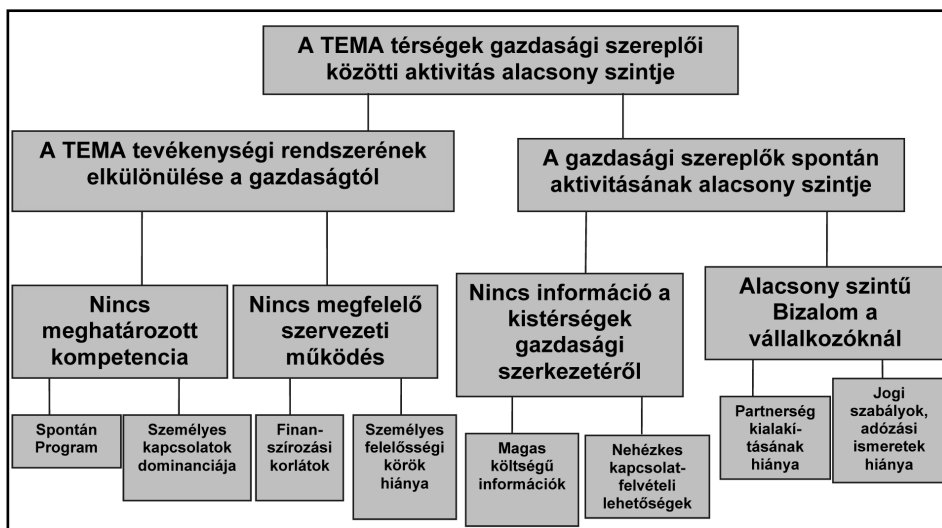
A közös tevékenységi területek bővülése új szakbizottságok megalakítását eredményezte. Ebben a körben a legfontosabb a 2003 őszén létrehozott *gazdasági bizottság*. Ahhoz, hogy a T.E.M.A.-kistérségek sikeres EU-pályázókká váljanak, a szándék mellett egy, a közös pályázatokat gondozó projekt-menedzsment létrehozása is szükségesnek tűnt. Ezt a feladatot a Fermo Térség Ipari Fejlesztéséért Társulás (COSIF) vállalta fel.

A kapcsolatrendszer jövőbeni fejlesztése szempontjából azonban a 2004-es Közgyűlés mindenképpen *szükségességnek ítélte áttekinteni a T.E.M.A. működésének addigi gyengeségeit*: nem sikerült megfelelő publicitást adni a szervezet működésének – kicsi a résztvevő kistérségek belső „társadalmi elfogadottsága”, gyenge a szövetségen kívüli támogatás –, a T.E.M.A. nem kapcsolódott be sem az uniós, sem a nemzeti fejlesztési programokba. Mind jobban felszínre kerültek viszont a szövetség működési korlátai: a csökkenő önkormányzati források, az apadó szponzori támogatások. A megoldások keresése során született meg a T.E.M.A. egyik legizgalmasabb projektötlete – bevonni a gazdasági szereplőket a T.E.M.A. tevékenységi rendszerébe egy önálló gazdasági alprogram keretében. A továbbiakban a projektötlet megfogalmazójának és a „*T.E.M.A. Nemzetközi Gazdaságfejlesztési Alprogram tervezete*” elkészítőjének, Simon Péternek, Berhida alpolgármesterének gondolatmenetét ismertetjük. (Simon, 2004)

A gazdaságfejlesztési alprogram stratégiájának és az operatív intézkedések megfogalmazásának céljából elkészítette a T. E. M. A. – mint multilaterális szervezet – *SWOT-analízisét*.

Erősségek	Gyengeségek	Belső adottságok
Kiterjedt, önként vállalt kapcsolatrendszer	Alacsony szintű publicitás	
Kialakult eseménynaptár	A kapcsolatrendszer fejlesztésének finanszírozási korlátai	
Az önkormányzatok erős társadalmi legitimitása	Szervezeti irányítás és végrehajtás keretei	
Bizalmi viszony a szereplők között	Személyi, tárgyi feltételek	
Egyedi uniós kezdeményezések	Spontán programozás	Külső környezet
Lehetőségek	Veszélyek	
Bekapcsolódás EU-s pályázatokba	Elszigetelődés	
Tervszerű programozás	A finanszírozási gondok korlátozzák a kapcsolatrendszer fejlesztését és fenntartását	
A TEMA általános tevékenységének elismertetése a nyilvánosság előtt	Konkrét célok nélkül nem mérhetők az eredmények	
Külső források bevonása		

A fenti elemzés alapján a T.E.M.A gazdasági kapcsolatépítésének hiányosságai az alábbiakban foglalhatók össze:



A lehetséges beavatkozási területek meghatározásánál a tervezet abból a feltevésből indult ki, hogy a nemzetközi gazdasági kapcsolatoknál azon térségekben van esély a vállalkozói aktivitás fokozására, ahol megtalálható az érintett kis- és középvállalkozó üzleti tevékenységét segítő háttér, gazdasági környezet is. Ebből egyértelműen következik a *gazdasági program stratégiai célja*: a T.E.M.A.-ban részt vevő önkormányzatok rendelkezésre álló eszközeinek felhasználása a gazdasági szereplők kockázatainak mérséklésére, a gazdasági szereplők üzleti tevékenységét segítő háttér, gazdasági környezet megteremtésével.

A végrehajtás három jól elkülöníthető tevékenységcsoportra – *operatív intézkedések* – bontható.

- A T.E.M.A. Nemzetközi Gazdaságfejlesztési Alprogram tervezetének jóváhagyása, amely legitimációs alapot biztosít a további döntések meghozatalához. *A szervezeti keretek biztosítása*, beleértve a személyi felelősök megnevezését és a tárgyi feltételek biztosítását is. A program elfogadását követően közvetlen kapcsolatfelvételi lehetőségek kialakítása a kistérségek gazdasági szereplőivel – pályázati források felkutatása céljából.

- A gazdasági szereplők (kis- és középvállalkozók) részéről megjelenő konkrét kérések, *információs igények menedzselése*. (Pl.: egy szlovén vállalkozó Olaszországban kíván üzletet kötni, ám nincs tisztában az olasz jogi, adózási vagy egyéb ágazati szabályozással. Ebben az esetben a T.E.M.A. olaszországi szervezete tájékoztatást adna a vállalkozónak a konkrét üzlet megkötésének feltételeiről, vagy pedig – ha szükséges – továbbítaná saját nevében a kérést az illetékes olasz hivatal felé, s a kapott információt visszajuttatná a szlovén vállalkozóhoz.) Hasonló módon történhetne a különböző kistérségi vállalkozók „összehozása”, a partnerközvetítés is. A T.E.M.A.-önkormányzatok a felmerülő információs igényeknek valószínűleg csak bizonyos körét tudnák megválaszolni, ezért elkerülhetetlen a különböző témákban járatos szakmai szervezetek, hivatalok, hatóságok felkutatása, bevonása. A T.E.M.A. ebben az intézkedéscsoportban információs és koordinációs szerepet töltene be, segítve a gazdasági szereplők kérdéseinek és a válaszoknak a célba juttatását. Ehhez szorosan kapcsolódna a T.E.M.A.-kistérségek területén működő vállalkozói adatbázis létrehozása, s az ehhez történő internetes hozzáférés biztosítása.

- A harmadik intézkedéscsoport azokat a PR-marketing tevékenységeket tartalmazza, melyek a mikrorégióként eltérő fejlesztési programok megismerését, egymáshoz illesztését, illetve egységes kommunikációs stratégiává formálását szolgálnák. Ennek része a kistérségek gazdasági szerkezetét, legfontosabb gazdasági-foglalkoztatási adatait tartalmazó adatbázis elkészítése és közzététele csakúgy, mint az érintett kistérségek gazdaságfejlesztési prioritásainak egyeztetése. Erre épülhet a *közös marketingkommunikációs stratégia*, ami lehetővé tenné a T.E.M.A. gazdasági szereplőinek egységes arculattal történő megjelenítését.

3.3. Következtetések

A T.E.M.A. – ma már öt ország 5 kistérségének 50 települését és önkormányzatát magába foglaló – *transznacionális, lokális és regionális elemeket egységbe fogó mikroregionális társulás* sikeresen túl van az új típusú együttműködés kezdő szakaszán. A továbblépés egyszerre tűnik könnyűnek és nehéznek. Hiszen adottak az együttműködés „gyümölcsei” (kulturális, oktatási, sport, idegenforgalmi stb.) – a már rendszeressé vált tevékenységek. Megkönnyítheti az együttműködést az is, hogy az öt résztvevő kistérség közül négy ma már az Európai Unió tagja. Most a „Rubicon átlépése” – a kapcsolatok további szélesítése –, a közös érdeket szolgáló és hasznos eredményező gazdasági kapcsolatok kiépítése és az ezt segítő uniós pályázatokban való részvétel következik. A továbblépés irányában a nemzetközi társulás valamennyi résztvevője egyetért. A közeljövő nagy kérdése: mennyire következetesen és eredményesen tudják ezt a szándékot tettekké formálni, az elkészül terveket, projektötleteket valóra váltani.

Ezen a területen kézzelfogható eredményről nem, csak biztató kezdeményezésekről adhatunk számot. A 2005. októberi „Várpalotai Napok” rendezvénysorozatán a Valdasói Önkormányzatok Szövetsége egy *jövőbeni uniós projekt* (Cades) lehetőségét ismertette az Irányítótanács tagjaival és a rendezvény résztvevőivel.⁹

2005 tavaszán a Gazdaságfejlesztési konferencia keretében ismét megerősítették egy – a mikrotérségek legfontosabb mutatóit tartalmazó – *adatbázis elkészítésének szükségességét*, ami nagyban elősegíthetné a potenciális gazdasági partnerek kapcsolatfelvételét.¹⁰

2005 őszén a már említett „Várpalotai Napok”-on a gazdasági résztvevők jelezték, hogy Fermo kistérségből egy fémipari, liftek, emelők gyártásával foglalkozó cég közép-európai terjeszkedésre készül, s első lépésként a magyar piacon akar megjelenni. Ehhez keres partnert (beszállítót), és természetesen magyar munkaerőt. Az osztrák Lavant-völgyből egy asztalosokat tömörítő szövetkezetet mutat érdeklődést a várpalotai kistérség iránt, elsősorban a nálunk alacsonyabb költségek miatt. *Az olasz, osztrák beruházóknak a magyar kistérségbe hozatala* fontos integráló szerepet tölthetne be az itteni mikrovállalkozások összefogásában, hiszen a várpalotai kistérség vállalkozásainak 90%-a kilencnél kevesebb alkalmazottat foglalkoztat.

Emellett a kistérségek mindegyike jelezte szándékát az *idegenforgalom–turizmus* területén megvalósítandó szorosabb kooperációra. Ehhez kapcsolódóan az Irányítótanács úgy döntött, hogy minden T.E.M.A.-térség elkészíti saját turisztikai kínálatát, vállalva egyidejűleg a többi mikrorégió kínálatának reklámozását is.

4. Hálózatok a makrotérségek szintjén

4.1. „Közös jövőnk építése”

„Az Európai Unió területén jelenleg 456 millió polgár él. S miközben az Unió népessége 20%-kal nőtt s a világ legnagyobb kereskedelmi tömörülése lett, aközben a gazdasági és társadalmi különbségek nemhogy csökkentek, hanem épp ellenkezőleg jelentősen növekedtek a városok és régiók között” – állapította meg 2005 márciusában a Régiók Bizottságának elnökhelyettese, az angol Albert Bore. „366 Mrd euróra lenne szükség, hogy a fennálló különbségeket eltüntethessük. Ez az EU GNP 0,41%-át igényelné 7 éven át, s csak ez jelenthetne garanciát arra, hogy a következő költségvetési ciklus végére 27 tagúra bővülő Európai Unió kohéziós politikájának célkitűzései megvalósuljanak... Ennek hiányában tovább növekednének a regionális különbségek, ami veszélybe sodorná a fenntartható fejlődést, aláásná a stabilitást, a biztonságot és a növekedést – azaz mindazt, ami az egységes piac alapját jelenti.” (Newsletter of the CoR, 2005)

A különböző területek – s általa a Közösség – kiegyensúlyozott fejlődésének, s a tagállamok közötti szorosabb együttműködésnek az elősegítése mindig is az uniós regionális politika prioritásai közé tartozott, s az marad a továbbiakban is. Ennek egyik speciális – egyre növekvő összeggel támogatott – eszközét képezték a Bizottságnak az elmúlt másfél évtizedben a határtérségek fejlesztése érdekében kezdeményezett *Interreg-programjai*. Közös jellemzőjük közé tartozott, hogy a Strukturális Alapok főprogramjainak kiegészítésére irányultak, a korábbinál integráltabb megközelítés je-

gyében készültek, széleskörű partnerségre épültek, s szoros együttműködésre törekedtek más közösségi programokkal. (Gergő–Szilágyi, 2003)

Az Európai Bizottság 1996 júliusában indította el az első, transznacionális területfejlesztési együttműködéseket támogató – *Interreg IIC* – közösségi kezdeményezést. Ennek keretében *bét transznacionális programozási térséget* határoztak meg, melyek közül kettőben (Cadses Balti-tengeri Régió) tagjelölt országok is jelen voltak mint együttműködő partnerek. (Cadses, 26)

A programok *sajátossága* abban összegezhető, hogy a korábbi – határ menti – térségek támogatása mellett *a területi integráció erősítése céljából megjelent az országok feletti transznacionális makrotérségek támogatása is*. A beavatkozási területek között olyan célok szerepeltek, mint a hatékony és fenntartható európai közlekedési hálózat kialakítása, az információs társadalomhoz való kapcsolódás elősegítése, együttműködés a környezetvédelem területén, a kulturális és természeti erőforrások védelme stb. A hangsúly tehát azon volt, hogy a valamilyen szempontból – kulturális és nyelvi identitás, földrajzi elhelyezkedés, infrastrukturális kapcsolatok – egységes övezetként értelmezhető (makrotérség), több országból álló területek közösen keressenek megoldásokat a térségüket érintő problémákra. Néhány példa az 1994–1999 közötti időszak Interreg IIC által támogatott projektek közül (European Commission, 2002):

- *Gyorsvonatok, mint a fejlődés felgyorsításának eszközei (Nagysebességű vonathálózat projekt)*

A 650 millió eurós összköltségű projekt (uniós finanszírozás: 325 millió euró) egy olyan *gyorsvonathálózat kiépítésének tervét tartalmazta*, amely Északnyugat-Európa országainak (Németország, Hollandia, Anglia, Franciaország, Belgium) nagyvárosi körzeteit kapcsolta össze, 75 millió ember számára javítva ezzel az életminőséget (csatlakozási pontok a repülőterekhez, kompokhoz, figyelemmel a piaci, logisztikai stb. lehetőségekre és a hálózat további bővítésére). A modellként szolgáló hálózat a londoni Heathrow-t, a brüsszeli központi, valamint a kölni és charleroi-i repülőtereket kapcsolta össze a gyorsvasúti hálózattal, kijelölve egyúttal a további fejlesztési irányokat is (például: Utrecht–Amszterdam–Düsseldorf).

- *Tudomány és technika – avagy az „információ óceánja” az Atlanti régiókban (Atlanti projekt)*

A 278 720 millió euró (158 510 euró uniós támogatás) teljes költségű program az Atlanti-óceán déli partvidékének 6 régióját (a spanyol Aquitániát, Navarrát, Baszkföldet, Galíciát, egész Portugáliát és Andalúziát) fogta át, létrehozva egy olyan internetes hálózatot, amely transznacionális együttműködést létesített a fenti – gazdasági központoktól távol eső – régiók és településeik között. Az internetes hálózat révén ezek a fejlődésben lemaradt térségek nemcsak gazdasági információkhoz juthattak, hanem az információs csúcstechnológia felhasználásával mód nyílt találkozók, tudományos konferenciák stb. szervezésére, a tapasztalatok kicserélésére is.

- *Baltikum – régiós forgatókönyvek a jövőről (Balti paletta)*

Öt ország (Svédország, Finnország, Oroszország, Észtország, Litvánia) 10 régiója, illetve városa (Stockholm–Malär, Häme és az Åland-szigetek, Délnyugat-Finnország, Helsinki, Szentpétervár, Leningrád régió, Tallin, Harju és Riga) volt a résztvevője a „Balti paletta” elnevezésű INTERREG IIB programnak, melynek összköltsége meghaladta a 1,5 millió eurót. A nemzetközi munkaszervezettel (5 titkárság, 8 munkacsoport) működő program a 2001-es zárásra a *közös tanulmányok* mellett az alábbiakat

jelölte ki a további együttműködés terepeként: közös marketing, közös infrastruktúra-fejlesztés, nemzetközi pénzügyi források bevonásával új együttműködési formák kialakítása a turizmus, környezetvédelem és kultúra területén, kooperáció az oktatási/képzési programokban.

- *Nagyvárosi peremkerületek fejlesztési koncepció (TRADE-projekt)*

A viszonylag kis költségvetésű programban az észak-rajna-vesztfáliai regionális önkormányzat, a limburgi tartományi vezetés, a belgiumi flamand és vallon régiók, valamint a németországi NGO-k képviselői arra dolgoztak ki közös koncepciót, *miként lehetne megakadályozni a határtérségekben a szupermarketek építése miatt keletkező környezet-szennyezést, életminőség-romlást*. Az érintett felek (üzletek és önkormányzatok) képviselőinek bevonásával közös alapelveket fektettek le, s ennek függvényében engedélyezték vagy tiltották meg új bevásárlóközpontok létesítését.

- *Az elnéptelenedés veszélye Franciaországban, Spanyolországban és Portugáliában (A rurális térségek revitalizációja projekt)*

A franciaországi Auvergne, a spanyol Kasztília–León és a portugál központi régió közös gondja, hogy a gazdasági hanyatlás miatt egyes (főleg vidéki) körzetek népességfogyása kritikus méreteket ölt. A projektben gazdasági kamarák és egyetemek fogtak össze (összköltsége: 372 ezer euró), hogy megoldási *módozatokat találjanak a területek népességmegtartó erejének fokozására*, illetve az elnéptelenedett térségek újjáélesztésére. A francia Clermont-Ferrand-i egyetem dolgozta ki a többfunkciós szolgáltatóközpontok (*multiservice points*), közintézmények modelljét, melyet azután a spanyol és portugál partnerek is átvettek.

- *Kisvárosok online hálózata (A „törékeny térségek” hálózata projekt)*

A Nyugat-Mediterrán és Olasz Alapok makrotérségét érintő – közel 600 ezer euró összfinanszírozású – projekt a kistelepülések marginalizálódásának megakadályozására *internetes csomópontokat (IT access gates/ITAGs) épített ki* hét olasz (Szardínia, Szicília, Basilicata, Liguria, Lacio, Umbria, Val d'Aosta), valamint a spanyol Murcia régió települései (Arbus, Accettura, Esperia és Lenola, Petrakua Sottana, Rhemes-Notre-Dame, Saint-Pierre Castello, Saint-Pierre Pain de Coucou, valamint Tuoro Sul Trasimeno között). A „teleházak” online szolgáltatást nyújtanak a települések lakóinak, melybe a jogsegélyszolgáltatól a földrendések előrejelzéséig sokféle információ-nyújtást beépítettek.

- *Tizenegy európai ország – egy közös fejlesztési jövőkép (CADSES program, „Jövőkép” projekt)*

A tizenegy, uniós (Németország, Ausztria, Olaszország) és tagjelölt (Észtország, Lettorság, Litvánia, Lengyelország, Cseh Köztársaság, Szlovákia, Magyarország, Szlovénia) országra kiterjedő Interreg IIB és PHARE-együttműködés keretében megvalósuló, közel egy millió eurós program arra vállalkozott, hogy a régiók fejlődését, a térségi kohéziót és entitást erősítő párbeszédet kezdeményezzen és kooperációt hozzon létre az egyes térségek területfejlesztési koncepciójának kidolgozásáért felelős intézmények, regionális fejlesztési ügynökségek között. Ennek során számba vették a régiók azonos és eltérő sajátosságait, meghatározták a legfejlettebb régiókat, és kijelölték a regionális fejlesztés súlypontjait, megfogalmazva ezáltal egy közös stratégiákat, irányelveket és intézkedéseket tartalmazó transznacionális jövőképet. (Vision Planet, 2000) A program fontos elemét képezte a tagjelölt országoknak – például a magyar és román önkormányzatoknak – a PHARE-program keretében nyújtott pályázati felkészítés is.

- *Északi-tengeri* kerékpárút (összköltsége 770 ezer euró, uniós támogatás: 385 480 euró)

Az Interreg IIB program keretében megvalósuló legnépszerűbb és legismertebb projektek egyike. 1998-ban indult, s hat ország – Németország, Dánia, Norvégia, Hollandia, Svédország valamint Nagy-Britannia – között tette lehetővé egy *egybefüggő, kompcsatlakozással is összekapcsolt északi-tengeri kerékpárút kiépítését*. A projekt megvalósítása nemcsak munkaalkalmat biztosított az itt élőknek, de nagyban hozzájárult a turizmus fellendítése mellett a kulturális örökség megővésének ugyancsak fontos feladatához is.

2000. április 28-án tette közzé a Bizottság a 2000–2006 közötti időszakra vonatkozó Interreg III közösségi irányelveit. (2000/C 143/08) Az Interreg IIIB (korábbi IIC) alprogram tovább bővítette a transznacionális együttműködésbe bevonható térségek nagyságát, s nagyobb hangsúlyt kapott a tagjelölt országok és a távolabbi perifériák nemzetközi együttműködésben – nemzeti, regionális, és helyi szintű hatóságok, illetve önkormányzatok részvételével – megvalósuló, nagy kiterjedésű régiócsoportok közötti integráció elmélyítésének elősegítése az Unió fenntartható, kiegyensúlyozott fejlődésének, valamint az uniós és tagjelölt országok közötti területi integráció elmélyülésének erősítése céljából. (Cadses, 28) Ennek elősegítésére a program kialakításakor az európai térséget gazdasági, földrajzi, társadalmi szempontból viszonylag egységesnek tekinthető *13 makrotérségre* (South West Europe, Western Mediterranean, Canaris/Madeira/Acores, Baltic Sea, Northern Periphery, North Sea, Alpin Sea, Espace Atlantique, North West Europe, Cadses, Carribean, Archímed, Reunion) osztották, melyek maguk határozhatják meg a együttműködési terület(ek) prioritásait. (VÁTI, 2004)

A támogatott tevékenységek közé tartozhat a városi és vidéki térségek közös fejlesztési stratégiájának kidolgozása, hatékony és fenntartható szállítási rendszerek kiépítése, az információs társadalomhoz történő csatlakozás elősegítése (szigetek és perifériák közötti kommunikáció megteremtése), kulturális és természeti örökség védelme, szakképzés, gazdasági és területi integrációk erősítése stb. Mindezen célok megvalósulására a teljes Interreg-támogatás 27%-át (1,3 Mrd eurót) irányoztak elő.¹¹ Nézzünk néhányat az Interreg IIIB program keretében zajló transznacionális tevékenységek közül. (Inforegio/Panorama, 2005)

- *Alpesi térség: „A fa mint energiaforrás”* (összköltsége 1,8 millió euró, ebből uniós támogatás: 831 millió euró)

Fő célja 9 régió helyi önkormányzatainak, szakembereinek és civil lakosságnak az összefogásával megalkotni egy olyan információs hálózatot, amely nemcsak a megújuló energiaforrások fontosságára hívja fel a figyelmet, hanem tanulmányokat közöl a korszerű gyártási technológiákról. A mindenki számára hozzáférhető információk garantálása mellett a távlati tervekben közös szakképzés beindítása is szerepel.

- *Északi periféria: „DERVE – szolgáltatások javítása a központtól távol eső területek között* (összköltsége 2,2 millió euró, ebből uniós támogatás: 1,6 millió euró)

Célja: olyan szolgáltatás (pl. szállítás) kísérleti modelljének kidolgozása, amely elősegíti a távoli (periférikus) területek közötti együttműködést és tapasztalatcserét.

- *Északnyugat-Európa: NOAH-katasztrófa-elhárítás, válságmenedzselés* (összköltsége: 6,5 millió euró, ebből közösségi támogatás: 3,25 millió euró)

A német–holland partnerségre épülő projekt a Rajna–Meuse folyók árvízvédelmére szerveződött. Két fő célt kíván megvalósítani: egy naprakész információs figyelő-

szolgálat létrehozását, amely átfogná Kölnt, Karlsruhét és Hollandia három árvíz veszélyeztetette térségét, valamint szoros „árvízi együttműködést” az önkormányzatok, egyéb intézmények és a helyi lakosság között, melyben nemcsak az információs szolgáltatás, de a megelőzés is nagy hangsúlyt kapna.

- *Cadses: LHASA: lakótelepek újrahaznosítása* (teljes összeg: 1,8 millió euró, uniós támogatás: 1,122 millió euró)

A LHASA-akció keretében – az olasz és német résztvevők pilot-projektjei eredményeinek átvételével – az újonnan csatlakozott tagállamok városképi megújítására tesznek erőfeszítéseket (felújítás, más célú hasznosítás), hogy megelőzzék a panellakótömbök lepusztulását és az itt élők életminőségének visszafordíthatatlan csökkenését.

Ugyancsak a Cadses-térség volt a megcélzottja az *EMBRACE-projektnek*, amely a vidéki és elmaradott városi területeken tevékenykedő *kis- és közép-vállalkozásoknak az információs társadalomhoz való hozzáférését tűzte ki célként* (e-kereskedelem megismertetése, információs szolgáltatások növelése), elősegítve a KKV-k részvételét a transznacionális együttműködésben (befektetők keresése, innovációs park üzemeltetése, képzések stb.).

4.2. Cadses

A Magyarországot is magában foglaló – 1997-ben létrehozott – Cadses (Central Adriatic Danubian South-Eastern European Space) valódi makroméretű és rendkívül változatos összetételű térség. A programban részt vevő államok és az egyes uniós és tagjelölt (vagy csak együttműködő) államok régiói között jelentősek a területi és gazdaságszerkezet-beli eltérések, vannak, mely területi egyenlőtlenségek – beavatkozás nélkül – még csak fokozódnak. A folyamatos információcsere és az összehangolt, országspecifikus akciók kidolgozása azonban mérsékelheti mind a nemzeti, mind pedig a regionális különbségeket.

A 45 projektben összesen 330 szervezet vett részt, egy-egy projektben átlagosan két partner. Az Unió által megítélt támogatás – amit az ERFA biztosított – 73%-át; 841,5 millió eurót használtak fel. A projektek célja a *tudományos-szakmai együttműködés, a problémák számbavétele és közös értelmezése* volt, melynek eredményei tanulmányok, könyvek, konferenciák, munkaértekezletek formájában jelentkeztek. Fontos eredménye volt olyan *hálózatok kiépítése*, melyek elősegítik a különböző részterületeken felhalmozott térségfejlesztést szolgáló ismeretek továbbadását, illetve lendületet adott a makrotérség területfejlesztési teveiről folytatandó közös gondolkodásnak.¹²

A magyar részvétellel megvalósuló INTERREG IIC projektek között szereplő „*A vállalkozások csoportosítása a területfejlesztés legjobb gyakorlatának biztosítására egyes Duna menti és dél-európai országok részvételével*” nevű projektet Fruili–Venezia Giulia régió koordinálta, s magyar, olasz, bolgár, román, szlovák és görög kormányzati szervek, regionális gazdaságfejlesztési intézmények, régiós képviselők, vállalkozásfejlesztési szakértők, illetve vállalkozások vettek benne részt.¹³ A transznacionális projekt fő célkitűzését a *regionális gazdaságfejlesztés, az azt irányító hivatali rendszer és a kis- és közép-vállalkozások kapcsolatrendszerének vizsgálata* képezte. Magyar részről Győr-Moson-Sopron, Pest és Hajdú-Bihar megyékre terjedt ki. A hazai vállalkozói szektor korábban differenciáltabb leírásával, a klaszterek feltárásával, az igények megismerésével lehetőséget teremtett a mikrovállalkozások versenyképességének javítására, s ezzel az

adott régió növekedési potenciáljának erősítésére. A nemzetközi partnerekkel folytatott tapasztalatcsere lehetővé tette a „good practice”-ok átadását, melyek dokumentációját az olasz partnerintézet (INFORMEST) honlapján is hozzáférhetővé tették.

„A Közép-Európai és Duna-menti Országok Regionális Fejlesztési Ügynökségeinek Hálózata”¹⁴ projektet az Osztrák Szövetségi Kancellári Hivatal Területi Tervezési és Regionális Fejlesztési Osztálya koordinálta, s a Közép-Magyarországi Régió Regionális Fejlesztési Tanácsa mellett cseh, szlovák, szlovén és olasz kormányzati szervek, illetve regionális ügynökségek voltak a partnerek. A RDA-NET-CEDA fő célját a résztvevő országok *regionális fejlesztési ügynökségei közötti együttműködés kialakítása* képezte négy területen: információ, partnerkapcsolatok, oktatás és közös projektek. Ennek megfelelően alakították ki a munkacsoportokat, s készítették el a záró tanulmányt.

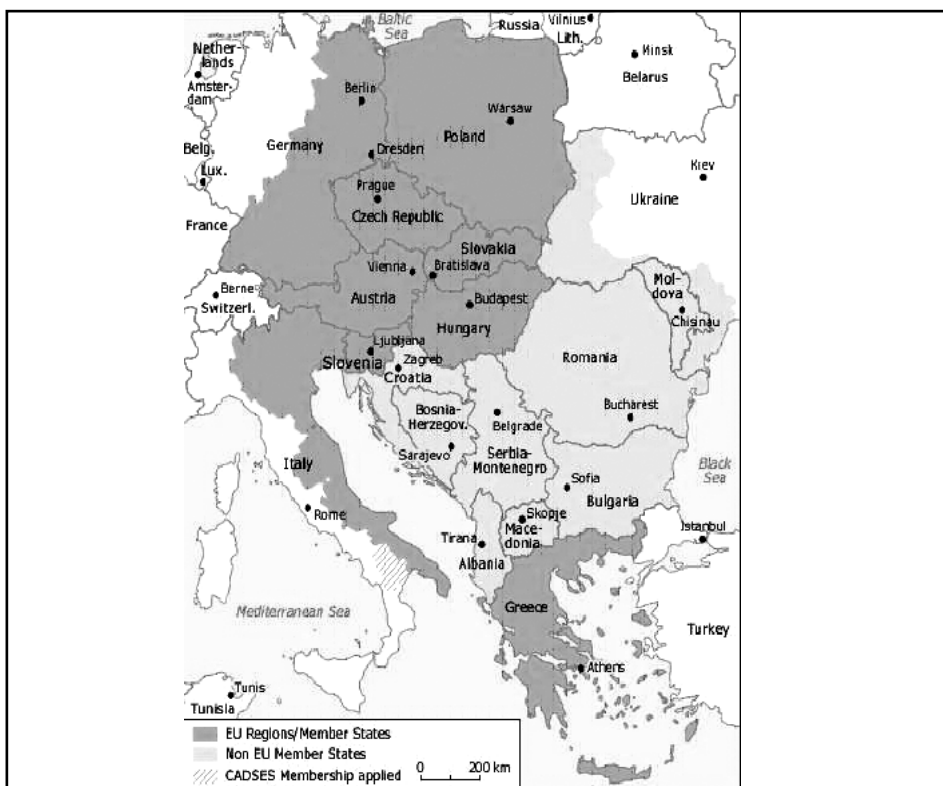
A 2000. január–november között zajló „Fenntartható Közlekedési Infrastruktúra és Intermodal Közlekedési Konceptió”¹⁵ projektnek osztrák, magyar, szlovák, cseh és német résztvevői voltak. Arra irányult, hogy *meghatározza azokat a közlekedési infrastruktúra-fejlesztési intézkedéseket*, melyek a leginkább hozzájárulhatnak az Unió minél zökkenőmentesebb bővítéséhez és az egységes piac kiteljesedéséhez. A magyar projektrész a Nyugat-Dunántúl régiót fedte le.

Hosszabb időtávot – 2000. január–2001. március – fogott át az ugyancsak osztrák koordinálású, görög, cseh és magyar kormányzati szervek, regionális képviselők részvételével zajló „TEN és a Közlekedési Folyosó Csomópont Menedzsment”¹⁶ nevű transznacionális projekt. A TECNOMSN-hálózatban részt vevő két magyar csomópont régió (Dél-Alföldi, Közép-Magyarországi) képviselői számára a *közlekedés szervezés irányításának javítását*, a hozzáférhetőség erősítést, s ezáltal a PHARE- és EU-irodák közötti jobb interregionális együttműködést, valamint a TINA-irodákkal és a transznacionális közlekedési és logisztikai munkacsoportokkal való hatékonyabb kapcsolattartást segítették elő.

Az Interreg IIIB programban a Cadses már 18 országot foglal magába a Balti-tengertől (Lengyelország, Németország) Közép-Európán át egészen a Balkánig és a Földközi-tengerig (Itália egyes nyugati régiói), érintve a kelet-európai országokat – beleértve Ukrajnát is. Mivel a Cadses I-ben részt vevő országok az együttműködést a már meglévő tapasztalatokra, s nem utolsósorban a „VISION PLANET”-ben felvázolt jövőképre kívánják építeni, ezért csak kis mértékben bővítették a résztvevői kört. A Cadses I-hez képest újonnan csatlakoztak Ausztria (Salzburg, Tirol, Vorarlberg), Németország (Mecklenburg–Felső-Pomeránia), Olaszország (Lombardia, Trento-Alto Adige, Umbria) NUTS II szintű régiói, valamint Ukrajna 6 területe (oblaszty): Odeszsa, Kárpátalja, Lvov, Tarnopol, Ivano-Frankovszk és Csernovic. (Cadses, 8)

Az együttműködők között találhatóak más regionális együttműködésben részt vevő térségek is. Így több német régió és Lengyelország része a balti-tengeri térségnek, míg az olasz Lombardia, Emilia-Romagna és Umbria a MEDOCC-programhoz, Lombardia, Trentino Alto Adige, Veneto és Friuli Venezia-Giulia az alpesi térséghez, Puglia az ARCMIMED-hez is tartozik. Ausztria, Szlovénia és egyes német régiók szintén az alpesi térségnek, míg Görögország ugyancsak az ARCHIMED-nek a részese. (Cadses, 2)

Ezt a „többszörös” részvételt az Interreg-programok rugalmasan meghúzott határvonalai teszik lehetővé, tovább szélesítve az együttműködés eredetileg is transznacionális jellegét, elősegítve általa a makrotérség teljes integrációját.



A területi struktúrák összehangolt és tervszerű fejlesztésénél a közös problémák számbavételéből indultak ki, építve a térség SWOT-analízisére:

- A nagyvárosok fejlődésének támogatását össze kell hangolni a kis és közepes méretű városok szerepének tudatos erősítésével, a kiegyensúlyozott fejlődés érdekében bele kell avatkozni a városi agglomerációk hierarchikus rendszerébe.
- A vidékiség fogalmának és a vidéki térségeket különösen veszélyeztető problémák újragondolása (a természeti örökség fenntartható használatától a környezetkárosító balesetek transznacionális megelőzési mechanizmusainak kiépítéséig).
- A közlekedési hálózat további fejlesztésének összehangolása az életminőségre és a környezeti erőforrásokra gyakorolt hatással, a káros következmények csökkentésének szándékával.
- Az információs társadalom térbeli terjedésének elősegítése és a szaktudás átadása.
- Elő kell segíteni az egymással sokszor ellentétes területfejlesztési elképzelések koordinációját, különös hangsúly fektetve a környezetvédelem transznacionális kérdéseire és a különböző területi érdekek kiegyenlítésére.

Az Interreg IIIB CadSES időtávja kétszerese az IIC-nek, s mintegy hatszor akkora költségvetéssel gazdálkodik, mint az előző. Jogos elvárás, hogy a program hatása is konkrétan jelentkezzen majd. Ehhez a korábbinál is hangsúlyosabb szerepet kap a hálózati kommunikáció és tapasztalatcsere. Előtérbe kerülnek a beruházások és a ki-sebb mértékű infrastruktúra-fejlesztések előkészítését célzó tevékenységek. „A cél az, hogy az előző programhoz képest integráltabb projektcsoomag alakuljon ki, amelyben az

egyes kutatások, tanulmányok, felmérések stb. olyan szélesebb hatókörű tevékenységek részei, amelyek körébe a tervek konkrét gyakorlati megvalósítása is beletartozik.” (Cades, 48)

Magyarország 1998 óta – a PHARE-program támogatásának köszönhetően – 18 transznacionális projektben vett részt a VÁTI Kht-n belül működő Nemzeti Cadses Titkárság koordinációja mellett. A programszintű irányítást az érintett tárcák és az Interreg Nemzeti Bizottság végezte.

Maga a program a „vezető partner” elvét követi, aki egyben a projekt végső kedvezményezettje is. Mind a pályázat, mind a megvalósítás során ő a felelőse a projektnek – beleértve a partnerekre kiterjedő teljes pénzügyi felelősséget is.

Politikai és területfejlesztési kezdeményezések a nem közvetlenül szomszédos, az egymástól földrajzilag távol eső térségek között is kialakulhatnak, ahol az ilyen jellegű együttműködések elősegíthetik a különböző feladatok és problémák megoldását – segítenek felépíteni az együttműködést. Ebben az esetben a régiók, a tartományok egyfajta „zsanér” szerepet töltenek be a nemzeti és a transznacionális szintek részéről egyik oldalról, és a lokális, illetve a kis regionális szintek között a másik oldalról. (Koncz, 2004:13) Eközben egymás közti kapcsolataik is gazdagodnak, „hálózatosodnak”, amint ezt a CADSES-program eddigi, s remélhetőleg tovább még összehangoltan folytatódó együttműködése is igazolja. Az alábbi táblázat – ennek a programnak a négy fő prioritását és tizenkét intézkedését foglalja össze.

1. számú prioritás	2. számú prioritás	3. számú prioritás	4. számú prioritás
Különböző területfejlesztési elképzelések és akciók támogatása a társadalmi-gazdasági kohézió erősítésének jegyében	Hatékony és fenntartható közlekedési hálózatok, valamint az információs társadalom vívmányaihoz való hozzáférés támogatása	A tájvédelemnek, illetve a természeti és kulturális örökség védelmének és megfelelő kezelésének a támogatása	Környezetvédelem, erőforrás-gazdálkodás és kockázatkezelés
1.1 számú intézkedés Közösen megvalósítható stratégiák és akciók támogatása	2.1 számú intézkedés Hatékony közlekedési hálózatok fejlesztése a fenntartható fejlődés jegyében	3.1 számú intézkedés A kulturális örökség védelme és fejlesztése	4.1 számú intézkedés A környezetvédelem és az erőforrásokkal való megfelelő gazdálkodás támogatása
1.2 számú intézkedés A városi területek fejlődésének alakítása, a városok hálózatának és együttműködésének fejlesztése	2.2 számú intézkedés A tudáshoz és az információs társadalom vívmányaihoz való hozzáférés javítása	3.2 számú intézkedés A természeti örökség védelme és fejlesztése	4.2 számú intézkedés A kockázatkezelés és a katasztrófavédelem támogatása
1.3 számú intézkedés A vidéki területek fejlődésének alakítása		3.3 számú intézkedés A természeti tájak védelme és fejlesztése	4.3 számú intézkedés Az integrált vízgazdálkodás és az árvízvédelem támogatása
1.4 számú intézkedés A bevándorlás területi hatásai			

5. Összegzés: regionális versenyképesség : a „best practice”-ek hálózatával

Az európai területfejlesztési együttműködés célja: az Unió egész területén biztosítani a harmonikus és kiegyensúlyozott fejlődést. Az Interreg-kezdeményezéseknek köszönhetően mára már elégséges tapasztalat halmozódott fel ahhoz, hogy a területfejlesztés különböző szintjeinek szereplői – ennek birtokában – a korábbinál még eredményeseb-

ben használják ki mind a határon átnyúló (határ menti), mind pedig a nagyobb térségeket behálózó együttműködéseknek annak érdekében, hogy a közös problémák közös megoldásaival hozzájáruljanak az elkövetkező évek kohéziós politikájának sikeréhez – a lokális, mikroregionális és transznacionális szintek közötti „új” párbeszéddel segítve a lisszaboni és göteborgi prioritások minél eredményesebb megvalósulását.

„Ahogyan az gyakran előfordul a regionális politika terén, a tét jelentősen meghaladja a gazdasági kereteket” – nyilatkozta 2004 októberében Jacques Barrot EU-biztos. „Új ötletek, innovatív megoldások kitalálásáról van szó”, hogy „minden érintett közösség a saját kezébe vegye jövője irányítását”.¹⁷ Ezt a gondolatot erősítette meg Peter Straub, a Régiók Bizottságának elnöke is, kijelentve: „A régióink és városaink képezik az európai gazdaság fő erejét: megerősítésük az európai gazdaság megerősítését jelenti”.¹⁸

„A hosszú távú célok kitűzése nem jelentheti a lefolytatandó tevékenységek elnapolását.” Ez a gondolat képezte az Európai Bizottság által 2005 februárjában a Tanács és a Parlament elé terjesztett közlemény¹⁹ vezérfonalát. Annál kevésbé sem, mert a jövő generációjának jólétét és életkörülményeit a korábbinál nagyobb mértékben veszélyeztető globális problémákkal kell szembenéznie. A göteborgi program pillérei: *gazdasági, szociális és környezeti fenntartható fejlődési stratégia és a kohéziós politika reformja* (benne a határokon átnyúló együttműködések új formáiról) (COM [2004] 496.) jelenthetik azt a szinergikus beavatkozást, ami segít csökkenteni a jövőbeni kockázatokat.

S ez különösen annak fényében igaz, amint azt a Bizottság elnöke, José Manuel Barroso megfogalmazta: „A választott helyi és regionális vezetők jobban megértik a – gazdasági, szociális, területi – kohézió és versenyképesség közötti összefüggést. A lisszaboni stratégia azokból a partnerségekből (hálózatokból) kell ihletet merítsen, amelyeket a kohéziós politika a nemzeti, helyi és szociális szereplők (más szóval Európa polgárai) között hozott létre, [...] s amelyből további lendületet is meríthet.”²⁰

Jegyzetek

- 1 1952-ben a francia Luchon és az angol Harrogate, 1953-ban a francia Arles és a Pennsylvania állam-beli York, 1954-ben pedig Dijon és a Sztálingrád között kötöttek az első hivatalos testvérvárosi szerződések.
- 2 Az USA-ban Eisenhower elnök volt a testvérvárosi – „sister-cities” – mozgalom fő pártfogója.
- 3 „Mi, ... város polgármesterei... annak hitében, hogy a történelem eredményei egy nagyobb közösség számára továbbviendők, ...fogadalmat teszünk, hogy önkormányzataink között állandó kapcsolatot tartunk fenn, hogy erősítjük a lakossági cserekapcsolatokat az élet minden területén azért, hogy az európai együvértartozás érzetét alakítsuk ki a kölcsönös jobb megértés által, és hogy amennyire tőlünk telik, egyesítsük erőinket annak az életbevágó, békét és gyarapodást hozó vállalkozásnak a sikeres kimenetele érdekében, amit Európai Uniónak hívnak.”
- 4 Elgondolkodtató azonban, hogy ezek sűrűsége messze alatta marad a nyugat-európai városokkal létesített kooperációknak.
- 5 Ennek egyre fontosabb eszközét jelentették a kisebb régiók (határmente) vagy konkrét települések közötti kapcsolatok, melyek segítenek megismerni, megérteni, és kölcsönösen tisztelni a másik nép értékeit, kultúráját.

- 6 Az Oktatási és Kulturális Ügyek Bizottsága a közvetlen irányító. 2003-ban például 1300 projekt részesült mintegy 12 millió euró össztámogatásban.
- 7 2005 tavaszán többcélú kistérségi társulássá alakult.
- 8 Érdekessége, hogy tagjai közül ma már 4 tagja az Európai Uniónak, míg Románia uniós tagsága 2007-re prognosztizálható.
- 9 A javaslat a kulturális örökség megóvása tevékenységhez kapcsolódott, de a pályázat beadásának rövid határideje miatt nem került sor az elképzelés részletes kidolgozására.
- 10 Ennek modelljét a várpalotai kistérség már elkészítette.
- 11 A legnagyobb összeggel – 330 millió euró – az Északnyugat-Európai Makrorégió (Nagy-Britannia, Franciaország, Belgium, Hollandia, Luxemburg, Németország és Svájc) transznacionális együttműködését támogatják.
- 12 Tény az is, hogy az Unió által a program finanszírozására fordítható összeg nagysága tényleges beruházási programok megvalósítását nem is tette volna lehetővé.
- 13 Virtual Clustering Identification and Dissemination of Territorial Planning Best Practices for Certain Countries of Danubian and Southern Europe.
- 14 Regional Development Agencies Network Central European and Danubian Countries.
- 15 Sustainable Transport Infrastructure and Intermodal Transport Concept.
- 16 TEN and Corridor Nodes Position Management Network.
- 17 Inforegio/News No128. Nov. 2004.
- 18 Inforegio/News No127. Oct. 2004.
- 19 Európai parlamenti és tanácsi rendelettervezet a határokon átnyúló európai csoportosulások bevezetéséről, 2004. július 14., COM (204) 496. végleges.
- 20 Inforegio/News No 132. March 2005-11-28.

Irodalom

- Az Interreg IIIB közösségi kezdeményezés közép-európai–adriai–dunai–délkelet-európai térségre (CADSES) vonatkozó programja 2000–2006. C(2001)4013.
- Gergó Zs. (1999): Testvérvárosok-partnervárosok. In: *Terület- és vidékfejlesztés az Európai Unióban és Magyarországon II.* Veszprém: Tallér Kiadó, Európai Füzetek 3. 73–86.
- Gergó Zs. (2000): Kistérségek Veszprém megyében. In: Beszteri B.–Hervainé Sz. Gy. (szerk.): *Regionális és helyi együttműködési stratégiák.* Székesfehérvár: VEAB–Kodolányi János Főiskola. 114–131.
- Gergó Zs. (2003): A polgárok Európája és az „aranycsillagos városok”. In: Beszteri B. (szerk.): *Európaiság és magyarság II.* Komárom. 399–415.
- Gergó Zs.–Szilágyi I. (2003): *Gazdasági-szociális kohézió és strukturális politika az Európai Unióban. Elmélet és gyakorlat.* Veszprémi Egyetem Társadalomtudományok és Európai Tanulmányok Tanszék, Veszprém.
- Gergó Zs. (2005): Kistérségi kapcsolatok avagy az „alulról épülő” Európai Unió. In: Gazdag E. (szerk.): *A kibővült Európai Unió: hatalom, választások, külpolitika.* Székesfehérvár: Kodolányi János Főiskola. 95–105.
- J. Nagy L. (2002): *Az európai integráció politikai története.* Szeged: Gradus and Parnassus Kiadó.
- Koncz J. (2004): Európai Unió: határbontástól a régióépítésig. *Európai Műhelytanulmányok*, N^o 96.
- Schuman, R. (1991): *Európáért.* Pannónia könyvek.

- Simon P. (2004): A TEMA Nemzetközi Gazdaságfejlesztési Alprogram tervezete. *Munkaanyag*, Pét.
- Swedberg, R. (1994): The Idea of „Europe” and the Origin of the European Union. *A Sociological Approach*, 378–387.
- Urwin, D. W. (1999): *A közös Európa. Az európai integráció 1945-től napjainkig*. Corvina.
- Cooperation at the heart of cohesion. *Inforegio/Panorama*, N^o 17. September 2005.
- Regions & Cities of Europe *Newsletter of the Committee of the Regions*, N^o 47. March 2005.
- Meeting of Business, (T.E.M.A.) 07. 07. 2002, Várpalota.
- Memo on the meeting of the Directive Council of the Transnational European Municipalities Association (T.E.M.A), 10.10. 2003, Várpalota.
- Raport de Activitate Anul 2003. (*Asociata Valeja Jiului, Petrosani, Jud. Hunedoara, ROMÂNIA*).
- Structural policies and European territory: Cooperation without frontiers *European Commission*, 2002. Transnational Cooperation. 38–45.
- Treaty of Várpalota (T.E.M.A.) 13.10. 2001, Várpalota.
- T.E.M.A. – International Subprogramme for Economic Development (*Draft – Working Material*), 17. 03. 2004, Várpalota.
- T.E.M.A. Közgyűlés. (*Jegyzőkönyv*). Várpalota, 2004. március 20.
- T.E.M.A. Közgyűlés. (*Jegyzőkönyv*). Wolfsberg, 2005. október 9–10.
- Vision Planet – *Guidelines and Policy Proposals*. GPP, 2000.
- www.tema-schoolprojects.com
- www.euportal.hu/olvasoterem/index.php?cat=4&page=cikk_testvervaros
„Testvérvárosi kapcsolatok – Town twinning”
- www.europa.eu.int/co.../education_culture/towntwin/best_en.html „Golden stars for best town twinning projects”
- www.palotanet.hu
- http://eu.wikipedia.org/wiki/Siesian_Voivodship
- www.wasserwerk.at/lavanttal.htm,
- www.regione.marche.it/viewdoc.asp,
- www.jiuvalley.com/
- www.cadses.net
- www.vati.hu/tfi/4_01_interreg_bemutatas.htm
- www.vati.hu/main.php?folderID
- www.vati.innostart.hu/projects/cikkphp?id279
- http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/abc

AZ INTERREG–PHARE CBC PROJEKTEK TÍPUSAI ÉS TAPASZTALATAI

Az *Európai Unió* működésének egyik legfontosabb eleme a *kohéziós politika*. Ez a politika az EU területén belüli területi egyenlőtlenségek mérséklésére törekszik. Az EU átlagos jövedelemtermeléséhez viszonyítva elmaradó, vagy gazdasági szerkezetükben megroppanó régiók (pl. ipari válságtérsegek) a *Strukturális Alapoktól*, míg a nemzetek a *Kohéziós Alapból* kapnak a felzárkózást, a szerkezetváltást segítő, az elmaradást mérsékelő addicionális támogatásokat. Ehhez a rendszerhez kapcsolhatjuk a napjainkig a *Közösségi Kezdeményezések* keretei között működő *Interreg*-programot is.

Egyrészt, mert a forrása a Strukturális Alapok forrásrendszerébe tartozó *Európai Regionális Fejlesztési Alap* (ERFA). Másrészt, mert célrendszere hasonló az elmaradott térségek és az ipari szerkezetüket átalakító térségek támogatási céljaihoz azzal a kitételrel, hogy a *határ két oldalán megvalósuló partnerség és kifejített hatás* kell hogy érvényesüljön az egyes projekteket tekintve. Harmadrészt, mert gyakran *perifériák*, tehát relatíve társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott térségek helyezkednek el a határ mindkét oldalán. Negyedrészt, mert a határon átnyúló kapcsolatok segítik az EU egyik alapfilozófiájának megvalósítását, nevezetesen a *nemzethatárok fizikai és mentális lebontásával* a javak, a személyek és az eszmék szabad áramlását.

Az Interreg-program 1990-ben indult. Napjainkra már három programidőszakon át része a kohéziós politikának a Közösségi Kezdeményezések stabil és meghatározó elemeként. A három ciklusban folyamatosan változott az Interreg célrendszere. A *közvetlen határ menti együttműködések* segítése képviseli az állandóságot ebben a rendszerben. Éppen ezért már a *Társulási Nyilatkozatok* aláírását követően – az 1990-es évek közepétől – elindult az Interreg-program kiterjesztése az EU határai mentén a jövőben csatlakozó országok számára a *PHARE CBC*¹ program keretei között. Ez tette lehetővé, hogy a jelzett országok ezen a területen is felkészüljenek az EU egy adott politikájának alkalmazására.

Tanulmányomban áttekintem a hazai PHARE CBC programok jellemzőit, majd bemutatom a PHARE CBC-ről az Interregre történő váltás során tapasztalható eltéréseket, valamint az *Interreg IIIA* és a *Szomszédsági Programok* indulását a 2004–2006-os csonka programozási időszakban, végül előretekintek a határon átnyúló együttműködések várható jövőjére az Európai Unióban.

1. A PHARE CBC program

1994-ben az *Európai Parlament* kezdeményezésére bevezetésre kerültek a PHARE határon átnyúló programok (PHARE CBC), amelyek az Interreg-kezdeményezésnek a

határon átnyúló együttműködéseket az Európai Unió külső határait kiterjesztő kiegészítései voltak. A PHARE CBC *Magyarországon* 1995-ben indult, *Ausztriának* az Európai Unióba való felvételét követően. Az új PHARE CBC irányelvek 1999 óta lehetővé tették a tagjelölt országok közötti PHARE CBC programokat is. Magyarország számára az elmúlt években az alábbi határ menti programok álltak rendelkezésre:

- Magyarország–Ausztia (1995–2003)
- Magyarország–Ausztia–Szlovákia (1995, 1996)
- Magyarország–Ausztia–Szlovénia (1995, 1996)
- Magyarország–Románia (1996–2003)
- Magyarország–Szlovákia (1999–2003)
- Magyarország–Szlovénia (2000–2003)
- Magyarország–Ukrajna (2002–2003)
- Magyarország–Horvátország (2002–2003)
- Magyarország–Szerbia és Montenegró (2003).

Az összes határ menti régióban egy úgynevezett kis projektalap működött a PHARE CBC keretein belül, amely a kisebb léptékű, a határ két oldalán élők közötti kapcsolatok kialakulását segítő ún. *'People to people'* projekteket finanszírozta. Az 1997–2000-es időszakban a PHARE több országot érintő programjainak keretén belül létrehozott *CREDO*-program a határtérségek kis- és közepes méretű projekteit finanszírozta a PHARE-kedvezményezett országokban (más, PHARE- vagy TACIS-támogatásban részesült országokkal közösen). 1996-ban vezették be a *TACIS CBC* programot (amelyből Ukrajna nyugati térségei voltak jogosultak támogatásra), amely működési modellje azonban jelentős mértékben eltért a PHARE CBC-étől. Bár a PHARE CBC és az Interreg között voltak kapcsolódási pontok, tekintve, hogy a PHARE CBC célja az Interreg megközelítésének az átvétele volt, jelentős különbségek mutatkoztak a vonatkozó EU-s szabályozások területén.

Magyarország csatlakozása az Unióhoz az EU Strukturális Alapok jelenlegi programozási időszakának (2002–2006) közepén történt. Ezért már 2000-től kezdődően Magyarországnak a lehető legnagyobb erőfeszítéseket kellett tennie annak érdekében, hogy megismerje a Strukturális Alap és az Interreg szabályozását, illetve a PHARE CBC program eljárási rendjét. Ez elsősorban az előcsatlakozási tanulási folyamat része volt a magyar országos, regionális és helyi szervek számára, amelyek mára már részei a Strukturális Alapból finanszírozott programoknak.

1.1. A PHARE CBC projektek típusai

A PHARE CBC program keretei között megvalósuló projekteket többféle módon csoportosíthatjuk. Egyik meghatározó jellemző a projektek *mérete*, vagyis a költségvetés szerinti nagysága. Ez azért is lényeges, mert a program egyes időszakaiban az eltérő méret eltérő eljárásrenddel is párosult. Egy másik lehetséges szempont a projekt *megvalósításának módja*, amely figyelembe veszi, hogy a határ két oldalán lévő partnerek eltérő programkörnyezetben dolgoznak. További szempont a projekt *tevékenysége* szerinti megkülönböztetés, amely a projekt költségeinek elszámolhatósága szempontjából lényeges. Ehhez szorosan kapcsolódik a projektek *programprioritások* szerinti szerkezete.

A projektek mérete

Az egyes programok sikerét, *pénzügyi hatékonyságát* a források lekötésén keresztül ítélik meg. Így minden programirányító hatóság számára alapvető cél a rendelkezésre álló pénzügyi keret minél teljesebb lefedése támogatott projektekkel. Ehhez célszerű egyfajta *projektportfolió* kialakítása, kisebb és nagyobb méretű projektek megvalósítása. A kicsi projektek közelebb állnak az Interreg és a PHARE CBC filozófiájához, a határon átnyúló együttműködések segítéséhez, a napi szintű kapcsolatok kialakításához. A nagyobb méretű projektek pedig – a koncentráció elve szerint – segítik a források hatékony lekötését, illetve a projekt hatása területileg jobban szétterül, a népesség nagyobb hányadát érinti.

A hazai PHARE CBC kezdeti időszakában kétféle projektméret alakult ki. A kisebb méretű projektek felső határa 10 ezer ECU volt, amely később 20 ezer ECU-re emelkedett. A 2000–2006 közötti programidőszakban pedig 50 ezer euró a kisprojektek felső határa. Pontosabban 2000-ig az EU-támogatás, 2000-től pedig az összes támogatás (EU és hazai kormányzati társfinanszírozás) felső határa. A mérethatár az eljárásrend alkalmazása miatt volt lényeges. A kisméretű projektekre évente önállóan került meghirdetésre a '*Kisprojekt Alap*' pályázati felhívás. Ez a forma, a kicsi, mérsékelt erőforrásokkal rendelkező szervezetek (pl. civil szervezetek, kisebb önkormányzatok, költségvetési szervezetek) számára is elérhetővé tette a PHARE CBC programot. Tehát az élet minden területére kiterjedően segíthette a határon átnyúló kezdeményezések létrejöttét.

Ennek lebonyolítását a magyar–osztrák határszakaszon kezdetektől *decentralizáltan* végezték. A *Phare CBC Program Iroda* (később VÁTI Kht. Területfejlesztési Igazgatóság) már a program indulásakor létrehozta a regionális képviseletét *Sopronban*, amely az érintett *Nyugat-dunántúli régióban* további *alirodákat* működtet (kezdetben *Kőszegen* és *Szentgotthárdon*, napjainkban *Szombathelyen* és *Zalaegerszegen*). Így a potenciális projektgazdákhoz elérhető közelségben megtalálhatók a programmenedzsment egységei.

A területi képviselet a meghirdetéstől az egyes projektek szakmai és pénzügyi elszámolásáig felelős volt az egyes éves programokért. Csak a támogatási szerződések aláírása történt a budapesti központban. Ez a decentralizált működés nagymértékben segítette a programmegvalósítás sikerét. A PHARE CBC program többi határszakaszra történő kiterjesztésével a Program Iroda valamennyi határszakaszon megnyitotta területi képviseletét, amelyek *Pécsen*, *Békéscsabán*, *Mátészalkán*, *Miskolcon* és *Egerben* helyezkednek el.

A *nagyprojekt* alatt az induló időszakban minden, a kisprojekt mérete feletti projektet értett a PHARE CBC program. Ezeket a projekteket Budapesten, a Program Iroda központjában kezelték. Az 50 ezer eurós támogatás egy különleges határt jelentett az 1995–1999 közötti programidőszakban. A kisprojektekkel szemben a 'nagy' projektek kiválasztása nem pályázati úton történt. Az 1995–1999 közötti időszakra szóló többéves programozási dokumentumban kialakítottak egy éves bontású projektcsatornát a régió területfejlesztési szakemberei által javasolt projektekből. Ezekre 1995–1996 folyamán *projekt fiche-eket* és *feladat-meghatározásokat* készítettek.

A projektek megvalósítása ebben a projektméretben csak az Európai Bizottság által az időszakra és adott szakterületre kiválasztott ún. *keretszervező szervezet*én keresztül volt lehetséges. Ez a szervezet választotta ki a projekt szakmai menedzsmentjét és fe-

lelt a pénzügyi elszámolásokért a Program Iroda felé. A jelzett időszakban a terület-fejlesztéssel és a kisvállalkozás-fejlesztéssel kapcsolatban a teljes közép-kelet-európai térségre a birminghami *West-Middland Enterprise Ltd.* látta el ezt a feladatot.

Összességében a programmenedzsmentnek folyamatosan viszonylag nagyszámú projekttel kellett foglalkoznia, ami fokozta a Program Irodára nehezedő adminisztrációs nyomást, és lassította a projektek megvalósítását. Ezt érzékelve az *Európai Bizottság* 1999-től a nagyprojektek alsó határát 2 millió eurós projektméretnél húzta meg. Ez a magyar határszakaszokon működő programok többségénél évi 1-2 nagyprojekt megvalósítását tette lehetővé. A koncentráció meggyorsította a források lekötését és csökkentette az adminisztrációs nyomást. Ugyanakkor jelentősen leszűkítette a lehetséges kedvezményezettek körét, és lényegesen nagyobb volt az Interregben szokásos projektméreteknél. Ezért már az új programidőszak elején megkezdtek az Interregnek jobban megfelelő *Támogatási Konstrukció* rendszerének (Grant Scheme) kidolgozását. Így az egyes határszakaszokon a PHARE CBC az utolsó két támogatási programévben (2002–2003) önálló, ágazati alapú támogatási konstrukciókat indítottak el pályázati felhívások keretében. (Az egyes határszakaszokon megvalósított PHARE CBC programok rövid leírását lásd a www.vati.hu weboldalon.)

A projektek megvalósítási módja

Az osztrák–magyar határszakaszon működő Interreg–PHARE CBC program tapasztalatai, a határ két oldalán az eljárásrendben megmutatkozó különbségek három projektmegvalósítási mód kialakulásához vezettek. Ezeket a típusokat a 2000–2006-os programidőszak pályázati kiírásaiban alkalmazták. Ezt a csonka 2004–2006-os programidőszak Interreg–Szomszédsági programjainak projektbesorolásainál is megtartották, sőt értékelési szempontként veszik figyelembe.

Az alábbi projektmegvalósítási formák lehetségesek:

- közös projekt
- tükör projekt
- különálló projekt.

Közös projekt

A projektben részt vevő partnerek a projektet közösen dolgozzák ki, és közösen fogják megvalósítani azokat. A közös pályázatot a vezető partner adja be a projektpartnerek nevében. A partnerek egy pályázati formanyomtatványt töltenek ki, felsorolva az összes projekttevékenységet a fő részben, és a mellékletekből fog kiderülni, hogy az egyes országokban a projektnek mely elemei kerülnek megvalósításra. A kedvezményezettekkel külön támogatási szerződéseket fognak kötni – minden résztvevő országból egy pályázó intézménnyel.

Tükör projekt

Kettő vagy három különböző pályázat kerül beadásra a Közös Szakmai Titkárságra. A határok túloldalán megvalósuló projekteknek egymást kell kiegészíteniük. A pályázatban világosan hivatkozni kell a „szomszéd” tükör projektre, mely lehet új, vagy

már korábban a programból megvalósult (Interreg, CARDS) projekt. A pályázatokat külön-külön rögzítik a monitoringrendszerben. Külön támogatási szerződéseket kötnek a kedvezményezettekkel. A projektek megvalósítása nem feltétlenül fut párhuzamosan.

Különálló projekt

A projektjavaslatot a határ túloldalán lévő partnerrel együtt kell kidolgozni, de csak egyetlen pályázat kerül benyújtásra, melyet egy pénzügyi eszköz támogathat. Minden esetben egyértelműen be kell mutatni a határon átnyúló hatást. A projekt megvalósítása csak az egyik oldalon történik meg.

A PHARE CBC teljes időszakát tekintve közös projektre alig akad példa, mert a határ két oldalán működő programok eltérő eljárásrendje ezt szinte megvalósíthatatlanná tette. Ezért a projektek döntő hányada tükör és különálló projekt volt. Ez osztrák viszonylatban sajnos a csonka programidőszakban sem változik, tekintve, hogy az érintett osztrák tartományokban 2005-ig szinte teljesen felhasználták az Interreg IIIA programban rendelkezésre álló kereteket. A 2005-től elindított Magyarországot érintő Szomszédsági programokban (szlovák, szlovén és román határ) már 5–10%-os részarányt képviselnek a közös projektek a beadott pályázatokban. Ez kedvezőnek mondható a jövőre történő felkészülést tekintve, hiszen a 2007-től induló új programidőszakban már csak a *vezető partner elvvel* működő közös projektek megvalósítása lehetséges ezekben a relációkban.

A projektek tevékenységi típusai

Az egyes projekteken belül megvalósított tevékenységek típusának meghatározása lényeges az Európai Unió támogatási, így a PHARE CBC és az Interreg programok esetében. Egyaránt fontos ez a projektek bemeneti (input) és kimeneti (output) oldala szempontjából. Az *input* oldaláról szükséges a tipizálás, mert a projektek jelentős nagyságú közpénzt használnak fel. A források elköltése csak a *közbeszerzési szabályok* betartásával lehetséges a *költséghatékonyság* és az *átláthatóság* érdekében. Ezek a szabályok tevékenységi típusonként eltérő összeghatárokig más-más eljárási szabályokat követelnek meg az egyszerű ajánlatkéréstől az uniós nyílt tendereljárásig. Az *output* oldaláról a tevékenységek tipizálása a projekt megvalósításának számszerűsítését, ezáltal a projekt *hatékonyságának* és *hatásosságának* a mérését szolgálja.

Három fő tevékenység típus különíthető el az input oldalán:

- építés
- beszerzés
- szolgáltatás.

Építés

Konkrét objektum (épület, építmény, út, közmű stb.) megépítése. Rendszerint nagy volumenű, nagy forrásigényű tevékenység. Feltételezi a szükséges beruházási dokumentumok meglétét a megvalósíthatósági tanulmánytól a rendezési tervi háttér biztosításán át az engedélyezési, kivitelezési és tendertervekig. Az első PHARE CBC építési projekteknél kemény tanulási folyamat volt a projektgazdák és a tervezők számára, hogy az alkalmazandó uniós szabályok rendszere (*PrüG*) a versenysemlegesség biztosítása érdekében kizárta az építési terveknel egyébként alkalmazott (a tervező által legjobbnak tartott berendezések) konkrét termékek megnevezését, helyette csak szabványokkal lehet a szükséges eszközöket körülírni. A program lehetőséget adott rá, hogy valamely beruházás esetén első ütemben a szükséges tervek elkészítésére pályázzanak. Természetesen ez esetben a tevékenység nem az építés-, hanem a szolgáltatáscsoportba tartozott.

Beszerezés

Informatikai és irodai berendezések, bútorok stb. vásárlása. Általános szabályként kellett alkalmazni, hogy a beszerzett eszközökről a szállítónak Európai Származási Bizonyítványt kellett biztosítania. Ez egyfajta belső piacvédelemnek minősíthető az EU részéről, védelmet nyújtva tagországok termelői számára. Ez a kezdeti időszakban a számítástechnikai eszközök közül a hordozható számítógépek és a másológépek esetében jelentett nehézséget, hiszen ezen gyártmányok többsége az USA-ból, illetve a Távol-Keletről származott. A 2000-től elindult új programidőszakban a digitális fellevegőgépek esetében ismétlődött a helyzet, amelyeknél szinte kizárólag távol-keleti termékek voltak forgalomban.

Szolgáltatás

Ez a legváltozatosabb csoportja a tevékenységeknek. A leggyakoribb szolgáltatások a teljesség igénye nélkül: tanulmányok, tervek készítése, rendezvények szervezése, fordítás és tolmácsolás biztosítása, kiadványok, könyvek, elektronikus adat- és hanghordozók nyomdai munkái, a nyilvánosság költségei (pl. hirdetés, hírlevél készítése, projektweboldal fejlesztése és működtetése), valamint a projektmenedzsment ellátásához szükséges szakértők biztosítása, pl. független könyvvizsgáló, független műszaki ellenőr (építési beruházás esetén), közbeszerzési szakértő. Kisebb szervezeteknél előfordul, hogy a projektmenedzseri és a pénzügyi munkatársi feladatokat is külső szakértő látja el.

A pályázati felhívásokban külön listában közlik az egyes típusokhoz sorolható elszámolható költségeket. Természetesen az egyes konkrét projektek sohasem tisztán építési, beszerzési vagy szolgáltatási projektek, hanem azok egy vagy több komponensből épülnek fel. Az építési projekt mindig tartalmaz beszerzési (pl. bútorzat) és szolgáltatási komponenseket is. A projektek többségét adó kisprojektek – a 2000. évi Magyarország–Ausztria Phare CBC Kisprojekt Alaptól eltekintve – ugyan nem tartalmaztak építési komponenst, azonban a projektek többsége mégis rendkívül összetett. Egy átlagos Phare CBC kisprojekt legalább két fő tevékenységet tartalmazott a 2000–2003 közötti időszakban:

– *Rendezvények szervezése*: projektnyitó és projektzáró konferencia, munkacsoport- és fókuszcsoport-megbeszélések.

– *Nyilvánosság biztosítása*: hirdetések, projektweboldal létrehozása, a rendezvényekhez vagy a projekt végeredményéhez kapcsolódó kiadvány készítése.

– *Közbeszerzés (közbeszerzési értékhátértől függően)*: közbeszerzési szakértő, tenderdokumentáció összeállítása, egyeztetése és közzététele

A rendezvények már önmagukban is olyan összetett tevékenységet takarnak, amelyek gyakran csak külső szolgáltatókkal biztosíthatók:

– a tervezett létszámhoz viszonyítva szükséges a helyszín biztosítása a nélkülözhetetlen infrastruktúrával, technikai feltételekkel: számítógép, projektor, kivetítővászon, flippchart, hangosítás, kézi mikrofon stb;

– a rendezvény hosszától és jellegétől függően kávészünet(ek), ebéd, állófogadás biztosítása;

– több napos rendezvény esetén (pl. kétnapos konferencia, többnapos képzés, többnapos tanulmányút) szállás biztosítása;

– kétoldalú vagy többoldalú rendezvény esetén a résztvevők összetételétől függően, vagy protokolláris szabályok betartása miatt tolmácsolás biztosítása;

– a tolmácsolás típusától függően tolmácsfülke és tolmácskészülékek biztosítása;

– ha a rendezvényhez kiadvány is kapcsolódik, akkor azok megfelelő példányszámú nyomdai előállítás;

– ha a kiadvány két, vagy többnyelvű, akkor annak fordítása;

Ezek a tevékenységek meghirdethetők önállóan is, de gyakran szerencsésebb ezt az összetett feladatot egy *tenderdokumentációban* összerendezni és együttesen meghirdetni. A kisprojektek esetében ezek a tenderek döntően az egyszerű ajánlatkérések és a meghívásos eljárások körébe tartoznak. Az előbbi esetben közvetlenül a lehetséges szolgáltatóktól szokás ajánlatot kérni, az összetett feladat esetén pedig érdemes lehetséges rendezvényhelyszíneket (pl. konferenciateremmel rendelkező szállodák, konferenciaközpontok) vagy rendezvényszervezésre szakosodott vállalkozásokat felkérni ajánlattételre. Nyílt eljárás esetén ezzel kevésbé kell foglalkozni, hiszen napjainkra a vállalkozások „ugrásra készen” figyelik a Közbeszerzési Értesítő felhívásait.

Az output oldaláról szintén három főbb tevékenységi csoportot határozhatunk meg:

- infrastruktúrafejlesztés;
- hálózati együttműködés;
- tanulmányok készítése.

Infrastruktúrafejlesztés

Jellemző példái az infrastrukturális projekteknek a határátkelők és hozzájuk vezető útvonalak, szennyvíztisztítás, kerékpáros útvonalak, turisztikai információs központok, képzési központok, gazdaságfejlesztést segítő telephelyi infrastruktúra (ipari parkok, innovációs és technológiai központok) építése. Amennyiben a megépített objektum nem közvetlenül a határ mentén helyezkedik el, gyakran nehéz a közvetlen határon átnyúló hatás biztosítása. Az 1995–1999 közötti programidőszakban pedig gyakorlatilag valódi partnerség nélkül valósultak meg a projektek.

Hálózati együttműködés

Ezen a tevékenységcsoporton belül megkülönböztethetünk stratégiai hálózati együttműködések és kisléptékű hálózati együttműködések. A stratégiai hálózatok közé tartozik az Eurégiók együttműködése, a kis- és középvállalkozások tanácsadása, turisztikai egyesületek együttműködése, kulturális csereprogramok rendezése stb. Ezeket a projekteket széles és kiegyensúlyozott partnerség jellemzi. A kisléptékű hálózati együttműködésre lehetnek példák a kulturális csereprogramok, iskolák, intézmények együttműködései, önkormányzatok partnersége stb. Ezek a projektek döntően a hosszú távú együttműködések megalapozásának fázisában vannak. A hálózati együttműködés körébe tartoznak a kulturális események is, pl. a fesztiválok rendezése, történelmi események, borkóstolás stb. Az ilyen típusú rendezvények csak akkor támogathatók, ha maradandó hatással bírnak az együttműködésekre, hagyományteremtő események mintaprojektje és nem egy egyszeri rendezvény.

Tanulmányok készítése

Ebbe a körbe tartoznak az infrastrukturális megvalósíthatósági tanulmányok, munkaerőpiac-fejlesztés (pl. határ menti munkaerő-piaci paktumok), gazdaságfejlesztés témakörében, közös határ menti kutatások, közös fejlesztési stratégiák stb. A tanulmányok határon átnyúló hatása többnyire nem azonnal, hanem hosszabb távon mutatható ki (pl. a tervek alapján létrejött létesítmények, a határ menti stratégiák mentén a jövőben megvalósított közös projektek). Az ilyen típusú projekteknél kulcskérdés:

- hogy mindkét partnerország számára lényeges kérdésekkel foglalkozzon a tanulmány;
- a megfelelő partnerekkel való közös munka a határ másik oldalán;
- aktuális információk biztosítása a politikai keretekről mindkét országban;
- hogy fordítson figyelmet a tanulmány elfogadására a határ mindkét oldalán (politikai támogatottság biztosítása);
- a disszeminációs stratégia: a tanulmány eredményének a projekt hatásterületén szélesebb körben történő terjesztése.

A projektek ágazati jellemzői

Az egyes határszakaszok sajátosságaitól, a határszakaszra kidolgozott koncepció, programdokumentum prioritásaitól és intézkedéseitől elvonatkoztatva hat főbb ágazatba sorolhatók a PHARE CBC keretei között megvalósított projektek:

1. Közlekedésfejlesztés
2. Vízgazdálkodás, infrastruktúra
3. Környezet- és természetvédelem
4. Humán erőforrás, kultúra
5. Gazdaságfejlesztés, turizmus
6. Területi tervezés, intézményi együttműködés.

Az ágazati megoszlást tekintve élesen kirajzolódik a gazdaságfejlesztés és a közlekedés domináns szerepe az 1995–1999 közötti időszakban. A magyar–osztrák határszakaszon a gazdaság súlya még erőteljesebb volt. Olyan beruházások valósultak meg ebben a ré-

gióban, amelyeket a nemzeti-ágazati gazdaságpolitika még kevésbé preferált, illetve a decentralizációja még nem indult meg. Erre példa a kezdeti ipari parki fejlesztés (pl. Szentgotthárd), amely nemzeti szinten csak 1996-tól, az Ipari Park program keretében indult el. Említhetjük az innovációs központokat is (pl. INNONET, Győr), amelyekre a kutatás-fejlesztési beruházásokat ösztönző KMŰFA támogatási rendszerében nem volt lehetőség. Egyes esetekben az aktuális kormányzati politika alapján a fejlesztések nemzeti erőforrásból nem is valósultak volna meg, mert azok nem szerepeltek az adott ágazat fejlesztési terveiben. Ugyanakkor a Phare CBC program keretei között a régió és a helyi szereplők összefogásával mégis elindult a tervezés, a szervezeti keretek kialakítása és a megvalósítás. Erre példa a Győr–Gönyű Kikötő és a Győr–Pér Repülőtér.²

A kisprojektek forrásfelhasználási szerkezete eltér a nagyprojektekéétől. Ez abból adódik, hogy míg a gazdaságfejlesztés (44,8%) esetében a projekt első szakasza, a tervek elkészítése (megvalósíthatósági tanulmány, környezeti hatástanulmány, engedélyezési és kiviteli tervek) szintén PHARE CBC támogatással valósult meg, addig a közlekedési projekteknél (1,3%) a tervet az ágazat kormányzati forrásokból biztosította. Természetes módon a humán erőforrás és a kulturális együttműködés a második legfajtyosabb ágazat (30,5%) a kisprojektek esetében.

1. táblázat. PHARE CBC programok ágazati megoszlása, 1995–2003

Ágazatok	1995–1999 között folyósított támogatás összesen				2000–2001-re rendelkezésre álló nagyprojekt keret	
	Nagyprojektek		Kisprojektek			
	(Ö)	(M)	(Ö)	(M)	(Ö)	(M)
	MEUR	(%)	MEUR	(%)	MEUR	(%)
Gazdaságfejlesztés, turizmus	17,880	35,7	1,106	44,8	7,150	22,0
Közlekedés	17,762	35,4	33	1,3	8,700	26,7
Környezet- és természetvédelem	5,588	11,2	368	14,8	12,600	38,7
Humán erőforrás, kultúra	4,039	8,1	753	30,5	2,000	6,1
Vízgazdálkodás-infrastruktúra	3,711	7,4	7	8	2,100	6,5
Területi tervezés, intézményi együttműködés	1,119	2,2	196	7,8	0	0,0
Összesen	50,099	100,0	2,463	100,0	32,550	100,0

Ö – Összege; M – Megoszlása

Forrás: A magyarországi ... (2002) alapján saját szerkesztés.

A 2000-től indult új programidőszakban felértékelődött a környezet- és természetvédelem. A magyar–szlovák határszakasz nagyprojektjei egy környezetvédelmi csomagot alkottak. Ez szinte egyfajta előképe volt a min. 2 millió eurós nagyprojekteket 2002-től felváltó, az Interreg-program projektméreteihez közelebb álló Támogatási Konstrukciónak. Ezt a támogatási formát kifejezetten egy-egy ágazat – pontosabban az adott határszakaszra vonatkozó Phare CBC program prioritásai mentén meghatározott – pályázati csomagként bocsátották ki az egyes határszakaszokon (2. táblázat).

2. táblázat. Támogatási Konstrukciók az egyes határszakaszok PHARE CBC programjában

Program	2002. évi Támogatási Konstrukció	2003. évi Támogatási Konstrukció
Magyarország–Ausztria	<ul style="list-style-type: none"> - Környezeti infrastruktúra - Humán együttműködés 	<ul style="list-style-type: none"> - Közlekedési infrastruktúra-hálózatok - Turisztikai infrastruktúra-hálózatok
Magyarország–Románia	<ul style="list-style-type: none"> - Gazdaságfejlesztés 	<ul style="list-style-type: none"> - Gazdaságfejlesztés - Környezetvédelmi infrastruktúra-hálózatok
Magyarország–Szlovákia	<ul style="list-style-type: none"> - Környezetvédelmi együttműködés 	<ul style="list-style-type: none"> - Üzleti infrastruktúra
Magyarország–Szlovénia	-	<ul style="list-style-type: none"> - Emberi erőforrás maximalizálása

Forrás: VÁTI Kht. alapján.

1.2. PHARE CBC pénzügyi támogatások

A PHARE CBC program teljes időszaka alatt Magyarország 7 határszakaszán közel 150 millió euró állt rendelkezésre a magyar oldali projektgazdák számára a határ menti együttműködés elősegítésére, fejlesztésre (3. táblázat). Ennek 92%-át sikerült a pályázati eljárásokat követően a *kedvezményezettekkel* megkötött szerződésekkel lekötni. Ez közel 1000 projekt megvalósítását tette lehetővé, melynek 70%-a kisprojekt. Különösen a magyar–osztrák szakaszon megvalósult jelentősebb számú nagyprojekt miatt az átlagos projektméret 1454 ezer euró.

A források több mint a fele a Magyarország–Ausztria programban került felhasználásra. Ez természetes is, hiszen ez a program közvetlenül Ausztria EU-taggá válását követően indult. Jelentős források jelentek meg a magyar–román határszakaszon is, a teljes keret közel egynegyedét itt kötötték le. Méltánytalanul alacsony a magyar–szlovák határszakaszra fordított erőforrás, hiszen ez a leghosszabb határszakaszunk, óriási együttműködési potenciállal (gazdaság, infrastruktúra, vízgazdálkodás, közlekedés, természetvédelem, közszolgáltatások stb.). Szlovéniától eltekintve, a többi határszakaszon csak a Phare CBC program utolsó két évben indultak mintaprogramok, alapvetően a jövőbeni Szomszédsági programokra történő felkészülés jegyében.

A projektméretek eloszlását alapvetően befolyásolja az egyes programidőszakokra jellemző gyakorlat és a rendelkezésre álló források nagysága. Az 1995–1999 közötti időszakban megvalósított program, az éves keretösszegek nagyságától függően viszonylag nagyszámú ún. nagyprojektet tudtak megvalósítani. Ebben az időszakban azonban már az 50000 eurót meghaladó költségvetésű projektek nagyprojektnek számítottak. Ez a helyzet a koncentráció elve jegyében 2000-tól változott, min. 2 millió eurós költségvetésű nagyprojekteket gondolkozva. 2002-től azonban a rendszer áttért a közepes méretű projektek alkalmazására a Támogatási Konstrukció bevezetésével. Így a Phare CBC második felében a Kisprojektek mellett már ezek jelentek meg nagyobb számban.

3. táblázat. Phare CBC programok Magyarországon, 1995–2003

	Phare támogatási keret	Phare keret lekötése	Lekötési arány	Projektok száma (db)			
	(€)	(€)	(%)	Nagy	Közepes	Kicsi	Összesen
Magyarország–Ausztria	82 000 000	76 202 126	92,9	78	68	313	459
<i>Részarány (%)</i>	55,5	56,1		57,8	47,2	47,8	49,1
Magyarország–Szlovénia	11 000 000	8 962 769	81,5	16	13	87	116
<i>Részarány (%)</i>	7,4	6,6		11,9	9,0	13,3	12,4
Magyarország–Szlovákia	13 000 000	11 756 446	90,4	11	33	67	111
<i>Részarány (%)</i>	8,8	8,7		8,1	22,9	10,2	11,9
Magyarország–Románia	34 000 000	31 216 714	91,8	27	30	107	164
<i>Részarány (%)</i>	23,0	23,0		20,0	20,8	16,3	17,6
Magyarország–Ukrajna	3 000 000	2 986 056	99,5	1	0	34	35
<i>Részarány (%)</i>	2,0	2,2		0,7	0,0	5,2	3,7
Magyarország–Horvátország	4 300 000	4 200 759	97,7	2	0	31	33
<i>Részarány (%)</i>	2,9	3,1		1,5	0,0	4,7	3,5
Magyarország–Szerbia és Montenegró	500 000	465 000	93,0	0	0	16	16
<i>Részarány (%)</i>	0,3	0,3		0,0	0,0	2,4	1,7
Phare CBC összesen	147 800 000	135 789 870	91,9	135	144	655	934

Megjegyzés:

Nagyprojektek = Az 1995–2000 közötti nagyprojektek, függetlenül azok költségvetési méretétől

Közepes projektek = A 2002–2003 közötti, a Támogatási Konstrukciók keretében megvalósított projektek, függetlenül azok költségvetési méretétől

Kisprojektek = 1995–2003 között a mindenkor Kiszprojekt Alapból megvalósított projektek

Forrás: VÁTI alapján saját szerkesztés

1.3 PHARE CBC tapasztalatok

A PHARE CBC Kiszprojekt Alap nagy potenciállal bír a határ menti kapcsolatok elősegítésében. Jól bizonyítja ezt, hogy Magyarország 2004. május 1-jei uniós csatlakozásáig meghirdetett 9 Kiszprojekt Alap pályázati felhívásra több mint ezer pályázat érkezett be, és több mint 300 projekt kapott támogatást elképzeléseinek megvalósítására. A 2000. évi Magyarország–Ausztria Kiszprojekt Alap több tekintetben is sajátosnak tekinthető. Egyrészt ez a kiírás alkalmazta kiválasztási kritériumként a *határon átnyúló partnerség* meglétét a projektben, másrészt a korábbinál lényegesen magasabb volt az elérhető támogatás összege. Sőt kivételes esetként a projekt építési komponenst is tartalmazhatott, ami addig nem és a későbbiekben sem volt lehetséges kiszprojekt esetében. Ez lehetőséget teremtett a nagy projekteket felváltó, az Interreg-projektméreteket jobban közelítő *támogatási konstrukció (grant scheme)* típusú rendszer programszintű előkészítésére és projekt szintű menedzselésére.

A benyújtott közel száz projekt jelentős erőfeszítéseket kívánt meg a pályázóktól a partneri kapcsolatok kialakítását tekintve. Elkezdődött a 'partneri nyilatkozat aláírása' típusú kapcsolat átalakulása. Az osztrák partnerek a pályázatok készítését a partnerségi nyilatkozaton túl konzultációkkal segítették, míg az egyes projektek megvalósításában a szerepük jellemzően előadók biztosítása, az osztrák tanulmányút megszervezése, szakértői közreműködés, külföldi együttműködő szervezetek, célcsoportok megtalálása és velük a kapcsolattartás biztosítása volt. Az együttműködés magasabb szintjét jelző tükörprojekt azonban csupán egy volt a nyertes pályázatok között.

A legjobb szándékok szerint sem volt könnyű tükör- és közös projektek megvalósítása az osztrák partnerekkel. Ez elsősorban az Interreg IIIA és a PHARE CBC program *eltérő szabályozási rendjéből* fakadt. Míg az Interreg IIIA program a teljes programidőszakra szóló szabályozással bír, addig a PHARE CBC éves programbázison működött. Minden egyes éves keretre önálló felhívás készült, amelynek előkészítése, a pályázati időszak, a pályázatok értékelése és a szerződéskötés jellemzően több időt vett igénybe, mint amennyi a megvalósításhoz a kedvezményezetteknek rendelkezésre állt. A Kisprojekt Alapból támogatott projektek jellemző futamideje így 12 hónap, míg a szomszédok 2–4 éves átfutására tervezték InterregIIIA projektjeiket. Komoly tükör- vagy közös projekt megvalósításához a magyar partnernek többször és minden alkalommal sikeresen kellett pályáznia. Ez csak kis számban fordulhat elő.

Az egyensúlytalanságot erősíti, hogy az Interreg IIIA projektek jellemzően közepes méretű néhány százezer eurótól a másfél–két millió eurós nagyságrendig terjed. A magyar partnerek viszont nem haladhatják meg az 50 000 eurós PHARE CBC Kisprojekt Alap támogatási határt. Annyi saját forrásuk pedig nincsen, hogy az osztrák partner forrásszintjéig kipótolják a támogatást. Az osztrák oldal nagyobb abszorpciós képességét az is segíti, hogy több esetben maguk a megfelelő pénzügyi háttérrel rendelkező tartományok és a tartományi szervezetek biztosítják a projektek saját (50%-os) forrását. Magyar oldalon viszont az ennek a középszintnek megfelelő megye és régió nem rendelkezik olyan saját forrásbázissal, amellyel nagyobb léptékű PHARE CBC projekteket felvállalna.

A fenti nehézségek ellenére a PHARE CBC Kisprojekt Alap a határ menti kapcsolatok fejlesztésén túl *jelentősen hozzájárult az EU-támogatási rendszer alkalmazásának tanulási folyamatához* is. Így a pályázatíróként megjelenő mintegy 800, és a megvalósításban részt vevő több mint 200 szervezet jelentős tapasztalatokat gyűjtött az EU-s pályázatok kidolgozásában, menedzselésében és nem utolsósorban a pályázati felhívásonként változó szabályozási környezethez való alkalmazkodásban.

A Strukturális Alapok pályázati rendszerének 2004. év eleji indulásával valamelyest csökkenhet az érdeklődés PHARE CBC-t 2004-től felváltó Magyarország–Ausztria Interreg IIIA program iránt. A források felhasználása kevésbé okozhat problémát, hiszen a 2004–2006 közötti időszak rendelkezésre álló átlagos évi forrása egyharmada a megelőző évek PHARE CBC keretének. Így nem várható a kapcsolatok látványos bővülése, ugyanakkor minden korábbinál erőteljesebbé válhat a partnerség érvényesülése.

Ennek hatékonyságát jelentősen rontja, hogy az érintett osztrák tartományok gyakorlatilag 2004-ig már felhasználták vagy lekötötték a hét éves időszakra szolgáló Interreg IIIA forrásaikat. Így gyakorlatilag nem, vagy nagyon kevés számú tükör-

vagy közös projekt valósulhat meg ebben a csonka programidőszakban. A kiegyenlített partneri viszonyok kialakulása a 2007–2013-as programidőszakra marad.

Az élet eddig nem igazolta vissza az érdeklődés mérséklődését a határ menti projektek iránt a csatlakozást követően a magyar–osztrák határszakaszon. A 2004–2006 közötti csonka programidőszak forrásait gyakorlatilag 2005 őszére az első három Kormányzó bizottsági ülés döntései lekötötték. Ez döntően két okra vezethető vissza. Egyrészt az éves átlagos támogatási forrás a 2000–2003 közötti éves PHARE CBC-s keretek harmadára csökkent, másrészt a Strukturális Alapok gyors lekötése miatt számos az Interreg-hez hasonló célú intézkedés pályázati rendszerét már 2005-ben átmenetileg felfüggesztették az egyes ágazati operatív programokban és a Regionális Operatív Programban.

2. Váltás a PHARE CBC-ről az Interreg-programra

A közös határon átnyúló együttműködési programok és projektek megvalósításának egyik fontos akadálya az EU-tagállamok számára rendelkezésre álló pénzügyi rendszerek (Interreg) és a szomszédos országokra vonatkozó pénzügyi rendszerek (PHARE CBC, TACIS, CARDS) különbözősége. A legfontosabb különbségek, amelyek minden program integrált végrehajtását akadályozzák, a következők:

- programokban gondolkodás a projekt-megközelítéssel szemben;
- több évre szóló pénzügyi döntések az egyéves pénzügyi döntésekkel szemben;
- decentralizált döntéshozatali eljárások a centralizálttal szemben.

Az *Interreg*-programdokumentumokat (CIP – Community Initiative Programmes, Közösségi Kezdeményezései Programok), amelyeket az illető tagállamnak vagy tagállamoknak az *Európai Regionális Fejlesztési Alap* (ERFA) szabályainak megfelelően kell benyújtani, minden egyes határ menti térség számára külön dolgozzák ki. Tartalmazniuk kell társadalmi-gazdasági és SWOT-elemzést, valamint egy stratégiát, amelyben célkitűzések, prioritások és projektkiválasztási kritériumokat is tartalmazó intézkedések, pénzügyi terv, a végrehajtási struktúra leírása és az értékelés, valamint a monitoringeljárás keretrendszere is szerepelnek. A programdokumentumok konkrét projekteket nem tartalmaznak. Ezeknek a programoknak a kidolgozása és végrehajtása a partnerség elvének figyelembevételével kell hogy történjen.

Ha a programot a Közösségi Kezdeményezések Irányító Bizottságával folytatott konzultációkat követően az Európai Bizottság jóváhagyta, azok irányítása és végrehajtása az adott tagállam intézményi keretei között történik. A programvégrehajtás eljárásai tagállamonként eltérőek lehetnek. A leggyakrabban alkalmazott végrehajtási rendszerek az alábbiak:

- a program előkészületi folyamatának részeként vagy kibővítéseként a felelős hatósági szervek tervezik;
- a kedvezményezettek számára a pályázati felhívást a végrehajtó hatóság teszi közzé;
- a projekteket többnyire a kétoldalú (néha háromoldalú) Monitoring Bizottság keretén belül választják ki, amely Bizottság az európai, országos, regionális és helyi szintek képviselőiből áll.

2003-ig a PHARE CBC a közép- és kelet-európai régiók és a szomszédos Európai Közösség-beli régiók együttműködését, illetve a közép- és kelet-európai tagjelölt országok régiói közötti együttműködéseket támogatta. Mivel az Unió 2004-ben 8 PHARE-országgal bővült, a PHARE CBC szabályozását módosították annak érdekében, hogy aktualizálják a továbbra is támogatásra jogosult országok listáját. Ugyanezen alkalommal a PHARE CBC program hatókörét kiterjesztették a bolgár–török határvidékre, valamint Bulgária és Románia TACIS- és CARDS-országokkal (Ukrajna, Moldávia, Szerbia és Montenegró, illetve Macedónia) szomszédos határtérségeire.

2003 volt az új tagállamok számára a csatlakozási felkészülést segítő *nemzeti PHARE-programok* utolsó éve. Ebben az évben a Magyarország számára rendelkezésre álló teljes PHARE-költségvetés 126 millió euró volt, amelyből 19 millió eurót a PHARE CBC Program használt fel. A pályázati felhívást a 2004. év folyamán tették közzé, ennek megfelelően a PHARE CBC végrehajtási időszaka Magyarországon 2006-ig párhuzamosan fut az Interreg-gel.

A projekt ciklusa a CBC-programokban a következő általános vonalakban érvényesül: Legalább egyszer egy évben egy felhívás kihirdetése történik meg a felelős hatóság által. Minden helyi, regionális és egyéb hatóságnak, illetve intézménynek, mely a határokon átnyúló folyamatba tartozik, lehetősége nyílik előkészíteni és előterjeszteni javaslatokat megszabott határidőn belül. A bizottság számos javaslatot választ ki előre meghatározott standardok alapján. A 2000-es évtől az ún. *Támogatási Konstrukció* (Grant Scheme) megközelítést vezették be fokozatosan, hogy közelítse a PHARE-eljárást a Strukturális Alapok gyakorlatához. Ebben az esetben a Grant Scheme-et a program egy sajátos intézkedéséhez határozzák meg, és utána mindkét esetben projekt-fiche-ket készítenek, melyeket az Európai Bizottságnak kell elküldeni kiválasztásra – az EU-delegáción keresztül –, illetve a *Közös Programozási és Monitoring Bizottságnak* (Joint Programming and Monitoring Committee – JPMC). A projektek jegyzékét – a *Pénzügyi Indítványt* –, melyet a JPMC hagy jóvá, és amit a PHARE Menedzsment Bizottság kedvezően véleményezett, egyesítik a *Pénzügyi Memorandumban*, amit végül az Európai Bizottság ír alá, és a PHARE-országokat érinti.

A PHARE CBC-ről az Interreg-szabályozásra való áttérés több tekintetben kedvező változásokat hoz a jövőbeni projektgazdák számára. (4. táblázat) Programszintről tekintve a legnagyobb lehetőség a valódi közös projektek generálása a tisztán Interreg-határszakaszokon A vegyes határszakaszokon – Interreg/PHARE CBC, Interreg/TACIS, Interreg/CARDS – az eljárásrendek különbözősége miatt hasonló nehézségek várhatók a közös projektek tekintetében, mint a osztrák–magyar- Interreg/Phare CBC program 1995-től a napjainkban történő lezárulásáig.

Projektszinten az egy éven túlnyúló futamidő és a korábbi kisprojekt – max. 50 000 euró támogatás – alap lehetőségeit meghaladó támogatási források lelkesíthetik a pályázókat. Ugyanakkor a PHARE CBC-ben megszokott előlegfizetési rendszert az utófinanszírozás váltja fel, ami a kisservezetek esetében jelentősen megnehezíti a projektfinanszírozást.

4. táblázat. A PHARE CBC és az Interreg közti legfontosabb különbségek

	INTERREG	PHARE CBC
<i>Célkitűzések</i>	Hangsúly az új külső EU határokon	Hangsúly a társadalmi-gazdasági átalakuláson és csatlakozáson
<i>Támogatható régiók</i>	Minden határ menti térség	EU tagországokkal szomszédos határ menti térségek
<i>Programozás</i>	Menedzsment-orientált dokumentumok, több évre szóló indikatív tervezés	Szektor-orientált dokumentumok, külön programozási gyakorlat, több évre szóló/évenkénti programozás
<i>Finanszírozás</i>	Többéves program	Indikatív, évenkénti pénzügyi döntések
<i>Döntéshozatal</i>	Az ország vagy régiók szintjére decentralizált	Centralizált (EK) a Pénzügyi Ajánlat alapján
<i>Projektkiválasztás</i>	Ugyanazon kiválasztási kritériumok, közös értékelési eljárás, döntés (javaslat) a Közös Irányító Bizottság által	Külön értékelési és döntéshozatali folyamat
<i>Projektvégrehajtás</i>	Összehangolt eljárások a cél	Különböző pénzügyi szabályok, különböző beszerzési szabályok
<i>Projekt-monitoring</i>	Közös jelentéstevő, monitoring rendszer kidolgozása	Közös jelentéstevő, monitoring és értékelő eljárások
<i>Előfinanszírozás</i>	Nem jellemző	Jellemző

Forrás: Az Interreg ... (2004)

3. Az Interreg Magyarországon

Az Interreg III Községi Kezdeményezés kivitelezésének előkészületeit a PHARE-program keretein belül biztosította a magyar kormányzat. A Programozási Dokumentumok előkészítéséhez szükséges szakmai segítségen túl, a Kísérleti Kisprojekt Alap költségvetési keretet biztosított az Ukrajnával, Szerbiával és Horvátországgal való együttműködéshez, mivel ezek az országok nem jogosultak a PHARE CBC nyújtotta támogatásra. A PHARE–Interreg által biztosított juttatásnak egyik fontos eleme volt Magyarország részvételének finanszírozása az Interreg IIIB Cadses 2002-es és 2003-as programok transznacionális projektjeiben.

2004. január 1-je óta a magyarországi regionális és helyi szereplők számára adott a lehetőség, hogy az ERFA-ból támogatást szerezzenek a határon átnyúló, transznacionális és ineterregionális együttműködési programok keretén belül. Ezeknek a programoknak a hozzáadott értékét a hétéves periódus hossza adja, amely jelentősen meghaladja a négyéves politikai ciklusok időtartamát. A programok bizonyos mértékig egy *stabil keretet* alkotnak, amely elősegíti az összes érintett szereplő közötti *kölsönös tanulási folyamatot*. Ez különösen nagy jelentőséggel bír olyan országok közötti, határon átnyúló együttműködések esetében, amelyek között nyelvi korlátok léteznek, és a szinte teljes elszigetelődésük időszaka alig több mint egy évtizeddel ezelőtt ért véget.

A 2004–2006 közötti időszakban a Községi Támogatási Keret (Community Support Framework, CSF) és annak operatív programjai (Egységes Programozási Dokumentumok, Single Programming Documents, SPD) minősülnek elsődleges politikai dokumentumoknak a Strukturális Alapokból finanszírozott programok esetében Magyarországon.

Az Európai Unió támogatást nyújt az elmaradott régiók és országok gazdasági és társadalmi integrálása érdekében. Az Unióhoz történő csatlakozása következtében Magyarország is jogosult fejlesztési támogatások lehívására. A támogatások megszerzésének első lépéseként az ország öt operatív programot dolgozott ki a *Nemzeti Fejlesztési Terv* (NFT) keretein belül.

- *Gazdasági versenyképesség operatív program*, amely a következő területeken nyújt támogatást: beruházás-ösztönzés, kis- és középvállalkozások támogatása, kutatás és fejlesztés, illetve informatika.

- *Mezőgazdasági és vidékfejlesztési operatív program*, amely a mezőgazdasági és az élelmiszeripari szektorban nyújt támogatást területfejlesztési támogatás formájában.

- *Emberi erőforrás-fejlesztési operatív program*, amely a foglalkoztatáspolitikát, a képzést, a társadalompolitikát és az egészségügy területén nyújt támogatást.

- *Környezetvédelmi és infrastruktúra-fejlesztési operatív program*, amely a nagyrégiók közötti közlekedés fejlesztésére, környezetvédelemre és az energiaszektor fejlesztésére nyújt támogatást.

- *Regionális fejlesztési operatív program*, amely a turizmus fejlesztését, a kistérségek megközelíthetőségének javítását, a városi területek és a képzési intézmények fejlesztését, illetve a helyi szereplők alkalmazkodóképességének és együttműködési készségének javítását támogatja.

Ezek a programok nem fedik le az egyes régiók összes fejlesztési igényét, ehelyett olyan fejlesztésekre összpontosítanak, amelyek megvalósulása a helyi és regionális érdekeket szolgálja elsősorban azáltal, hogy a régió saját jellegzetességeit, mint például a változatos földrajzi, gazdasági vagy kulturális adottságokat használja ki.

Erős stratégiai és operatív kapcsolódásaik mellett a Strukturális Alapokból a Közöségi Támogatási Kereten és az Interregen keresztül finanszírozott programok között nem várható jelentős átfedés. Míg az előbbi programjai és intézkedései az ország gazdasági és társadalmi fejlesztését célozzák meg, beleértve természetesen a határ menti térségeket is, addig az utóbbi célja az érintett országok szomszédos területei közti integráció és együttműködés erősítése.

Az Interreg IIIA program a versenyképesség, a dinamikus fejlődés és a munkahelyteremtés támogatásával hozzájárul az Egységes Programozási Dokumentum közös határtérségek kiegyensúlyozott fejlődésének erősítésére vonatkozó célkitűzéseéhez. Mivel az Interreg IIIA program elsősorban a gazdaságfejlesztés, az emberi erőforrásfejlesztés és a munkaerőpiac fejlesztésének határon átnyúló dimenziójával foglalkozik, az Egységes Programozási Dokumentum prioritásaival szinergikus, egymást kölcsönösen erősítő hatás várható. Az Interreg és az Egységes Programozási Dokumentum intézkedései nem fedik át egymást, mivel az Interreg program intézkedései szorosan összefüggnek a határon átnyúló dimenzióval.

Az Interreg IIIA keretein belül támogatott kezdeményezések fontos eleme, hogy *a határ mindkét oldalát felölelő tevékenységet* céloznak meg. Mivel a pénzügyi források korlátozottan állnak rendelkezésre, nem az infrastrukturális fejlesztések, hanem a *bázisok kiépítése, az intézmények együttműködése és a partneri kapcsolatok kialakítása* kerül középpontba. Legalább két, a támogatható területeken székelő szervezet, mindkét fél kötelezettségeit világosan meghatározó partneri kapcsolatának kialakítása a kezdeményezések támogatásának minimális előfeltétele.

Magyarország lakosságának jelenleg mintegy 82%-a él határ menti térségben, a 19 megyéből (NUTS III szint) eddig 15 vett részt PHARE határon átnyúló együttműködési programban. Az összes (NUTS II-es) régiónak legalább egy szomszédos országgal van közös határszakasza a hét szomszédos ország (Ausztria, Szlovákia, Szlovénia, Románia, Ukrajna, Horvátország és Szerbia) valamelyikével. A csatlakozás következtében ezek a határszakaszok átalakultak, közülük három az EU belső határává vált (Ausztria, Szlovákia és Szlovénia felé), a fennmaradó négy pedig külső határ, különböző finanszírozási forrásokkal a határ túloldalán:

Románia (PHARE),
Ukrajna (TACIS),
Horvátország (CARDS),
Szerbia és Montenegro (CARDS).

Ennek megfelelően az EU-tagság elnyerése után megváltozott Magyarország szomszédos országokkal való együttműködéseinek szerkezete, illetve kisebb mértékben a transznacionális és INTERREGionális programokban való részvétele is. A 2004–06 közötti időszakban Magyarországra a következő Interreg programok vonatkoznak.

- **Interreg IIIA programok**

- Interreg IIIA Ausztria–Magyarország 2000–2006

- **Szomszédsági Programok**

- Szlovénia–Magyarország–Horvátország Szomszédsági program 2004–2006
- Magyarország–Szlovákia–Ukrajna Szomszédsági program 2004–2006
- Interreg IIIA/PHARE CBC Magyar–Román Program, illetve Magyarország–Szerbia és Montenegro Szomszédsági Program

- **Interreg IIIB program**

Magyarország a CADSES-program részeként (CADSES: Central, Adriatic, Danubian, South-Eastern European Space, azaz Közép-Európai, Adria, Duna Menti és Délkelet-Európai Térség) vesz részt az Interreg IIIB programban. 1996 és 2000 között Magyarország aktív szereplője volt az Interreg IIC CADSES programnak, mind program-, mind pedig projektszinten. 1998 és 2001 között Magyarország volt az egyetlen teljes jogú tagja ennek az együttműködésnek a nem tagországok közül, a négy tagország – Ausztria, Németország, Görögország és Olaszország – mellett.

- **Interreg IIIC program**

Interreg IIIC Keleti Övezet. Az Interreg IIIC (interregionális) együttműködés fő célkitűzése a Strukturális Alapokból finanszírozott programokban részt vevő szervezetek közötti tapasztalatcsere támogatása. A magyar régiók jogosultak mind a négy IIIC övezet (kelet, észak, dél és nyugat) projektjeiben való részvételre, és több régió már élt is ezzel a lehetőséggel.

- **Interact**

Az *Interact* az Interreg részeként jött létre és segítséget nyújt a programme-
nedzsmennek, az EU-tagállamokban a jelenlegi és a korábbi támogatási időszak-
okban megszerzett szakértelemnek a programirányító hatóságok és egyéb célcso-
portok számára történő átadásával.

- **ESPON**

Az *ESPON* (European Spatial Planning Observation Network, Európai Terület-
fejlesztési Megfigyelő Hálózat) az Interreg III keretein belül működik. A program az
Európai Területi Fejlődés Perspektívái (European Spatial Development Perspective –
ESDP) elkészítését követően indult. Az ESDP-t 1999 májusában a németországi
Potsdamban fogadták el az EU területfejlesztésért felelős miniszterei, célja az euró-
pai térség kiegyensúlyozottabb és többközpontú fejlődésének elősegítése.

3.1. Interreg pénzügyi támogatások

Az EU Strukturális Alapokból finanszírozott programokra Magyarország 2 milliárd
EUR támogatást kapott az ERFA pénzből. Ebből 68,68 millió EUR volt 2004–2006-
ra az Interreg III Községi Kezdeményezés programjainak költségvetése a magyar
részvétellel történő határon átnyúló, transznacionális és interregionális együttműkö-
dések finanszírozására. (5. táblázat) Az alábbi táblázat tartalmazza az ERFA-ból az
egyres területekre és programokra fordított összeget a magyar oldalon:

5. táblázat. Az Európai Regionális Fejlesztési Alapokból Interreg III programokra for-
dítható összegek Magyarországon 2004–2006

Programtípus	Megoszlás	Összeg
INTERREG IIIA	85%	58,38 millió EUR
INTERREG IIIB	9%	6,18 millió EUR
INTERREG IIIC (benne ESPON és INTERACT)	6%	4,12 millió EUR
ÖSSZESEN	100%	68,68 millió EUR

Forrás: Az Interreg ... (2004)

A finanszírozás és a támogathatóság alapelvei

Az ERFA hozzájárulása az összes támogatható költség legfeljebb 75%-a lehet. A fenn-
maradó 25% nemzeti társfinanszírozási forrásokból, állami és magánforrásokból egy-
aránt finanszírozható. Az egyes határszakaszokra elkészített programdokumentumok
intézkedéstől függően 15 és 20%-os nemzeti társfinanszírozást rögzítettek. Így a pá-
lyázók (projektgazdák) saját erőforrás-szükséglete 5 vagy 10%. 2007-től tovább csök-
ken a nemzeti társfinanszírozás szükséglete, mivel az ERFA-hozzájárulás maximális
mértéke 85%-ra emelkedik. (EC 2005)

2004. január 1-jétől tehát a magyar kedvezményezettek két finanszírozási forrásból szerezhetnek támogatást határon átnyúló projektekre: az ERFA-ból és a PHARE-ból. A kettős finanszírozás elkerülése érdekében egyértelműen el kellett különíteni a finanszírozási forrásokat. Gyakorlatban az egyes Szomszédsági programok brüsszeli jóváhagyása közel egy évet csúszott, így az első hazai Interreg pályázati felhívások csak 2005. év elején jelentek meg.

A 2005. februárban meghirdetett Interreg IIIA Magyarország–Románia Határon Átnyúló Együttműködési Program keretében 209 pályázat érkezett be. A pályázatok nagy száma és jó minősége miatt a Közös Kormányzó Bizottság úgy határozott, hogy az előzetes tervekkel ellentétben nem a rendelkezésre álló keret 50%-át, hanem mintegy háromnegyedét köti le az első pályázati felhívási körében. Ennek megfelelően a Magyarország–Románia Interreg/PHARE CBC programrészen 4,1 milliárd forint, míg a Magyarország–Szerbia és Montenegró Szomszédsági Program programrészen 1,9 milliárd forint felhasználása vált lehetővé a nyertes pályázók számára.

A többi határszakaszon is a rendelkezésre álló kereteket többszörösen meghaladó pályázatok érkeztek be. Így várhatóan valamennyi határszakaszon már a második felhívást követően lekötik a teljes EU-forrást a projektgazdák.

3.2. Az Interreg Programok menedzsment felépítése

Minden programnak külön irányítási és végrehajtási struktúrája van. (6. táblázat) Az egyes programok felelőse a *Végrehajtó Hatóság*, a partnerország nemzeti hatóságával együttműködve. Az alábbi táblázatban láthatóak a magyarországi Interreg III programok végrehajtására kidolgozott egyes irányítási struktúrák:

6. táblázat. Interreg IIIA programmenedzsment az egyes programokban

	Magyarország–Románia–Szerbia	Magyarország–Szlovákia–Ukrajna
<i>Végrehajtó Hatóság</i>	Országos Területfejlesztési Hivatal, Magyarország	Országos Területfejlesztési Hivatal, Magyarország
<i>Kifizető Hatóság</i>	Pénzügyminisztérium, Magyarország	Pénzügyminisztérium, Magyarország
<i>Közös Titkárság</i>	VÁTI, Interreg Iroda	VÁTI, Interreg Iroda
	Magyarország–Ausztria*	Magyarország–Szlovénia–Horvátország*
<i>Végrehajtó Hatóság</i>	Oszták Szövetségi Kancellári Hivatal	Nemzeti Területfejlesztési Ügynökség, Szlovénia
<i>Kifizető Hatóság</i>	Oszták Szövetségi Kancellári Hivatal	Pénzügyminisztérium, Szlovénia
<i>Közös Titkárság</i>	Ausztria, Bécs (ÖIR) soproni fiókirodával	Szlovénia, Ljubljana (Nemzeti Területfejlesztési Ügynökség)

* Ezekben a programokban a VÁTI mint Al-kifizető Hatóság és Információs Pont szerepel.
Forrás: Az Interreg ... (2004)

A *Közös Monitoring Bizottságok* magyar tagjait a következő intézmények delegálják:

- Országos Területfejlesztési Hivatal;
- Külügyminisztérium;
- Nemzeti Fejlesztési Hivatal;
- Minisztériumok;
- Helyi képviselők;
- Közös kamarák.

A *Közös Irányító Bizottságok* magyar tagjai az Országos Területfejlesztési Hivatal tagjai és a helyi képviselők.

3.3. Az Interreg sikerének alapvető tényezői

Az Interreg-program sikerét, hatékonyságát két szinten érdemes tekinteni. Az egyik szint magának az adott határszakaszra vonatkozó programnak a megvalósulása, ahol a programmenedzsment célrendszere az, hogy a rendelkezésre álló forrásokat a közös programdokumentum célkitűzései, prioritásai és intézkedései mentén a lehető legteljesebben felhasználják. Ez természetesen csak jól kiválasztott és menedzselt projekteken keresztül érhető el. A másik szint pedig a projektek közvetlen megvalósulása.

Sikertényezők programszinten

- Az adott határszakaszra készített program hangolja össze az európai uniós, a nemzetpolitikai keretrendszert a regionális és helyi igényekkel. Vegye figyelembe az adott térség történelmi, kulturális sajátosságait, politikai stratégiáit és intézményi és jogi felépítését. Azok azonossága segíti, különbségei pedig nehezítik egy-egy program megvalósítását.

- Megfelelő projektportfólió kialakítása egyaránt segíti a rendelkezésre álló források legteljesebb felhasználását, illetve a programcélok megvalósítását. Meg kell találni a nagyobb és kisebb méretű projektek megfelelő arányát a program megvalósítása során.

- A nagyobb méretű, költségvetésű projektek alkalmasak arra, hogy viszonylag kevés projekttel, nagyobb területre és népességre történő hatással lekössék a rendelkezésre álló források jelentős hányadát. Ez növeli a támogatásfelhasználás hatékonyságát. Törekedni kell az igazán jelentős, az adott térség számára stratégiai jelentőségű projektek kiválasztására. Előnye még a nagyobb projekteknek, hogy a kedvezményezettek általában stabilabb szervezeti és pénzügyi háttérrel rendelkeznek. Ugyanakkor ritkábban teljesítik a határ menti projektekkel kapcsolatos azon elvárást, hogy a program innovatív kezdeményezéseket támogasson. Megvalósításuk gyakran hosszú kivitelezési időszaktól igényel bonyolult és időigényes közbeszerzési eljárások alkalmazásával.

- A kisprojektek mérsékelik a koncentráció elvének érvényesülését a programmegvalósítás során. Ugyanakkor az ebbe a körbe tartozó projektek céljai közelítik meg jobban az Interreg filozófiáját, az élet minden területén a napi szintű kapcsolatok kialakulását a határ két oldalán. A kisméretű mintaprojektek nemcsak a nagy szervezetek, hanem civil szervezetek, a kisebb önkormányzatok és önkormányzati intézmények számára biztosítják az Interreg-programban való részvételt. Az általuk

kialakított tartós partneri kapcsolatok eredményezik a határon átnyúló kapcsolatok sűrűn átszőtt rendszerét, az integrált (határ)régiók létrejöttét. Problémaként jelentkezhet viszont, hogy a megvalósító szervezetek humánerőforrás-kapacitások hiányában kevésbé jártasak eljárási szabályokban, és mérsékeltébb saját erőforrásokkal rendelkezhetnek. Ez veszélyeztetheti a projekt és így a program megvalósítását. Ez a veszély a programmenedzsment által a projektgazdák számára szervezett képzéssel, tréningekkel mérsékelhető.

- A projektek kiválasztása során fokozottan érvényesítik a határ menti projektekkel szemben támasztott két alapvető feltétel, a határon átnyúló hatás, illetve a határon átnyúló partnerség követelményét. Ez biztosítja, hogy a program valóban hozzájárul a határ menti területek integrációjához.

- A program méretéhez megfelelően kialakított menedzsmentszerkezet kialakítása. Az elaprózott, csak kisméretű projektekre alapozott program növeli a programmenedzsment költségigényeit. Az elégtelen létszám viszont a programmenedzsment működésének színvonalát ronthatja. Lényeges a programmenedzsment szakmai összetételének a programmal összhangban történő kialakítása, hiszen az egyes programok intézkedései sok ágazatot fednek le a gazdaságfejlesztéstől, az infrastruktúrafejlesztésen át a természetvédelmi együttműködésekig.

Sikertényezők projektszinten

- Stabil partneri viszony a megfelelő hatóságokkal a szomszédos határrégiókban. Egyértelmű munkamegosztás és a partnerek feladatainak rögzítése konzorciumi vagy partnerségi megállapodásban.

- A projekt tevékenységeinek egyértelmű és látható hatása a támogatott területen.
- A Községi Kezdeményezési programok céljaival való összhang, a támogatott tevékenységek egymást kiegészítő, de át nem fedő jellege.

- Megfelelő projektmenedzsment – belső kommunikációs stratégia a partnerek között a munkával és az információáramlással kapcsolatban – a megvalósításhoz rendelt reális időtartamok meghatározott mérföldkövekkel – hatékony költségbecslés és monitoring – pénzügyi menedzsmentben való jártasság, beleértve a könyvvitelt és a költségelszámolást.

- Jó angol nyelvtudás és/vagy a partnerek nyelvének ismerete. Az európai uniós alapidokumentumok nyelve rendszerint angol. Problémák esetén mindig a dokumentum eredeti nyelvű szövege az irányadó. Ausztria kivételével határszakaszainkon jelentős a magyar anyanyelvű és -ajkú népesség száma. A benyújtandó közös pályázatokat mindkét nyelven el kell készíteni.

- Jó és rendszeres kapcsolat a Közös Titkárság és a Közreműködő Szervezet, illetve a többi támogató szerv felé. Már a projektötlet megszületésének pillanatától érdemes a Közreműködő Szervezet munkatársait, programmenedzsereit megkeresni, velük konzultálni a sikeres pályázat elkészítése érdekében.

- Public Relations stratégia, a projekt eredményeinek terjesztése, nyilvánosságának biztosítása.

4. Az Interreg-program jövője

A *III. Kohéziós jelentés* az új kohéziós politika megalapozása keretében értékelte a *Közösségi Kezdeményezések* működését is. A 2007–2013 közötti programidőszakra a Strukturális Alapok rendszerének további egyszerűsítését kezdeményezték. Az Európai Bizottság eredményesnek ítélte meg az Interreg-programok eddigi működését. Így a teljes egészében megszűnő Közösségi Kezdeményezésekkel a határ menti együttműködések támogatása nem szűnik meg, hanem önálló – az *Európai területi együttműködés* – célterületként épül be az új rendszerbe.

Az *Európai területi együttműködés* célterület megtartja az Interregjelenlegi programidőszakban kialakult tagozódását. A felhasználható források jelentősen nőnek (7. táblázat), hiszen a 2004-ben csatlakozó 10, majd a 2007-től belépő további két országgal markánsan nő a jogosult területek nagysága. Az előzetes tervek szerint az Európai területi együttműködés célterületre a Strukturális Alapok (SA) 4%-át szánja az Európai Bizottság. Az angol elnökség (2005. július 1.–december 31.) záró szakaszában elfogadott költségvetés végül is az SA források 24%-át fordítja erre a célra. (EC, 2005)

Az előzetes tervek szerint a három pillér közötti felhasználási arányok átrendeződnek. Az előző három programidőszakban a közvetlen határon átnyúló programok élveztek előnyt. Ezekre a bilaterális programokra volt fordítható az Interreg-források döntő hányada. Az új programidőszakban a források 95%-át kötnék le a közvetlen határ menti, illetve a több régiós interregionális együttműködések fele-fele arányban. Ez a források lehetséges területi eloszlását tekintve alapvetően a régi tagországoknak kedvez, hiszen jelentős menedzsmenttapasztalatokat felhalmozva és partneri kapcsolatokat kiépítve küzdenek meg majd a forrásokért. Ez a több régiót átfogó projektek esetében a régi tagországok számára előnyt jelent. Ezt valószínűsíti az a tény, hogy a jelenleg futó *Interreg IIIB* projektek esetében elvétve található vezető partner az új tagországokból. Így az egyes projektekben való részvétel is kicsit esetleges, illetve a már korábban kialakult kapcsolati háló függvénye.

7. táblázat. Az Interreg-program a Strukturális Alapok rendszerében (1989–2013, milliárd ECU/euró)

Cél	1989–1993	1994–1999	2000–2006	2007–2013
Strukturális Alapok összesen	56,6	138,2	182,5	239,1
Kohéziós Alap (1994-től)	-	15,1	18,2	61,5
PESCA (1994–1999); Speciális halászati támogatás (2000-től)	-	0,3	1,1	-
Innovatív intézkedések	-	0,4	1,0	-
Közösségi kezdeményezések összesen	6,4	13,1	10,4	-
ebből: Interreg	0,9	2,9	4,9	7,5
Összes strukturális beavatkozást segítő támogatás	63,0	167,1	213,2	308,1
Ebből: Interreg (%)	1,4	1,7	2,3	2,4

1989–1993: Strukturális Alapok 1988. évi áron, Közösségi Kezdeményezések 1993. évi áron;
1994–1999: 1994. évi áron; 2000–2006: 1999. évi áron, 2007–2013. 2004. évi áron.

Megjegyzés: A Strukturális Alapok 2007–2013 időszakra vonatkozó költségvetésében (EC, 2005) az 1. célterület (Konvergencia) tartalmazza a Kohéziós Alap, illetve az Interreg mint 3. célterület (Európai területi együttműködés) forrásait is. Jelen táblázatban az *SA összesen* sor a 2007–2013-as időszakra az 1. és 2. Célterületek forrásait tartalmazza a Kohéziós Alap nélkül. Forrás: EC (1992) 18.; Horváth (1998) 347.; Forman (2000) 145–146., EC (2005) 8. alapján saját szerkesztés

A javaslat mögött a *koncentráció elvének* az erőteljesebb alkalmazása is meghúzódik. A közvetlen határ menti kétoldalú projektek többsége 100–500 ezer euró nagyságrendűek. Amennyiben a források döntő hányada ebbe a pillérbe kerül, akkor a jelenlegi rendszerhez hasonlóan viszonylag nagyszámú projektet egy ahhoz igazodó programmenedzsmenttel kell működtetni. A transznacionális együttműködések ugyanakkor jellemzően 1 millió eurót meghaladó forrást igényelnek, ráadásul az egyes projektek térbeli hatása nagyobb kiterjedésű, mint a kétoldalú közvetlen határ menti projektek esetében. Az átlagos projektméret növekedése jelentősen csökkenti a megvalósítható projektek számát, de ezzel együtt a programmenedzsment szükséges kapacitását is.

Előnye a javasolt elosztási rendszernek, hogy könnyebbé teszi a kettőnél több országot magában foglaló határ menti projektek működtetését. A jelenlegi Interreg IIIA program keretében magyar oldalról szinte megoldhatatlan a hatékony partneri részvétel egy három- vagy négyoldalú határ menti projektben. Ugyanakkor ez több relációban is gyakori, amelyek mögött formalizált együttműködések húzódnak meg, pl.: *CENTROPE*-kezdemenyezés (osztrák, cseh, szlovák és magyar határ régiók együttműködése), *ZUKUNF régió* (osztrák, olasz, szlovén és magyar határ régiók együttműködése), *Kárpátok Eurégió* (magyar–szlovák–lengyel–román–ukrán határ régiók együttműködése), *Duna–Körös–Maros–Tisza Eurégió* (magyar–román–szerb határ régiók együttműködése). A jelenlegi rendszerben ehhez mindegyik határszakaszon külön-külön pályázni kellene, amit a magyar oldali programmenedzsment a források relatív szűkössége miatt nem szívesen támogat.

A kétféle Interreg-komponens egymáshoz való közeledését jelzi, hogy a jövőben a közvetlen határ menti projektek esetében is *a vezető partner elv* érvényesül. Így megszűnik a felkészülési időszakban a magyar fél számára lehetőségként kínálkozó tükörprojekt és egyedi projekt. Ugyanakkor nagyobb az esélye annak, hogy a program a valódi partnerségen alapuló és valóban határon átnyúló hatást elérő projekteket valósít meg. Így *minden Interreg-projekt, a megvalósítás típusát tekintve, a jövőben közös projekt lesz.*

A 2007–2013-as programidőszak költségvetési tervezésekor számos tagország kezdeményezte, hogy az egyes Interreg-pillérek között továbbra is a közvetlen határ menti projektek élvezzenek nagyobb költségvetési súlyt. Ez javítaná az új tagországok részesedését az Európai területi együttműködés célterület forrásaiból, de a bilaterális programokból adódóan a régi tagországok érintett területei is biztosabban juthatnak forráshoz. A transznacionális projektek esetén a nagyobb – rendszerint 1 millió eurót meghaladó – projektméret több (gyakran 10–15) szereplő között oszlik meg. Így az egyes résztvevők által elérhető források alacsonyabbak a közvetlen határ menti projekteknél elérhető támogatásnál. A résztvevő partnerek országok szerinti eloszlása a transznacionális projektek esetében esetleges, míg a közvetlen határ menti projekteknél mindenképpen az adott országok kedvezményezettjei valósíthatják meg kezdeményezéseiket. Míg a

transznacionális együttműködések közvetlen és szinergikus hatásai nehezen megfoghatók és többnyire hosszabb távon érvényesülnek, a közvetlen határ menti együttműködések többségében olyan akciókat valósítanak meg, amelynek eredménye közvetlenül megtapasztható, kézzelfogható, segíti egy integrált határ régió, vagy még inkább a ténylegesen gazdasági és mentális határok nélküli régiók kialakulását.

A fentiek miatt a régi tagországok a költségvetési részesedésük várható csökkenése ellenére is a közvetlen határ menti együttműködések nagyobb költségvetési súlya mellett törek lándzsát. Ennek kézzelfogható eredménye, hogy az új programidőszak végző költségvetési javaslata a kezdeti 47,5%-ról 77%-ra emelte a közvetlen határ menti együttműködésekre fordítható forrásokat, ezzel párhuzamosan 19%-ra mérsékelte transznacionális, és 5-ről 4%-ra a hálózati együttműködések részesedését. (EC, 2005)

Az Interreg-kezdemenyezés általános célja az volt és marad, hogy a nemzeti határok ne korlátozzák az európai területek kiegyensúlyozott fejlődését és integrációját. A határterületek elszigeteltsége kettős természetű: egyrészt a határok jelenléte gazdaságilag, társadalmilag és kulturálisan elvágtá egymástól a határok mentén élő közösségeket, és gátolta a gazdasági rendszerek koherens irányítását; másrészt a határ menti területeket gyakran elhanyagolták a nemzeti politikában, ennek eredményeképpen gazdaságuk perifériakussá vált a nemzeti határokon belül. Az Interreg új fázisának feladata a gazdasági és szociális összetartozás megerősítése a Közösségben a határokon átnyúló, nemzetközi és a régiók közötti együttműködés elősegítésével, és a Közösség területének kiegyensúlyozott fejlesztésével.

Irodalom

- A magyarországi Phare CBC Program eredményei 1995–2001. VÁTI TFI, Budapest. 2002. szeptember.
- Austria–Hungary Interreg IIIA – Phare CBC Joint Programming Document 2000–2006 (November 2000).
- Az Interreg Magyarországon – Kézikönyv. Technical Assistance for the Interreg Programme and Project Development (European Aid/116361/D/SV/HU). Budapest, 2004. szeptember.
- European Council (2005): Financial Perspective 2007–2013. SN 205/05. Brussels, 16 December 2005. p. 34.
- Forman B. (2000): Regionális politika az Európai Unióban. VÁTI, Budapest.
- Horváth Gy. (1998): *Európai regionális politika*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó. 501
- Kisprojekt Alap HU00.15.03 Pályázati Útmutató 2000. VÁTI TFI, Budapest.
- Lados M. (2000): Cross-border Cooperation in Hungary. MTA RKK NYUTI, kézirat.
- Lados, M (2000): Zusammenarbeit über die Grenzen: der sanfte Druck der EU. = *RAUM – Österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik*. No. 37. März. 18–21.
- Lados M. (2005): Programértékelés a 2000. évi Magyarország–Ausztria Phare CBC Kisprojekt Alap példáján. Tér és Társadalom 2. sz. 101–126.
- Magyarország–Ausztria Phare CBC Program Kisprojekt Alap (HU001503) – Értékelő tanulmány. VÁTI TFI – BMGE TKK. 2004. június.
- Márta H. Gordos: Monitoring Report No. M/HU/CBC/03063 – Hungary–Austria CBC 2000 HU0015. NARD, June 2003.

Márta H. Gordos: Monitoring Report No. M/HU/CBC/03066 – Hungary–Austria CBC 2001 HU0108. NARD, June 2003.

Márta H. Gordos: Monitoring Report No. M/HU/CBC/03071 – 2002 Cross-Border Co-operation Programme Hungary–Austria (2002/000-317). NARD, June 2003.

PHARE CBC Hungary–Austria Multi-annual Indicative Program 1995–1999.

PHARE CBC Kisprojekt Alap típusú programok a Nyugat-dunántúli régióban 1995–1999. VÁTI TFI, Budapest. 2002.

Small Projects Fund HU.00.15.03 Standard Summary Project Fiche. VÁTI TFI, Budapest.

Melléklet

PHARE CBC programok Magyarországon (1995–2003)

	Phare támogatási keret (€)	Phare keret lekötése (€)	Lekötési arány (%)	Projektok száma			
				Nagy	Közepes	Kicsi	Összesen
Magyarország–Ausztria							
HU9502	7 000 000	6 155 700	87,9	24	-	53	77
HU9610	11 000 000	10 682 761	97,1	20	-	45	65
HU9701	14 000 000	13 856 766	99,0	21	-	46	67
HU9913	10 000 000	9 114 183	91,1	6	-	39	45
HU0015	10 000 000	7 461 361	74,6	3	-	37	40
HU0108	10 000 000	9 295 484	93,0	4	-	24	28
HU2002/000-317	10 000 000	9 727 978	97,3	-	35	32	67
HU2003/004-575	10 000 000	9 907 893	99,1	-	33	37	70
HU-AU összesen	82 000 000	76 202 126	92,9	78	68	313	459
Résarány (%)	55,5	56,1		57,8	47,2	47,8	49,1
Magyarország–Szlovénia							
ZZ9524	1 500 000	1 499 423	100,0	9	-	41	50
ZZ9621	1 500 000	1 179 646	78,6	5	-	-	5
HU0016	2 000 000	521 263	26,1	-	-	12	12
HU0110	2 000 000	1 837 416	91,9	1	-	12	13
HU2002/000-307	2 000 000	1 965 722	98,3	1	-	9	10
HU2003/004-561	2 000 000	1 959 299	98,0	-	13	13	26
HU-SL összesen	11 000 000	8 962 769	81,5	16	13	87	116
Résarány (%)	7,4	6,6		11,9	9,0	13,3	12,4
Magyarország–Szlovákia							
ZZ9524	1 500 000	723 116	48,2	4	-	-	4
ZZ9621	1 500 000	1 498 580	99,9	4	-	20	24
HU9916	2 000 000	1 793 815	89,7	1	-	11	12
HU0012	2 000 000	1 969 670	98,5	1	-	11	12
HU0109	2 000 000	1 998 659	99,9	1	-	9	10
HU2002/000-604	2 000 000	1 819 147	91,0	-	15	11	26
HU2003/004-628	2 000 000	1 953 459	97,7	-	18	5	23
HU-SK összesen	13 000 000	11 756 446	90,4	11	33	67	111
Résarány (%)	8,8	8,7		8,1	22,9	10,2	11,9

Magyarország–Románia							
ZZ9622	5 000 000	4 615 817	92,3	10	-	24	34
HU9705-04	4 000 000	3 076 915	76,9	10	-	24	34
HU9914	5 000 000	4 781 656	95,6	2	-	-	2
HU0009	5 000 000	4 984 961	99,3	2	-	10	12
HU0107	5 000 000	4 631 645	92,6	2	-	15	17
HU2002/000-617	5 000 000	4 947 003	98,9	1	12	21	34
HU2003/005-830	5 000 000	4 198 717	84,0	-	18	13	31
HU-RO összesen	34 000 000	31 216 714	91,8	27	30	107	164
Részarány (%)	23,0	23,0		20,0	20,8	16,3	17,6
Magyarország–Ukraina							
HU2002/000-180-03-01	500 000	512 966	102,6	-	-	15	15
HU2003/004-347-05-02	500 000	473 090	94,6	-	-	19	19
2003/005-004	2 000 000	2 000 000	100,0	1	-	-	1
HU-UA összesen	3 000 000	2 986 056	99,5	1	0	34	35
Részarány (%)	2,0	2,2		0,7	0,0	5,2	3,7
Magyarország–Horvátország							
HU2002/000-180-03-01	500 000	435 759	87,2	-	-	14	14
HU2003/004-347-05-02	500 000	465 000	93,0	-	-	17	17
2003/005-004	3 300 000	3 300 000	100,0	2	-	-	2
HU-CR összesen	4 300 000	4 200 759	97,7	2	0	31	33
Részarány (%)	2,9	3,1		1,5	0,0	4,7	3,5
Magyarország–Szerbia és Montenegró							
HU2003/004-347-05-02	500 000	465 000	93,0	-	-	16	16
HU-SE összesen	500 000	465 000	93,0	0	0	16	16
Részarány (%)	0,3	0,3		0,0	0,0	2,4	1,7
Phare CBC összesen	147 800 000	135 789 870	91,9	135	144	655	934
Megosztás összesen (%)	100,0	100,0		100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: VÁTI Kht. alapján saját szerkesztés.

AZ INTERREG III PROGRAMOK MEGVALÓSÍTÁSÁNAK INTÉZMÉNYI KERETEI

Bevezetés

Az Interreg-együtműködés egy az Európai Unió, a jelenlegi programozási periódusban (2000–2006) végrehajtás alatt álló négy Közösségi Kezdeményezése közül. A Közösségi Kezdeményezéseket – szemben a Nemzeti Fejlesztési Tervhez tartozó regionális és szektorális programokkal – az Európai Bizottság javasolta a Tagállamoknak, mint az egész európai térség fejlesztése és kohéziója szempontjából alapvetően fontos területeket támogató közös fejlesztési intézkedéseket. Az Európai Unió meghatározza a kezdeményezések átfogó céljait és prioritásait, valamint egy indikatív pénzügyi keretet, amely alapján az előre definiált határ menti és makrotérségeket alkotó EU-Tagállamok *közös*, részletes javaslatot nyújtanak be az Európai Bizottsághoz. A programok szabályszerű végrehajtásáért és a kezdeményezések céljainak eléréséért a Tagállamok által programonként felállított Irányító Hatóságok felelősek, a programok operatív menedzselését a közösen felállított Közös Szakmai Titkárságok végzik.

Szemben a nemzeti és regionális programokkal, az Interreg-együtműködés nem önálló adminisztratív struktúrákkal, önálló jogrendszerrel rendelkező területeken jön létre. Ezzel összefüggésben a programok határon átnyúló karaktere alapján, megállapodásokban rögzített szabályok szerint járnak el a programok irányításában és lebonyolításában részt vevő intézmények.

A Közösségi Kezdeményezések az Európai Unió fejlesztési céljainak közvetlen megvalósítására töreksenek, politikai szempontjaik a nemzeti céloktól – egyes esetekben – jelentősen eltérőek lehetnek. Az Interreg Közösségi Kezdeményezés a nemzeti szempontokkal, érdekekkel szemben európai szintű, transznacionális, határokon átvíelő érdekeket helyez előtérbe. Ez szemben áll azzal a gyakorlattal, hogy a végrehajtásért a Tagállamok felelősek, ők állítják fel a programok menedzseléséért felelős Végrehajtó Hatóságokat és az egyéb menedzsmentszervezeteket.

Az európai szintű „közös politika” és a nemzeti jogrendszerek, mechanizmusok diszharmoníája sok esetben jogilag és eljárásrendileg nehezen kezelhető helyzetet teremtet (pl. pénzügyileg is közös programokkal kapcsolatos ellenőrzés az eltérő nemzeti szabályok és eljárások keretében).

Elsősorban a „közös program” karakter miatt, mint látni fogjuk, az Interreg-programok irányítási és végrehajtási rendszere jelentős mértékben eltér a Strukturális Alapok regionális és szektorális programjaiban alkalmazott rendszerektől.

1. Magyarország részvétele az Interreg-programokban

A jelenlegi, 1996-ig tartó programozási periódus fennálló szabályai alapján számítva, a „régí” EU-tagországok lakosságának mintegy egynegyede él határregiókban. Az újonnan csatlakozott államokban ez az arány eléri a 60%-ot, míg Magyarország esetében meghaladja a 82%-ot. Minden magyar NUTS II régióknak van legalább egy nemzetközi határa valamely szomszédos országgal, és a 19 NUTS III szintű megyéből 15 vesz részt EU-támogatott határmenti együttműködésben.

A közép-európai csatlakozó országok számára a határmenti együttműködés egy speciális és kiemelten fontos terület, mely nemcsak a határterületekre jellemző, a csatlakozással összefüggő társadalmi-gazdasági kérdések harmonizált kezelését segíti elő, de egész Európára kiterjedő politikai jelentősége is van. Számos nagy horderejű kérdéssel (migráció, transznacionális környezetvédelmi problémák, kulturális különbségek, kisebbségek kérdése stb.) elsőként ezek a területek szembesülnek, itt fogalmazódhatnak meg tehát azok a válaszok is, amelyek az Európai Unió szintjén is hozzájárulhatnak a megoldások megtalálásához.

Az európai transznacionális, határ menti és interregionális együttműködések alapvető kerete az Interreg Közösségi Kezdeményezés. Magyarország stratégiai elhelyezkedésénél fogva, fontos szerepet tölthet be a jövőben az ilyen irányú programok tervezésében, előkészítésében és végrehajtásában. Erre jó alapot nyújthattak az Interreg-programok előkészítéséhez kapcsolódó PHARE CBC, Credo és egyéb, kapcsolódó PHARE intézményfejlesztési programok sikeres végrehajtásában az utóbbi évtizedben szerzett magyarországi tapasztalatok.

Ennek köszönhetően az utóbbi mintegy 10 év alatt a határ menti programok végrehajtását végző intézményrendszer fő vonalaiban kialakult. Az utóbbi években létrehozott közös struktúrák működtetése, illetve az új területi együttműködési programok előkészítése további kihívásokat jelent a következő esztendőkre.

Magyarország 1995 óta vesz részt határ menti együttműködési programokban, az Interreg IIIA előfutárának – illetve felkészülési eszközének – tekinthető „PHARE Cross-border Co-operation” (CBC) program keretében. A magyar-osztrák határszakszon indult, majd a román, szlovén, szlovák határra is kiterjesztett program keretében mintegy 150 millió euró összegű PHARE támogatás került 2005 végéig felhasználásra.

1.2. Az Interreg Közösségi Kezdeményezésben való magyar részvétel előkészítése

A Csatlakozási Dokumentum 21-es fejezetének tárgyalása során az Interreg-programok kapcsán az Európai Bizottság felvetette annak lehetőségét, hogy az új határ menti programok – az egyszerűség kedvéért – a transznacionális programok végrehajtási rendszerén keresztül kerüljenek finanszírozásra. Ezt a megoldást, hivatkozva a szubszidiaritás elvére és határ menti programok megvalósítása során szerzett addigi jó tapasztalataira, Magyarország – összhangban a többi csatlakozó országgal – elutasította. A későbbiek során – kompromisszumos javaslatként – az Európai Bizottság azt javasolta, hogy – ahol lehetséges – a kétoldalú programokat vonják össze háromoldalú programokká. Mivel a Bizottság mindenképpen csökkenteni akarta a programok

számát, ezért a csatlakozó országok elfogadták a programok összevonását. *Mindez alapvetően befolyásolta az Interreg-programok intézményi struktúráját is.*

Az Európai Bizottság ez alapján konkrét javaslatot tett a programokra. 2002 decemberében Brüsszelben informális tárgyalásra került sor, amely során magyar oldalról a két legfontosabb tárgyalási célt sikerült elérni:

1. A határ menti programok forrásaránya Magyarországon elérheti a 85%-ot a teljes Interreg-allokációból (ez az érték Magyarország esetében a legmagasabb).

2. A Bizottság támogatta azt az álláspontot, hogy Magyarország a 3 magyar részvétellel induló triaterális program közül kettőben lásson el Irányító Hatósági szerepkört (Magyarország és Lengyelország kivételével a többi ország csak 1-1 programban lát el irányító funkciót).

2003 elején a regionális fejlesztésért felelős európai bizottsági főbiztos a magyar kormányhoz írt levelében felkérte Magyarországot az Interreg Közösségi Kezdeményezésben való részvételre, és javaslatokat tett az együttműködési programokra, illetve ezek szervezési alapelveire. A hivatalos válaszlevélben Magyarország kifejezte az irányú szándékát, hogy az Interreg Kezdeményezés minden formájában részt kíván venni, és jelezte, hogy megkezdjük a szomszéd országokkal a tárgyalásokat és a programozási munkát.

Az Európai Unió Interreg Közösségi Kezdeményezés határ menti programjaival (Interreg IIIA) kapcsolatos előzetes egyeztetések lezárulását követően a konkrét programozási munka is megindult. Az Európai Unió Bizottsága által kiadott programozási útmutató nyújtott iránymutatást az új tagállamok számára – a Strukturális Alap szabályok és az Interreg Irányelvek alapján – az új Interreg-programok kialakításához, illetve a már korábban elfogadott Interreg-programok kiegészítéséhez. Az útmutató meghatározta a dokumentumok tartalmát, javaslatokat fogalmazott meg a programozási munka hatékonyságának növelésére, valamint információt nyújtott az előzetes értékelésre és a programkiegészítő dokumentum tartalmára vonatkozóan. Ezen felül külön részben tárgyalta a már létező programok átalakításának lehetőségeit, és konkrét ajánlásokat tett a külső határokon kialakítandó új programokkal kapcsolatban.

Az egyes határszakaszokon a programelőkészítő munkára (a működő intézményi struktúrák összehangolása az Interreg-feladatokkal, meglévő fejlesztési dokumentumok aktualizálásának irányítása) a helyi-regionális szervezetek képviselőiből álló közös munkabizottságok alakultak.

A programozási munka szempontjából fontos szempont, hogy az Interreg IIIA programok a PHARE CBC keretében megkezdett határ menti együttműködések támogatásának szerves folytatását jelentették. Jóllehet a program területi alapegységei a határszakaszt érintő NUTS III méretű megyék, a programok kialakítása során – a programok helyi jellegének biztosítása mellett – figyelembe kell venni a regionális és nemzeti szinten kidolgozott területfejlesztési dokumentumokban lefektetett célkitűzéseket is.

Az Interreg Irányelvek szerint a programokban részt vevő államoknak kell meg egyezni abban, hogy milyen közös struktúrákat hoznak létre, illetve neveznek ki az egyes programok esetében. Az Interreg-programok közös végrehajtásához ezért Magyarország és az egyes érintett szomszédos országok irányító hatóságai, illetve nemzeti irányító szervei között aláírandó együttműködési megállapodásokra is szükség van.

2. Az Interreg III Községi Kezdeményezés magyar szempontból lényeges programjainak általános ismertetése (2004–2006)

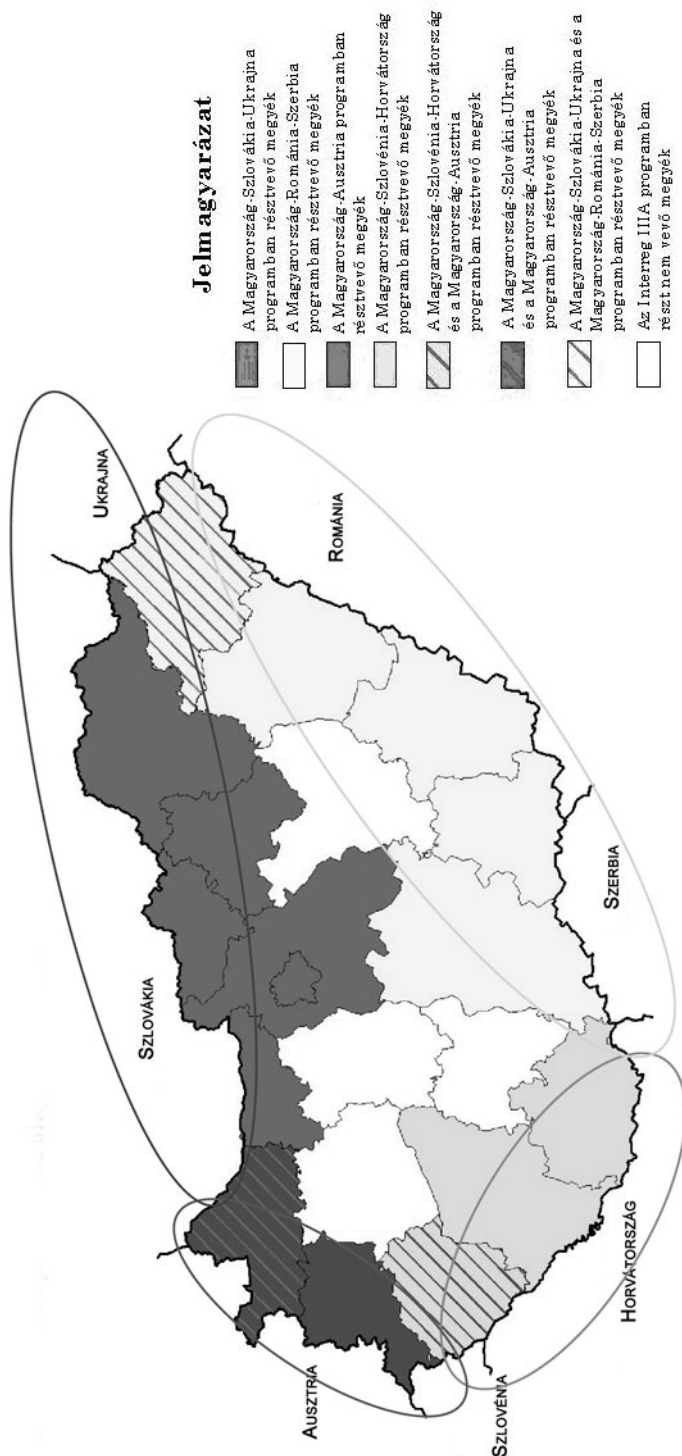
Az Európai Bizottság javaslatát elfogadván, Magyarország összesen 8 Interreg (IIIA, B, C) programban vesz részt 2004–2006 között. Mivel a programok jellege, tartalma erősen különböző, ezért a magyarországi irányítási és végrehajtási feladatok is erősen eltérőek. Az 1. és 2. számú táblázatban összefoglaltuk az egyes Interreg-programok prioritásainak rendszerét.

1. táblázat. Határon átnyúló Interreg IIIA programok prioritásai

	Magyarország– Románia–Szerbia	Magyarország– Szlovákia–Ukrajna	Szlovénia– Magyarország– Horvátország	Ausztria– Magyarország
1. Prioritás	A határmenti terület térbeli, fizikai és infrastrukturális integrációjának megerősítése	Határmenti szociális és gazdasági együttműködés	Gazdasági-társadalmi kohézió és humán erőforrás-fejlesztés	Határon átnyúló gazdasági együttműködés
2. Prioritás	A piacok integrációját elősegítő és a helyi közösségek közötti koherenciát erősítő kooperációs kezdeményezések támogatása	Határmenti infrastruktúra fejlesztése	Fenntartható fejlődés	Elérhetőség
3. Prioritás	Technikai segítségnyújtás	Technikai segítségnyújtás	Technikai segítségnyújtás	Határon átnyúló szervezeti struktúrák és hálózatok
4. Prioritás				Humán erőforrás
5. Prioritás				Fenntartható térbeli és környezeti fejlődés

2. táblázat. Transznacionális, interregionális és horizontális Interreg programok prioritásai

	INTERREG IIIB CADSES	INTERREG IIIC	ESPON	INTERACT
1. Prioritás	Különböző területfejlesztési elképzelések és akciók támogatása a társadalmi-gazdasági kohézió erősítésének jegyében	„Bevált gyakorlatok” és a tapasztalatok cseréje a Strukturális Alapok alábbi programjaihoz kapcsolódóan: <ul style="list-style-type: none"> • 1-es és 2-es célterületek támogatása (OBJECTIVES 1, 2) • Interreg programok • Városfejlesztési programok (URBAN development) • Innovációs (INNOVATIVE ACTIONS) • Egyéb illeszkedő területek 	Fontos területfejlesztési kérdésekhez kötődő tematikus tanulmányok készítése	Interreg-menedzsment támogatás
2. Prioritás	Hatékony és fenntartható közlekedési hálózatok, valamint az információk társadalom vívmányaihoz való hozzáférés támogatása		Szakpolitikák hatás-vizsgálata	Interreg-programfejlesztés: helyi- és regionális kezdeményezések
3. Prioritás	A tájvédelemnek, illetve a természeti és kulturális örökség védelmének és megfelelő kezelésének a támogatása		Szakterületeken átvélt tanulmányok koordinálása	Együttműködés és az átmeneti időszak menedzselésében a csatlakozó országok határregióival
4. Prioritás	Környezetvédelem, erőforrás-gazdálkodás és kockázatkezelés		Végrehajtás, szakmai segítségnyújtás	Szakmai segítségnyújtás



Magyarország Irányító Hatósági funkciókat lát el két határ menti Interreg IIIA program esetében: a Magyarország–Szlovákia–Ukrajna és a Magyarország–Románia–Szerbia határ menti együttműködési programban.

Emellett részt vesz és fontos koordinációs, információs és végrehajtási szerepet lát el további 2 határ menti programban (Ausztria és Szlovénia–Horvátország Interreg IIIA programok), valamint az Interreg IIIB CASDSES transznacionális és az Interreg IIIC, Interact és ESPON interregionális programokban.

2.1. Határ menti együttműködési programok (Interreg IIIA programok)

Az Interreg IIIA (határ menti együttműködés) keretében két, egyes speciális esetekben három ország határ menti megyéi (NUTS III szint) vesznek részt.

Két program esetében

Magyarországon lesz az Irányító Hatóság:

- a Magyarország–Szlovákia–Ukrajna Interreg IIIA mint részben belső (Magyarország–Szlovákia), részben külső (Magyarország–Ukrajna, Szlovákia–Ukrajna) program;
- a Magyarország–Románia–Szerbia Interreg IIIA mint külső határ menti program esetében.

Ezekén kívül Magyarország részt vesz két további Interreg IIIA programban:

- Magyarország–Ausztria
- Magyarország–Szlovénia–Horvátország.

Az Irányító hatósági feladatköröket – az előzetes egyeztetések alapján – a Magyarország–Ausztria Interreg IIIA program esetében az osztrák Kancellári Hivatal, a Magyarország, Szlovénia és Horvátország közös, határ menti területeinek részvételével létrehozandó Interreg IIIA program esetében pedig a szlovén Nemzeti Területfejlesztési Ügynökség (NARD) látja el.

A magyar–szlovén–horvát program esetében – hasonlóan a magyar–szlovák–ukrán és a magyar–román–szerb programokhoz – új háromoldalú dokumentum került kidolgozásra. Az osztrák program esetében a 2000-ben elkészített, tárgyalat és az Európai Bizottság által már elfogadott közös (Interreg IIIA/PHARE CBC) programdokumentum kiegészítése történt meg, elsősorban pénzügyi és menedzsmentszempontról.

A Romániával, Ukrajnával, Szerbiával és Horvátországgal közös határszakaszok esetében a jelenlegi programozási periódusban nem várható belső Interreg IIIA program indulása, mivel a tagjelölt Románia legkorábban csak 2007-ben válhat az EU tagjává. Magyarország határainak egy jelentős része tehát a csatlakozást követően nemcsak Magyarország, hanem az *egész Európai Unió külső határává* válik. Ebben az értelemben az új külső határokon meginduló együttműködés nyilvánvalóan európai szintű politikai és gazdasági érdekeket is képvisel.

Mivel Strukturális Alapból származó források programszinten nem költethetők el az Európai Unión kívül eső területeken, a határok külső oldalán egyéb EU-források támogatják az együttműködést. Ezt a román oldalon a PHARE CBC, Ukrajnában a Tacis-, Horvátországban és Szerbiában a Cards-programok biztosítják.

A külső határokon folyó együttműködés javítása érdekében a Bizottság 2003. július elején egy dokumentumot fogadott el egy új „szomszédsági” fejlesztési eszköz kezdeményezéséről (*Communication of the Commission: New Neighbourhood Instrument*).

A dokumentum elsősorban arra vonatkozóan tartalmaz politikai szándékot, hogy a következő programperiódustól *egy közös fejlesztési formát és intézményi rendszert* kell kialakítani a külső határokon folyó együttműködés támogatására. E mellett a dokumentum információkat tartalmaz az átmeneti időszakkal (2004–2006) kapcsolatban is, a *Szomszédsági Programok* (Neighbourhood Programs) keretében. Ez a szabályozás tehát érvényes az EU új külső határain (is) induló magyar–román–szerb, magyar–szlovák–ukrán és magyar–szlovén–horvát együttműködésre is, elsősorban az Interreg-program és a PHARE-, Cards-, Tacis-programok összehangolása tekintetében.

2.2. A transznacionális együttműködési programok (Interreg IIIB–CADSES program)

Magyarország a transznacionális szintű európai együttműködés kezdeményezése óta vesz részt az ilyen jellegű programokban. 1996 és 2000 között Magyarország – mind program-, mind projektszinten – aktívan részt vett az Interreg IIC–Cadses programban. Magyarország 1998 óta – 2001-ig – a négy EU-tagország (Ausztria, Németország, Görögország, Olaszország) mellett az egyetlen teljes jogú tagként elfogadott tagjelölt ország volt. Magyarország látta el 2000-ben – nem Tagállamként – a program elnökségi tisztét, illetve vezette a Közös Titkárságot. A 2001 évben indult új program (Interreg IIIB Cadses) szabályozása szerint 2004-ben ismét Magyarország látta el a program elnökségi feladatait.

A program irányítását Magyarországon a mindenkori területfejlesztésért felelős minisztérium irányításával 1997 óta működő Interreg Nemzeti Bizottság, illetve a VÁTI Kht-n belül működő Interreg Titkárság végzi. Az Interreg Nemzeti Bizottság tagjai az érintett minisztériumok és a 7 régió képviselői. A magyar partnerek részvételét 1999-től egy kísérleti PHARE-alap támogatta.

Mivel a Cadses-programot már korábban elfogadta az Európai Bizottság, a csatlakozás során csupán kisebb kiegészítéseket kell tenni. A programmal kapcsolatos prioritások szerepeltek az Előzetes Nemzeti Fejlesztési Tervben. Az 1998-ra létrejött magyar intézményrendszer teljes mértékben megfelel az EU-tagállamok gyakorlatának és a program követelményeinek.

A források szűkössége és program stratégiai jellege miatt célszerű megfogalmazni néhány olyan követelményt, amelyekre a program végrehajtása során fokozottan tekintettel kell lenni:

- elsősorban olyan projektek támogatását érdemes támogatni, amelyek konkrét eredmények elérését célozzák meg;
- nem a formális, hanem elsősorban és fokozottan a tényleges, tartalmi együttműködés és partneri kapcsolatok támogatása a cél;
- az integrált megközelítés következetes alkalmazása kitüntetett jelentőségű;
- olyan projekteket célszerű elsősorban támogatni, amelyek közvetlenül (és nem formálisan) kapcsolódnak a program céljaihoz, és nem finanszírozhatók a határ menti programok keretéből.

A jövőre nézve mindenképpen célszerű lenne, ha a Magyarországról beadott egyes projekteket több minisztérium/háttérintézmény/régió stb. készítené elő – az ilyen projektek a kiválasztás során várhatóan előnyt fognak élvezni. A *partneri együttműködés* kezeinek kialakításakor – a stratégiai projektek esetében mindenképpen – a meglévő kormányzati kompetenciákat figyelembe kell venni nemcsak a hazai, hanem a külföldi partnerek kiválasztásakor is. A régiók intenzív bevonása szintén fontos szempont. Az elsősorban regionális hatású projektek esetében a regionális partnerek bevonása szükséges, de a többi – a régiókat valamilyen szempontból érintő – esetben is a regionális projektpartnerek részvétele ajánlott és támogatott.

A pályázatokat minimálisan egy, a Cadses-programtér egy másik – a projektet pénzügyileg finanszírozó – országából származó partnerrel kell kidolgozni és kölcsönösen (közös javaslatként) benyújtani az érintett ország(ok)ban (a Tagállamokban a Közös Titkársághoz). Több ország bevonása előnyt élvez. A projektpályázatokat a Cadses-tér-ség országából összeállt partneri csoportok nyújtják be.

Minden csoport egyik tagja – általában az együttműködés kezdeményezője – látja el a „vezető partner” (lead partner) feladatait. Pénzügyi szempontból fontos, hogy a nyertes projektek támogatása a vezető partner részére kerülnek kifizetésre, amit aztán a csoporton belül – az előre rögzített feladat- és költségmegosztás alapján – elosztanak. Ez a tagjelölt országokat képviselő csoporttagokra nem vonatkozik, az ő részvételük költségeit ugyanis egyéb uniós és nemzeti alapokból fedezik (PHARE, TACIS, CARDS stb).

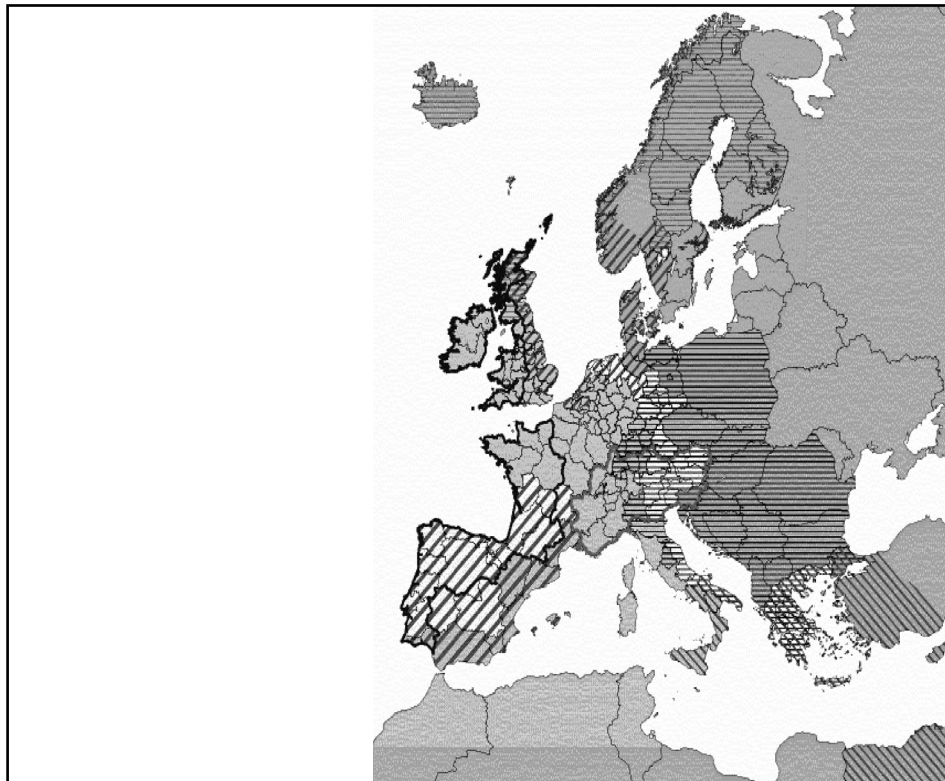
2.3 Interregionális együttműködések (Interreg IIIC)

Az Interreg IIIC program technikai lebonyolítására négy zónát határoztak meg az Unió területén (észak, kelet, dél, nyugat). Zónánként egy-egy Szakmai Titkárság koordinálja a pályázatok kiírását. A zónák döntéshozó szerve a Monitoring Bizottság, amelyben a zóna tagországai képviseltetik magukat. Magyarország területileg a keleti zónához tartozik, amelynek titkársága Bécsben működik.

Az Interreg IIIC (interregionális együttműködés) célja, hogy építve a Strukturális Alapok programjainak tapasztalataira, segítse a régiók már működő együttműködési hálózatának tapasztalatcseréjét és továbbfejlesztését. A fejlesztés ebben az esetben egyrészt minél több európai régió bevonását jelenti a létező struktúrákba, másrészt az együttműködő szervezetek profiljának maximális szélesítését.

Az intézményrendszer működésének megértéséhez elsősorban az egyes művelettípusok ismerete szükséges. Az Interreg IIIC programban alapvetően 3 fő együttműködési forma különíthető el.

Európai tarnsznacionális zónák – Interreg IIIB programok



forrás: Európai Bizottság

Egyedi együttműködési projektek (Individual Co-operation Projects)

Ebben az esetben a tapasztalatcserét olyan helyzetekben támogatja a program, ahol egy-egy konkrét projekt megvalósítása során hasznosnak tűnik más régiók segítségét igénybe venni. Fontos feltétel, hogy az így segített projekt haszonélvezőinek jól definiálható előnyük származzon a tapasztaltabb régiók segítségével. Legalább 3 régió (2 tagállami) kell hogy részt vegyen benne. A vezető partner maximális részesedése a költségvetésből 40 százalék lehet.

Az ilyen típusú projektek költségvetése 0,2 és 1 MEUR között lehet, és az összes ráfordított eszköz a IIIC program 10–30 százaléka.

Hálózat (Network)

E művelettípus célja olyan hálózatok működésének támogatása, amelyek célja a tapasztalatcsere. A támogatható rendezvények: szemináriumok, tanulmányutak, szakemberek csereprogramjai. A támogatott tevékenység eredményeinek – amiket annak munkaprogramja rögzít – jól körülhatárolhatóaknak és ellenőrizhetőeknek kell lenniük.

A hálózat legalább 5 tagból (3 tagállami) kell hogy álljon, az odaítélhető támogatás 0,2 és 1 MEUR közé eshet.

A Regionális Keret-Művelet (Regional Framework Operation – RFO)

Együttműködni kívánó régiók egy csoportja közösen kiválaszt néhány tématerületet, amelyről úgy gondolja, hogy a régióban működő szervezetek hasznos együttműködést (alapvetően tapasztalatcserét) tudnának folytatni. A kiválasztott prioritásoknak illeszkedniük kell a programban megfogalmazott céltémákhoz.

Az együttműködni kívánó régiók 500 000 és 5 000 000 euró közötti összeget pályázhatnak meg a program keretéből, hogy azt elnyerve pályázati alapot hozzanak létre, és a rögzített célok elérése érdekében abból pályáztatás után projekteket finanszírozzanak.

Nyertes pályázat esetén a résztvevő régiók regionális hatáskörű intézményei – akik egyébként a pályázók is programszinten – közös irányító szervezetet hoznak létre a „mini program” kezelésére. Ennek feladata a projektszintű pályázat kiírása, elbírálása, illetve pénzügyi lebonyolítása és ellenőrzése.

E struktúra célja, hogy a program ne csupán projektszinten nyújtson támogatást, hanem egy köz-belső döntési szintet beiktatva, regionális együttműködés szintjére vigye a projektötletek elbírálását.

A pályázati anyagokat minden együttműködés esetében a vezető partnernek kell benyújtania.

A nem uniós tagországok szándéknyilatkozat aláírása mellett vehetnek részt a programban, annak bármelyik zónájában. Lehetőség van arra, hogy egy-egy projektben nem tagországbeli régió „működési vezető partner” (functional lead partner) legyen – csak abban a zónában, amit szándéknyilatkozatában megjelöl –, ami azt jelenti, hogy az irányítási feladatokat elláthatja, de a finanszírozó Európai Regionális Fejlesztési Alaphoz (ERDF) kapcsolódó pénzügyek intézését egy résztvevő tagországbeli régióknak kell magára vállalni. Ennek oka, hogy a program nem nyújthat anyagi támogatást nem tagország régiójának, számukra az együttműködés anyagi feltételeit az egyéb rendelkezésre álló alapokból kell biztosítani (PHARE, Tacis, Meda stb). A program azzal kíván enyhíteni azokon a nehézségeken, amelyekkel a vegyes finanszírozású programok általában szembesülnek, hogy az EU-ban tartott találkozókkal kapcsolatos utazási és megélhetési költségek a nem tagországbeli résztvevők felé is elszámolható az ERDF által támogatott költségvetésben.

A program a projektköltségvetések 50 százalékát téríti meg, az 1. számú célkitűzés alá tartozó régió esetén 75 százalékát.

Az Interact-program

Az Interact program az Interreg Községi Kezdeményezés része, mely fő célja az Interreg programok megvalósítása során a területfejlesztés, valamint a határ menti, transznacionális és interregionális együttműködések terén felhalmozódott sokrétű tapasztalat átadása, illetve hasznosítása. Az Interact – hivatalosan az Interreg IIIC program keretéből finanszírozott – kis méretű, speciális szakmai jellegű program, amely az Interreg-programok minőségének javításához kíván hozzájárulni a különböző országokban/régiókban található intézmények és szakemberek közötti tapasztalatcsere elmélyítésének, példaértékű menedzsmentmódszerek bemutatásának ösztönzésével, valamint egységesen szabályozott végrehajtási eljárások és „standard” dokumentumok kidolgozását lehetővé tevő platform létrehozásával. Irányítási rendszere az Interreg IIIC-hez hasonlít.

Az ESPON program

Magyarország részt vesz az Interreg Közösségi Kezdeményezéshez kapcsolódó, speciális, kis méretű, horizontális jellegű szakmai kezdeményezésben, az Európai Területi Tervezési Megfigyelő Hálózatban (European Spatial Planning Observation Network – ESPON). Az ESPON-program finanszírozása hivatalosan az Interreg IIIC program keretéből történik. E program célja, hogy területfejlesztéssel kapcsolatos kutatási, tervezési együttműködésen keresztül kapcsolatot teremtsen a kibővített Unió területfejlesztési szakmai szervezetei között.

A program tervezett eredményei:

- az uniós szintű területfejlesztési irányvonalak, tendenciák nyomon követése;
- a területi különbségek, és azok mértékének feltérképezése;
- területi mutatószámok, amelyek segítenek egy kiegyensúlyozott, többközpontú

Európa tervezésében;

- integrált területfejlesztési módszerek, eszközök kialakítása.

Az ESPON-programhoz történő teljes jogú kapcsolódással összefüggő feladatokkal kapcsolatban 2003 év elején külön kormányhatározat (2034/2003. [II. 25.]) került elfogadásra. A kormányhatározat alapján került sor a Kölcsönös Megállapodás és az Egyetértési Nyilatkozat aláírására.

3. Az Interreg-programok végrehajtásának jogi és pénzügyi keretei

3.1. Az európai és hazai jogi környezet

Az Európai Unióhoz történő csatlakozással hazánkban is közvetlenül hatályossá és közvetlenül alkalmazandóvá vált a közösségi jog, mely számos másodlagos jogforrással szabályozza a Strukturális és Kohéziós Alapokból származó támogatások felhasználásának rendjét, intézményi rendszerét. A Strukturális Alapokból, így az Interreg Közösségi Kezdeményezésből származó támogatások felhasználási intézményrendszerére vonatkozó jogi háttérrel megállapítható, hogy azt elsősorban a közösségi jog ún. másodlagos forrásai, azaz a Tanács és a Bizottság rendeletei, illetve a hazai rendeleti szintű jogszabályok alkotják.

Azokat az eljárásokat, amelyek a támogatások igénybevételehez, az elszámolásokhoz, valamint a korrekciós intézkedésekhez kapcsolódnak, egyértelműen szabályozzák a vonatkozó uniós rendeletek, melyek tagállami végrehajtását Magyarországon kormányrendeleti szinten szabályozzák.

A Strukturális Alapokra vonatkozó általános rendelkezéseket a Tanács 1999. június 21-ei 1260/1999/EK rendelete tartalmazza. Ezt kell a Strukturális Alapok felhasználását szabályzó alapidokumentumnak tekinteni, miután átfogóan szabályozza a Strukturális Alapok felhasználását, meghatározva a célokat, a tervezés rendszerét, a jogosultság kérdéseit, és a végrehajtás intézményrendszerének tagállami felépítésére vonatkozóan is tartalmaz rendelkezéseket. A jogforrás mind a négy strukturális alapra – az Euró-

pai Szociális Alapra, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapra és a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköze – egyaránt vonatkozik, ezért az egyes alapok hozzájárulásainak tartalmával kapcsolatos pontosabb meghatározásra külön az Európai Parlament és a Tanács által közösen megalkotott rendeletekben került sor 1999-ben. *Ezek közül az Interreg Közösségi Kezdeményezés esetében az ERFA-ra vonatkozó rendelet tekintendő releváns jogszabálynak.* Az 1260/1999/EK tanácsi rendelet tulajdonsága, hogy a legtöbb végrehajtással kapcsolatos feladat tekintetében csak az alapelveket és a célokat rögzíti, illetve a tagállam és a Bizottság együttműködésének módját határozza meg.

A rendelet kijelöli az Interreg III Közösségi Kezdeményezés alapvető célját – a határ menti, nemzetközi és interregionális együttműködés támogatása mind a Közösség belső területén, mind a Közösség és a csatlakozó országok, valamint a PHARE-, TACIS-, MEDA-programok országai között –, és a Strukturális Alapok költségvetéséből a Kezdeményezésre fordítható összeget. Az Interreg-programok végrehajtásának részletes szabályait az Európai Bizottság 2004. szeptember 2-ai Közleménye tartalmazza (Interreg Irányelvek).

Fontos dokumentumnak tekinthető az *Európai Bizottság 2004. szeptember 2-ai Közleménye* a tagállamoknak az európai térség harmonikus és kiegyensúlyozott fejlődésének elősegítését célzó transzeurópai együttműködést támogató közösségi kezdeményezésre (Interreg III) vonatkozó iránymutatásokról („Interreg Irányelvek”).

A Közlemény definiálja az Interreg III Közösségi Kezdeményezés általános céljait és alapelveit, meghatározza az egyes pillérek – A, B és C – céljait, támogatásra jogosult területeit és tevékenységeit, rendelkezik a programok előkészítéséről, kidolgozásáról és jóváhagyásáról, valamint a végrehajtás intézményeinek – köztük a közös struktúrák – felállításáról. A dokumentumban rögzítésre kerülnek az Interreg-programok monitoringtevékenységére, végrehajtására, valamint értékelésére vonatkozó szabályok is.

Fontos rész az ERFA-források, az előcsatlakozási eszközök (PHARE, ISPA, SAPARD), valamint a TACIS-, MEDA-, CARDS-, EDF-források közötti koordinációról szóló fejezet.

Az új szomszédságpolitika megalapozása érdekében a Bizottság még 2003. március 11-ei „Tágasabb Európa – Szomszédság: keleti és déli szomszédainkkal való kapcsolataink új keretei” című *Közleményében* azt javasolta, hogy „az Európai Unió törekedjen olyan prosperáló és baráti szomszédság kialakítására, ... amellyel az Európai Unió szoros, békés és együttműködésen alapuló kapcsolatokat ápol”. Ennek érdekében a Bizottság új Szomszédsági Pénzügyi Eszközt kívánt létrehozni, „amely a PHARE, a TACIS- és az INTERREG-programok részeként folytatott határokon átnyúló együttműködés tapasztalataira épít”, és arra helyezi a hangsúlyt, hogy „biztosítsa a jövőendő keleti és mediterrán határok zökkenőmentes működését és biztonságos igazgatását, ezzel előmozdítsa a határtérségek fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődését, és együttműködést folytasson a régiók és a nemzetek között”.

A Bizottság megvizsgálta a fentieknek megfelelő pénzügyi eszköz megteremtésének lehetőségét, és 2003. július 1-jén új *Közleményt* adott ki „Az új szomszédsági pénzügyi eszköz előkészítése” címmel. Ez a dokumentum kiemeli a fentiek szerinti pénzügyi eszköz fő céljait, és annak megteremtését két lépcsőben javasolja. Az első szakasz

(2004–2006) célja a létező pénzügyi eszközök összehangoltabb felhasználása; a javaslat szerint ezt Szomszédsgási Programok készítése és végrehajtása révén kell biztosítani, amelyek egységes végrehajtási eljárást tesznek lehetővé a határ mindkét oldalán. E Szomszédsgási Programok kidolgozásának, a különböző támogatási források összehangolásának részletes leírását az *Európai Bizottság által 2004. június 11-én közzétett Végrehajtási Iránymutatás* tartalmazza.

Az egyes Interreg-programokat az Európai Bizottság határozatban hagyta jóvá, amely határozatok kötelező erővel bírnak a címzettek számára.

3. táblázat. Az Európai Bizottság határozatai az Interreg programok jóváhagyásáról

	Eredeti határozat (1999–2000)	Csatlakozást követő határozat (2004)
Program	szám	szám
Magyarország–Szlovákia–Ukrajna SzP	Új program	C (2004) 4902 2004. 12. 09.
Magyarország–Románia és Magyarország–Szerbia és Montenegró Határon Átnyúló Együttműködési Program	Új program	C (2004) 4155 2004. 10. 19.
Szlovénia–Magyarország– Horvátország SzP	Új program	K (2004) 4131 2004. 10. 18.
Ausztia–Magyarország Interreg IIIA	C(2001) 2108 2001. 09. 27.	K (2004) 4156 2004. 10. 19.
IIIB Cadses	C (2001) 4013 2001. 12. 27.	C (2004) 5411 2004. 12. 17.
IIIC	CCI 2001 RG 16 0 PC 017 2001. 12. 31.	C (2004) 5555 2004.12.31
Interact	2002. 12. 16.	2002. 12. 16

Magyarországon az Interreg III Közösségi Kezdeményezés programok végrehajtásának részletes szabályairól szóló 359/2004. (XII. 26.) kormányrendelet hatálya az Interreg III Közösségi Kezdeményezés programokból nyújtott támogatások hazai felhasználásáért felelős, a pénzügyi tervezésben, lebonyolításban és ellenőrzésben részt vevő központi költségvetési szervekre, a felügyeletük alá tartozó költségvetési szervekre, illetve egyéb, a végrehajtás folyamatába bevont szervekre terjed ki hatásköre.

Az intézményrendszer rögzítését követően a rendelet a pénzügyi lebonyolításban részt vevő szervezetek általános feladatait határozza meg. A pénzügyi lebonyolítás rendjének általános szabályain túl konkrét előírások vonatkoznak a bankszámlák státusára és kezelésére, az Európai Bizottsággal történő elszámolásra és az átutalás igénylésére, a forráslelővételre, a támogatások kifizetésének szabályaira, valamint a közösségi hozzájárulás rendezésére. A jogszabály rendelkezik a számviteli nyilvántartásról, mellyel az Európai Bizottság felé történő elszámolást szolgáló könyvvizelési és adat-szolgáltatási rendnek kell eleget tenni. Szabályozási körébe tartozik továbbá a költségigazolási tevékenységek rendje, valamint az ehhez járuló hitelesítés, továbbá az irányító hatóság felelősségviselése mellett a szabálytalanságok kezelése és az ellenőrzés szabályozása.

Kiemelten lényeges megemlíteni, hogy a hazai kormányrendelet az Interreg-programokban megvalósuló tevékenységek szabályozásának olyan aspektusait szabályoz-

za, amelyek csupán Magyarországra érvényesek. Magyarország nem szabályozhat olyan kérdést, amely közvetlenül érint más államokat, nemzeti szabályozással ugyan is nem korlátozható más államok döntési kompetenciája. Ezzel összefüggésben az Interreg-programokban a hangsúly a nemzeti szintű szabályozásról a közös (program-szintű) szabályozásra tevődik át.

3.2. Az Interreg-programok költségvetésével és pénzügyi menedzsmentjével kapcsolatos szempontok és ennek intézményi vonatkozásai

A több EU-tagállam közötti programok esetében az egyes tagállamok által az adott programra fordított összeg összeadódik. Az egyes országok – méretükből adódóan – jelentős mértékben eltérő összeget kapnak az Interreg Közöségi Kezdeményezésen belüli együttműködésre, ezért a programokra fordított források nem szükségszerűképpen azonosak.

Az Interreg-programok egyik alapelve az *egy program – egy számla elve*. Minden program esetében csak egy ERFA–Interreg-számla lehetséges – azon országban, ahol a Kifizető Hatóság található. Kivételes alkalommal, egyes határ menti programok esetében az Európai Bizottság engedélyezi egy közreműködői szintű kifizető ügynökség (al-kifizető hatóság) közbeiktatásával *al-ERFA-számlák* létrehozását, de a pénzügyi átutalások Brüsszel és a program között csak a Kifizető Hatóságnál kialakított számla használatával történik.

Az egy számla elve azt is jelenti, hogy az egyes EU–Tagállamok szintjén a programokon belül TILOS a résztvevő EU–Tagállamok szerint megosztani a forrásokat. Ez azt jelenti, hogy csak *egyetlen pénzügyi tábla van programonként*, amelyben nem szerepelnek tagországok szerint az összegek, bármennyi is az egyes országok ERFA-hozzájárulása az egyes programokhoz. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy például a magyar–szlovák program esetében a szlovák allokáció (a szlovák ERFA–Interreg hozzájárulás a programhoz) a magyarországi számlára érkezik a magyar allokációval együtt Brüsszeltől, illetve a magyar–osztrák program esetében a magyar allokáció az ausztriai Kifizető Hatósághoz kerül közvetlenül. Mindennek következményeként elvileg nem lehet pontosan előre tudni, hogy a források mekkora része lesz Magyarországon elköltve, és mennyi a szomszédos országokban. A programirányító bizottságok a gyakorlatban azonban igyekeznek azt képviselni, hogy annyi forrás legyen elköltethető az egyes országokban, amennyi az eredeti hozzájárulás volt.

Az *Interreg-programok* a szomszédos, illetve egyéb európai országokkal közös végrehajtású programok, így a pénzügyi kifizetések rendszere is általában eltérő. A programok végrehajtása szintén nem egységes.

1. A magyar–szlovák–ukrán program esetében a Kifizető Hatóság Magyarországon lesz. A magyar ERFA-hozzájáruláson kívül a magyarországi programszámlára érkezik a szlovák ERFA-hozzájárulás az Interreg-programhoz. A szlovákiai kifizetéseket a szlovákiai al-kifizető hatóság végzi. A magyarországi társfinanszírozás a magyar, a szlovákiai a szlovák rendszeren keresztül kerül kifizetésre.

2. A magyar–osztrák és magyar–szlovén–horvát programok esetében a Kifizető Hatóság a külföldi országban lesz, a magyarországi intermedier szintű al-kifizető hatóság (kifizető ügynökség: VÁTI TFI Pénzügyi Osztály) kincstári számláján keresztül kerül az ERFA-forrás és a hazai társfinanszírozás kifizetésre. A magyar ERFA-források Brüsszelből a szlovéniai és osztrák Kifizető Hatósághoz kerülnek. A projektszintű döntések és a teljesítés tényleges üteméhez igazodva utalja át a pénzeket a Kifizető Hatóság az al-kifizető hatóságnak.

Az Interreg IIIB és IIIC programok esetében az ERFA-kifizetések a külföldi Irányító Hatóságtól közvetlenül kerülnek kifizetésre a nemzetközi projektek magyar vezető partnereihez, illetve a külföldi vezető partnerektől – a projekten belül – a magyar partnerekhez.

4. Az Interreg-programok irányításában és végrehajtásában részt vevő intézmények

4.1 Az Interreg-programok végrehajtásának intézményei

Mivel az Interreg-programok több ország részvételével működnek, ezért lebonyolításukban speciális jelentősége van a nemzetek és régiók feletti intézményeknek. Mivel a Strukturális Alapok végrehajtásában közreműködő végrehajtó intézményrendszer alapvetően nemzeti vagy regionális alapon szerveződik, a lebonyolításban speciális megoldásokra (is) szükség van a program európai szintű politikai céljainak és a részt vevő országok nemzeti szabályozásának együttes biztosítása érdekében. Nemzetek feletti programintézmény az Irányító Hatóság, a Kifizető Hatóság, és mindenekelőtt a Közös Technikai Titkárság, amelyek – függetlenül attól, hogy mely országban vannak – a nemzeti érdekektől függetlenül kötelesek működni. Közös szervezet továbbá a Közös Monitoring Bizottság és a Közös Irányító Bizottság, amelyek a nemzetek feletti programszintű érdekek mellett felszínre hozhatják – és egyeztetik – a nemzeti és regionális érdekeket is.

Az *Interreg IIIB* (több ország együttműködésében megvalósuló, nagyobb térségre, esetünkben a Cades-országokra vonatkozó) és *Interreg IIIC* (a tagországok európai szintű együttműködését támogató) programok központosítottabb struktúrában működnek, általában nagyobb szerep jut a közös intézményeknek. A nemzeti kontakt pontoknak, illetve egyéb nemzeti szervezeteknek elsősorban a nemzeti szintű koordinációban és információszolgáltatásban, az esetleges program szintű társfinanszírozás biztosításában, a második szintű ellenőrzésben és egyes esetekben az első szintű ellenőrzésben lehet szerepük.

Szemben a nemzeti és regionális programokkal az Interreg együttműködés nem önálló adminisztratív struktúrákkal, önálló jogrendszerrel rendelkező területeken jön létre. Ezzel összefüggésben a határon átnyúló karaktere alapján – megállapodásokban rögzített szabályok szerint járnak el az adott feladatra (programra) kinevezett intézmények.

Az Interreg Irányelvek szerint a programokban résztvevő államoknak kell megegyezni abban, hogy milyen *közös struktúrákat* (Közös Irányító Hatóság, Közös Kifizető Hatóság, Közös Titkárság) hoznak létre, illetve neveznek ki az egyes programok esetében.

Az Interreg IIIB és IIIC programok esetében a résztvevő összes tagállam együttes döntése szükséges a közös struktúrák kialakításához. Az Interreg IIIB (Cades) programmal kapcsolatban Magyarországnak formálisan deklarálni kell a programban való részvételét (ezekben az esetekben a transznacionális IH/KH nem Magyarországon

lesz, de az eddigi gyakorlatnak megfelelően a nemzeti struktúráknak fontos szerepük van a projektek kiválasztásában és ellenőrzésében, a társfinanszírozás biztosításában stb.). Ez részben érvényes az Interreg IIIC, Interact- és ESPON-programokra is.

Irányító Hatóság

Az Interreg-programok megvalósításáért (a megvalósítással kapcsolatos pénzügyi és statisztikai adatgyűjtés, a támogatott projektek nyomon követése, tisztaságának ellenőrzésére, a pénzügyi folyamatok belső ellenőrzése). Az Irányító Hatóság szorosan együttműködik a felelős nemzeti hatóságokkal és közreműködő szervezetekkel. Az Irányító Hatóság a feladatait az Interreg-irányelvekben rögzített előírásoknak megfelelően, valamint a 1260/1999/EK tanácsi rendelet 9. cikke n) pontja, illetve 34. cikkében foglaltakkal összhangban látja el, és a programszintű és stratégiai kérdéseket megvitató Közös Monitoring Bizottság, illetve a projektszintű döntéseket hozó Közös Irányító Bizottsággal szoros együttműködésben dolgozik.

Kifizető Hatóság

Az 1260/1999/EK tanácsi rendelet 9. cikke o) bekezdésében és 32. cikkében, az Interreg-irányelvek 25. és 31. pontjában, valamint a 448/2001/EK bizottsági rendeletben rögzített ellátásáért a Kifizető Hatóság felelős. A Kifizető Hatóság felelős az igazolt költségkimutatásokkal alátámasztott kifizetési kérelmek összeállításáért és a Bizottsághoz történő benyújtásáért, valamint a Bizottságtól érkező kifizetések fogadásáért.

A Kifizető Hatóságnak meg kell győződnie arról, hogy az Irányító Hatóság igazgatási, számviteli, kifizetési és belső ellenőrzési eljárásai biztosítják az alkalmazandó szabályok tiszteletben tartását (pl.: a kérelmek jogosultságának ellenőrzése a kifizetések engedélyezését megelőzően; a pályázatok jogosultságának ellenőrzése a kedvezményezettrel való szerződéskötést és a kötelezettségvállalás nyilvántartásba vételét megelőzően).

A Bizottság indokolt esetben engedélyezi a határ menti programok esetében közreműködői szintű „*al-kifizető hatóság*”-ok (kifizető ügynökség) létrehozását, amely az adott országban történő kifizetéseket végzi, szoros együttműködésben a Kifizető Hatósággal és az Irányító Hatósággal.

Közös Monitoring Bizottság

A Közös Monitoring Bizottság – az érintett országok nevében – végzi a program felügyeletét. A Közös Monitoring Bizottság tagjai az érintett országok regionális-helyi, illetve nemzeti szintű képviselői. Minden partnerország teljes jogú tagként vesz részt a bizottság munkájában. A bizottság munkáját a Közös Titkárság segíti.

Közös Irányító Bizottság

A projektek közös kiválasztását a Közös Irányító Bizottság végzi. Az Európai Bizottság ajánlata alapján a Közös Irányító Bizottság tagjai a monitoringbizottsághoz képest nagyobb számban tartalmaznak helyi-regionális képviselőket, a programok regionális-helyi karakterének megfelelően. A projekt kiválasztás során azonban minden vonatkozó nemzeti szintű kompetenciának is érvényt kell szerezni. Az Irányító Bizottság eljárásrendjét a Monitoring Bizottság fogadja el. A bizottság munkáját a Közös Titkárság segíti.

Közös Szakmai Titkárság

A Közös Titkárság a teljes program (nemcsak az adott országban részt vevő partnerek) vonatkozásában végez koordinációs, információs, illetve menedzsmentjellegű feladatokat, illetve közvetlenül támogatja az Irányító Hatóságot (illetve részben a Kifizető Hatóságot) munkájának ellátásában. A Közös Titkárság látja el a Közös Irányító és Monitoring Bizottságok titkársági feladatait. A Bizottság ajánlása értelmében a Közös Titkárság tagjai között az adott programban részt vevő országok állampolgárait célszerű alkalmazni.

Minden program esetében csak egy Közös Technikai Titkárság létrehozását támogatja az EU Bizottság, célszerűen az Irányító Hatóság székhelyével megegyező helyszínen. Az irányító funkciókkal nem rendelkező országokban ún. Info Pontok (Kontakt Pontok) segítik a Közös Titkárság munkáját.

Végrehajtó Ügynökség

A határmenti programok esetében a projektszintű végrehajtás egy részét – különösen a beruházásjellegű projektek esetében – célszerű nemzeti szinten végezni. Ez a megoldás különösen kézenfekvő a „külső” határ menti programok esetében, ahol a nem EU–Tagállamok részvételének projektszintű támogatása a PHARE-, Tacis- vagy Cards-programok eljárásrendjével és menedzsmentjével valósul meg. Általánosságban a végrehajtó ügynökségek lehetnek felelősek a határ menti programok esetében a magyar projektpartnerekkel történő közvetlen, végrehajtás szintű kapcsolattartásért, az első szintű ellenőrzésért, a monitoringrendszer feltöltésért. Egyes programokban ezeket a feladatokat a Közös Szakmai Titkárságok látják el.

4.2 Az egyes Interreg-programok magyarországi intézményei

Az Interreg-programok magyarországi intézményei az Interreg Irányelvek alapján, a szomszéd országokkal történő megállapodás szerint kerülnek kialakításra. A szervezetek egy része (MEH NTH, VÁTI, a bizottságokban részt vevő minisztériumok és megyék) már 5–6 éve részt vesz az azonos vagy hasonló feladatok ellátásában, míg a szervezetek egy másik csoportja a Strukturális Alapok végrehajtási rendszerének elemeként került a programstruktúrába (pl. PM-Kifizető Hatóság, KEHI)

Mivel az egyes programok jellege és az ezen alapuló nemzetközi munkamegosztás eltérő, a magyarországi intézményi struktúra, az egyes szervezetek felelősége és feladatai is szükségszerűen különböznek az egyes programok esetében.

A programintézmények javasolt *magyarországi szerkezetét* az alábbi táblázat tartalmazza.

Az egyes Interreg programok közös intézményei

Program-intézmény	Interreg IIIA				Interreg IIIB	Interreg IIIC
	Oszták–magyar	Szlovén–horvát–magyar	Magyar–román–szerb	Magyar–szlovák–ukrán	Cadstes	East Zone
Közös intézmények						
irányító hatóság	(Ausztria)	(Szlovénia)	OTH	OTH	(Olaszország)	(Ausztria – keleti zóna)
kifizető hatóság	(Ausztria)	(Szlovénia)	PM	PM	(Olaszország)	(Ausztria – keleti zóna)
közös technikai titkárság (KTT) és info pont (IP)	VÁTI (IP)	VÁTI (IP)	VÁTI (KTT)	VÁTI (KTT)	VÁTI (IP-CCP)	VÁTI
közös monitoring bizottság tagja	OTH, KÜM, NFH, minisztériumok, helyi képviselők	OTH, KÜM, NFH, minisztériumok, helyi képviselők	OTH, KÜM, NFH, minisztériumok, helyi képviselők	OTH, KÜM, NFH, minisztériumok, helyi képviselők	OTH, régiók képviselője (TERET), VÁTI	OTH, VÁTI
közös irányító bizottság tagja	OTH, helyi képviselők	OTH, helyi képviselők	OTH, helyi képviselők	OTH, helyi képviselők	OTH, régiók képviselője (TERET)	OTH, (régión képviselője)
Nemzeti intézmények						
nemzeti hatóság	OTH	OTH	OTH	OTH	OTH	OTH
al-kifizető hatóság	VÁTI	VÁTI	nincs	nincs	nincs	nincs
Kincstár	MÁK	MÁK	MÁK	MÁK	(MÁK)	(MÁK)
végrehajtó ügynökség	VÁTI	VÁTI	VÁTI	VÁTI	(VATI)	(VATI)
5% ellenőrzés	KEHI/ MTRH	KEHI/ MTRH	KEHI/ MTRH	KEHI/MTRH	KEHI/MTRH	KEHI/MTRH

Rövidítések:

PM Pénzügyminisztérium

OTH Országos Területfejlesztési Hivatal

NFH Nemzeti Fejlesztési Hivatal

VÁTI Váti Urbanisztikai és Regionális Fejlesztési Kht.

MÁK Magyar Államkincstár

KEHI Kormányzati Ellenőrzési Hivatal

Az Európai Bizottság javaslatai és az előzetes egyeztetések eredményeként a Magyarország részvételével zajló Interreg IIIA határon átnyúló programok Irányító Hatóságai/programvégrehajtásért felelős szervek a következők:

Magyarország	Szlovákia	Ukrajna
Irányító Hatóság (IH): Országos Területfejlesztési Hivatal (OTH)	Nemzeti Hatóság Szlovák Köztársaság Építési és Regionális Fejlesztési Minisztérium	Nemzeti Hatóság Gazdasági és Európai Integrációs Minisztérium

Magyarország	Románia	Szerbia
Irányító Hatóság (IH): Országos Területfejlesztési Hivatal (OTH)	Nemzeti Hatóság Európai Integrációs Minisztérium	Nemzeti Hatóság Külgazdasági Minisztérium

Magyarország	Szlovénia	Horvátország
Nemzeti Hatóság Országos Területfejlesztési Hivatal (OTH)	Irányító Hatóság (IH): Nemzeti Területfejlesztési Ügynökség (NARD-Slov)	Nemzeti Hatóság Európai Integrációs Minisztérium

Magyarország	Ausztria
Nemzeti Hatóság Országos Területfejlesztési Hivatal (OTH)	Irányító Hatóság (IH): Kancellári Hivatal

A magyar–román–szerb és a magyar–szlovák–ukrán *Interreg IIIA programok* esetében az Országos Területfejlesztési Hivatal (OTH) a program Irányító Hatósága. Azon Interreg IIIA programok esetében, melyekben Magyarország adja a Kifizető Hatóságot (Magyarország–Szlovákia–Ukrajna, Magyarország–Románia–Szerbia), ott ezen funkciót a Pénzügyminisztérium látná el, összhangban a Strukturális Alapokkal kapcsolatos magyarországi szabályozással.

Az Irányító és Kifizető Hatósági feladatköröket a Magyarország–Ausztria Interreg IIIA program esetében az osztrák Kancellári Hivatal, a Magyarország–Szlovénia–Horvátország Interreg IIIA program esetében pedig a szlovén Nemzeti Területfejlesztési Ügynökség, illetve a Pénzügyminisztérium látná el. (Ezen két program esetében a kifizető ügynökségi feladatokat Magyarországon a VÁTI Pénzügyi Irodája látná el).

Magyarországon a tervek szerint a magyar–szlovák–ukrán, illetve a magyar–román–szerb programok esetében Közös Titkárság kerül felállításra a VÁTI-n belül, különálló egységként. Szlovák, szerb, ukrán, és a lehetőségek szerint román tagok is alkalmazásra kerültek, a programok szabályai szerint. A Szlovéniában (Nemzeti Területfejlesztési Ügynökség), valamint Ausztriában (Osztrák Területfejlesztési Intézet) működő Közös Titkárságok 1-1 magyar taggal bővülnek.

A határ menti programok esetében a projektszintű végrehajtási feladatok közreműködő szervezetekhez (Végrehajtó Ügynökségek) kerülnek delegálásra. Magyarországon – összhangban a korábbi CBC-gyakorlattal – a program végrehajtását a tervek szerint döntően a VÁTI regionális képviselői (Sopron, Szombathely, Zalaegerszeg, Budapest, Eger, Mátészalka, Békéscsaba, Szeged, Debrecen, Pécs) végzik a Közös Titkárság programszintű koordinációja mellett.

Az *Interreg IIIB, IIIC, Interact és ESPON programok* menedzsmentstruktúrája – mivel elfogadott, működő programokról van szó – mára kialakult. Az Interreg IIIB (CADSES) program Irányító és Kifizető Hatósága Rómában az Infrastrukturális és Közlekedési Minisztérium (Ministry for Infrastructures and Transports, General Direction for Spatial Planning [DI.CO.TER.], Division IV). Az Interreg IIIC Keleti Zóna Irányító Hatósága Bécs város (Department for EU-Strategy and Economic Development, Magistratsabteilung 27, Schlesinger Platz 2, 1080 Vienna, Austria). Az ESPON-program Irányító és Kifizető Hatósága Luxemburgban van, a Belügyminisztérium szervezetén belül. Az Interact-program Irányító és Kifizető Hatósága a Kancellári Hivatal Ausztriában, a közös Titkárság szintén Bécsben van. Az Interreg IIIB (Cades) program Közös Titkársága Drezdában, míg az Interreg IIIC Keleti Zóna Közös Titkársága Bécsben található. Azon programok esetében, ahol Magyarországon nincs közös titkársági funkció (az osztrák és a szlovén–horvát program mellett az Interreg IIIB és IIIC is), a nemzeti szintű koordinációs feladatokat a közös titkárságokkal szorosan együttműködő nemzeti kontaktpontok láthatják el.

5. Kitekintés: a területi együttműködés intézményi perspektívái a 2007–2013 közötti időszakban

A jelen programozási periódushoz (2000–2006) kötődően, a Strukturális Alapok „mainstream” célterületeitől elkülönült, az Interreg Közösségi Kezdeményezésen belül működő, határon átnyúló, transznacionális és interregionális fejlesztési kezdeményezés a jövőben *területi együttműködés* néven az új kohéziós politika önálló, harmadik célterületévé válik.

Mindez lehetővé teszi azt, hogy a területi együttműködés speciális szabályai, speciális intézményrendszere az Európa Tanács rendeletein keresztül közvetlenül az egyes tagállamok jogrendjének kötelező részévé váljanak, és ilyen formában harmonizációjuk mind szabályozási, mind menedzsmentszinten egyaránt megkövetelhető lesz. Ez nyilvánvalóan sokkal inkább elérhetővé teszi a területi együttműködés céljainak elérését közép-hosszú távon, és egyértelműen hozzájárul a kapcsolódó menedzsment-rendszerek hatékonyságának és biztonságának növeléséhez is.

Az eddigiekben ugyanis a Közöségi Kezdeményezésre vonatkozó szabályok csak korlátozottan kerültek szabályozásra a tanácsi rendeletek rendszerében, és az Európai Bizottság alacsonyabb rendű szabályozással (Interreg Irányelvek, állásfoglalások) vagy a programdokumentumokon keresztül igyekezett az Interreg-együttműködések speciális szakmai és menedzsmentfeltételeit megkövetelni. Ilyen úton viszont a nemzeti és intézményi szintű szabályozás sok esetben nem tudta követni a kívülről, alacsonyabb szinten megfogalmazott feltételeket, amelynek következtében a Közöségi kezdeményezés menedzsmentje a sok kényszerű kompromisszum eredményeképpen szükségszerűtlenül bonyolulttá vált, és az esetek jelentős részében nem tudja a várt szerepét betölteni a fejlesztéspolitika rendszerében.

Az új, 2007–2013 közötti programozási periódusban az előkészítés alatt álló tanácsi rendeletek jelentős részben meghatározzák a területi együttműködés célrendszerét, együttműködési területeit és nem utolsósorban a programok végrehajtását támogató menedzsmentrendszereket is a korábbinál sokkal részletesebben definiálják.

A képet tovább bonyolítják a *külső határ menti programok*. Ezek nem tartoznak közvetlenül a kohéziós politikához, mivel a csatlakozó országokkal, illetve a nem tagállamokkal történő együttműködést támogatják az Európai Unió külső határai mentén. Az ezeken a határokon a jövőben működő együttműködési programok szabályai nem a Strukturális Alapok rendeleti rendszerében kerülnek szabályozásra. A legújabb információk szerint az ilyen jellegű együttműködés a továbbiakban nem a regionális politikáért felelős főigazgatósághoz tartozik, ezért arra kell felkészülni, hogy a horvát, szerb, illetve ukrán határon a programozás és végrehajtás egyaránt eltérő szabályok szerint fog történni, és az intézményrendszer továbbfejlesztésének is mások a lehetőségei. A külső határon működő együttműködések várhatóan alapvetően a jelenlegi Szomszédsági Programok keretében kialakított együttműködés közvetlen folytatásai lesznek.

A menedzsmentrendszer átalakulását az a tény irányítja, hogy a területi együttműködés a harmadik célterületként a strukturális alapok „fő csapásirányába” került. Az eddigiekben (Interreg-programok) az együttműködést a Bizottság alacsonyabb rendű szabályozással (pl. Interreg Irányelvek) irányította, ezért a bizottság elvárásait a gyakorlatban a Tagállamok sok esetben nem hajtották végre. Az új helyzettel összhangban a bizottság a rendeleteken keresztül közvetlenül szabályoz néhány olyan területet, amelyen a területi együttműködés (Interreg) speciális szabályainak alkalmazását közvetlenül megköveteli.

A legfontosabb ilyen szabály a *Vezető Partner elv teljes körű alkalmazása*. Ennek értelmében egy adott programban az Irányító Hatóság egy partnerrel (vezető partner) köt közvetlenül szerződést, és a további partnerek részvétele (nemzeti hovatartozásoktól függetlenül) a vezető partneren keresztül bonyolódik. Mivel a pénzügyi kifizetési rendszernek is követnie kell ezt az elvet, a jelenlegi struktúrákat és folyamatokat újra kell szabályozni.

A *projektkiválasztás rendszerében* a jövőben hangsúlyozottan tiltásra kerül mindenféle nemzeti vagy regionális „pre-szelekció”, a döntések előkészítését és meghozatalát, egy rendszerben, programszinten kell elvégezni. Ehhez kapcsolódóan az egy program–egy számla elv alapján az Európai Bizottság az eddiginél is következetesebben *tiltja a források nemzeti allokációk szerinti felosztását*, ezért nem garantálható, hogy egy adott programban egy adott tagállam hozzájárulása minden esetben és teljes körűen „visszakerül” az adott ország területére.

A fentiek alapján a jelenleg működő menedzsmentstruktúrákat tovább kell fejleszteni, a közös, „nemzetközi” struktúrák szerepe várhatóan erősödni fog. A jelenlegi periódusra kialakított speciális Interreg-menedzsment és monitoring rendszer kidolgozása már a várható változásokra figyelemmel történt, de a rendszer továbbfejlesztéséhez mindenképpen szükség lesz a menedzsmentrendszer átalakítására.

Az ERFA-rendelet a korábbinál részletesebben rendelkezik a közös struktúrákkal és folyamatokkal kapcsolatos fő szabályokról, azonban számtalan lényeges szempontot a Bizottság (hasonlóan a jelenlegi helyzethez) a programok végrehajtási szabályainak szintjén kíván irányítani.

Az intézményrendszerrel kapcsolatos legfontosabb előírások részben megegyeznek az 1. és 2. célterület esetében alkalmazott „fő-szabályokkal”, azonban a speciális menedzsmentkövetelmények miatt ezek kiegészülnek további szempontokkal is.

Az adott területi együttműködési programban részt vevő tagállamoknak ki kell jelölni egy közös Irányító Hatóságot, egy Közös Szakmai Titkárságot, Közös Igazoló Hatóságot és egy közös Audit Hatóságot.

Az eddigiekhez hasonlóan a *Közös Monitoring Bizottság* a területi együttműködési programok legfontosabb stratégiai irányító szerve, ez a bizottság „testesíti meg” a több tagállam területét érintő, külön adminisztratív struktúrával általában nem lefedett közös programtértség egészét.

Az adott program *Irányító Hatósága* lényegében a korábbi feladatait fogja ellátni, kivéve azokat a kötelezettségeket, amelyek a nemzeti és közösségi szabályokkal kapcsolatos intézkedések szabályosságára, illetve költségek elszámolhatóságára vonatkoznak. Ezzel összefüggésben felelőssége annak ellenőrzésére korlátozódik, hogy a műveletben részt vevő kedvezményezett kiadásait az első szintű ellenőrzés során a kinevezett vagy felhatalmazott ellenőr hagyta jóvá.

Az Irányító Hatóság, a programban részt vevő tagállamokkal történt konzultációt követően *Közös Szakmai Titkárságot* hoz létre. A közös technikai titkárság az irányító hatóságot és a monitoring bizottságot, illetve ahol ez szükséges, az Audit Hatóságot segíti munkájában. A Közös Szakmai Titkárság az Irányító Hatósággal egy helyen, azaz szoros együttműködésben dolgozik. A Közös Szakmai Titkárságban az érintett országokból alkalmazott munkatársak dolgoznak, és közösen ellátják az adott program operatív menedzsmentfeladatait.

Az adott területi együttműködési program *Igazoló Hatósága* fogadja a Bizottság által indított kifizetéseket és – általános szabályként – a fő kedvezményezett részére folyósítja az összeget, függetlenül attól, hogy a fő kedvezményezett székhelye és a támogatott tevékenység mely tagállam területét érinti. Bár erre külön szabály nincs, de a program végrehajthatósága érdekében célszerű az Igazoló Hatóságot az Irányító Hatóság székhelye szerinti tagállamba telepíteni.

Az adott területi együttműködési operatív program *Audit Hatóságát* az adott program összes érintett tagállamát képviselő pénzügyi ellenőrzési csoport segíti. Ezt a csoportot az operatív programban részt vevő tagállamoknak kell létrehozniuk. A csoportban részt vesz az operatív programban részt vevő minden egyes tagállam által kijelölt könyvvizsgáló testület egy képviselője. A pénzügyi ellenőrzési csoportot legkésőbb az operatív programot jóváhagyó határozattól számított három hónapon belül kell létrehozni. A csoport eljárási szabályzatát maga fogadja el. A csoportot az operatív program audit hatósága vezeti, és operatív munkájában támogatja a program Közös Szakmai Titkársága.

A területi együttműködési program(ok) csak úgy hajthatók végre szabályosan, hatékonyan és eredményesen, ha egy valóban határ menti, transznacionális menedzsmentstruktúra kerül kialakításra. Ez csak akkor biztosítható, ha az eddigieknél európai szinten sokkal részletesebben meghatározott, és várhatóan az Európai Bizottság által közvetlenül számon kért speciális szabályoknak megfelelő rendszer kerül kialakítása. Ez mindenképpen feltételezi azt, hogy az egyéb operatív programoktól és nemzeti rendszerektől független Irányító Hatóság és egy vele szorosan együttműködő, az adott feladatra létrehozott, „nemzetközi” Közös Szakmai Titkárság alkossa a program menedzsmentjét, szorosan együttműködve a program összes hazai és külföldi szereplőjével.

Tekintetbe véve azt a tényt, hogy a területi együttműködési programok operatív menedzsmentje (Irányító Hatóság, Közös Titkárság) az egész program – és így az érintett összes tagállam – nevében végzi, szigorúan technikai jellegű, menedzsmentszintű munkáját, a nemzeti struktúrákat és a közös menedzsmentfunkciókat szét kell választani. Ezzel összefüggésben a programok közös menedzsmentjének természetesen mindenképpen függetlennek kell lennie az adott programban a tagállam stratégiai feladataival kapcsolatos döntési kompetenciákért felelős intézményi struktúrától, azaz a nemzeti szintű stratégiai döntéseket a közös menedzsmentrendszer működésétől szét kell választani.

Irodalom

- A magyarországi PHARE CBC Program eredményei 1995–2001. VÁTI TFI, Budapest, 2002, szeptember.
- Az Interreg Magyarországon – Kézikönyv. Technical Assistance for the INTERREG Programme and Project Development (European Aid/116361/D/SV/HU): Budapest, 2004, szeptember.
- Interreg programok. VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Közhasznú társaság (www.pharereg.hu).
- Interregionális Program. Országos Területfejlesztési Hivatal (www.oth.gov.hu).
- Steps Towards Territorial Cooperation 2007–2013. Interact Seminar 28 to 29 september 2005, Brussels (www.interact-eu.net).
- Objective „European Territorial Cooperation”. European Commission DG Regio (www.europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.html).
- Territorial Cooperation 2007–2013. European Commission DG Regio (www.europa.eu.int).
- Imre János Csalagovits: The challenges of cooperation and the lessons from INTERREG for the new Member States... and the others. In: *Cooperation at the heart of cohesion: Interreg in action*. Inforegio Panorama, European Union Regional Policy, No. 17 september 2005, 7–12.