

A REGIONÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉS FELTÉTELEI KÖZÉP- ÉS KELET-EURÓPÁBAN

(Conditions of Regional Co-operation in Central and Eastern Europe)

ILLÉS IVÁN

Az utóbbi évtized egyik egyértelmű jelensége a határokat átlépő regionális együttműködés jelentőségének növekedése Európában. E tendencia számos oka közül kettőt érdemes kiemelni. Az egyik a gazdasági, környezeti jelenségek természetéből adódik. A környezeti hatások nyilván nem ismernek határokat, eredményes kezelésük csak azokon átnyúló együttműködés keretében képzelhető el. A gazdasági élet a hatékonyabb munkamegosztás, a versenyképességi előnyök kihasználása érdekében lépi át a határokat. Ez a folyamat azonban utakat, vasutakat, infrastruktúrát igényel, ami ismét csak nemzetközi együttműködést igényel. Van azonban a jelenségnek politikai természetű oldala is. A XX. század második fele a nemzetállamiság meghaladásának két irányzata felé mutat. Az egyik a globalizáció, a társadalom életét meghatározó tényezőknek egyre inkább nemzetközivé, világméretűvé válása. A másik, és ezzel szorosan összefüggő, ennek mintegy kiegészítőjét képező tényező, a regionalizmus, a helyi szűkebb környezethez és közösséghez való kötődés erősödése, a helyi autonómia igénye és annak egyre szélesebb körű megvalósulása. A történelmi körforgás folyamatában, a nemzetállam eszméjének két évszázados kizárólagossága után, Európa bizonyos fokig visszatér a középkori polgár világképéhez. Ez elsősorban kereszténynek, azaz európainak, másodsorban városi, szűkebb környezete polgárának tekintett magát, a nemzeti azonosulás – ha volt – legfeljebb ezután következett. A mai világban azonban a regionalizmusnak demokratikus funkciója is van, amennyiben ellensúlyát képezheti és sokszor képezi is az állami központi hatalom túlzott megnövekedésének, elhatalmasodásának.

Ha a regionalizmus, a regionális együttműködés jelentősége növekedésének okai ezek, akkor Közép- és Kelet-Európában szerepüknek még nagyobbak kell lennie, mint Európa más részein. Közép- és Délkelet-Európa országai kicsiny, kontinentális országok, hosszú szárazföldi, a legtöbb esetben nem természetes határokkal. Míg az Európai Unió jelenlegi tagállamainak határai 80%-ban tengeri határok, a közép- és délkelet-európai határok csak 10%-ba azok. Közép- és Délkelet-Európa 120 millió lakosának olyan hosszú, sőt még egy kicsit hosszabb szárazföldi határai vannak, mint az Európai Unió 370 millió lakosának. Ha valaki, akkor ezek az országok rá vannak utalva a nemzetközi regionális együttműködésre. Nem kevésbé fontos a kérdés politikai oldala sem. Közép- és Kelet-Európa országai fél évszázados – egyes országok esetében sokkal hosszabb – diktatúra után most térnek vissza a demokratikus politikai rendszerhez. Németország, Ausztria, Olaszország és Spanyolország példája mutatja, hogy éppen ebben az átmeneti politikai helyzetben van különleges jelentősége a decentralizáció, a helyi autonómiák alkotmányos rögzítésének és érvényesítésének. Végül, és nem utolsósorban a közép- és kelet-

európai határok viszonylag újabb keletűek, hiszen ezek a népek a múlt század közepéig – a legtöbb nép ennél jóval tovább – kivétel nélkül három - az orosz, az oszmán és a Habsburg – birodalom keretében éltek, nagyrészt elválasztó határok nélkül. Az egyes térségek között intenzív munkamegosztás és kapcsolat alakult ki, a határok korábban integrált területeket választanak szét. A cseh nemzet kivételével a térség 19 nemzete közül egy sincs, amely egészében saját nemzeti államának határain belül élne, és a térségben 10 olyan etnikum létezik – a lengyel, az orosz, az ukrán, a magyar, a német, a román, a szerb, a horvát, az albán és a török – amelynek határokon kívül, nemzetiségi sorban élő népessége meghaladja az egymilliót. Aligha kell ilyen körülmények között bizonygatni a határokon átnyúló kapcsolatok jelentőségét.

Mindezen meggyőző érvek ellenére, ha összevetjük a határokon átnyúló regionális kapcsolatok intenzitását és az együttműködés színvonalát Nyugat- valamint Közép- és Kelet-Európa között, akkor nem kétséges, hogy igen jelentős különbségeket találunk. A nyugat-európai folyamatokhoz képest Közép- és Kelet-Európában valójában csak kezdeti kísérletekről beszélhetünk. A különbségek alapvető okai közé tartozik, hogy Nyugat-Európában a regionális együttműködés valójában egy átfogó integrációs folyamat része. A fő folyamat maguknak az országoknak az integrálódása, az áru, a tőke, a pénz és a munkaerő szabad áramlása, a gazdaság- és a biztonságpolitikák összehangolása, a regionális együttműködés ennek keretében folyik. Közép- és Kelet-Európában azonban erről valójában szó sincs. Létrejött ugyan, a Közép-Európai Szabadkereskedelmi Övezet (CEFTA), de ez egyrészt még a régió belül is részleges (Magyarország hét szomszédja közül kettőt foglal magában), másrészt csak annyit jelent, hogy a lassan általánossá váló szabadkereskedelem körülményei között legalább nem diszkrimináljuk szomszédainkat. Még lényegesebb, hogy Nyugat-Európában van egy hatalmas integrációs intézmény, az Európai Unió, amely tekintélyével, pénzügyi forrásaival és olykor az országokra nézve kötelező döntéseivel támogatja a határokon átnyúló regionális együttműködést. Ilyesmi Kelet-Európában nem létezik. A régiók néha előreszalhatnak, és dicséretes módon még meg is előzhetik az országok, kormányok közötti integráció folyamatát, de nyilvánvaló módon nem szakadhatnak el attól. Annál is inkább nem, mert a decentralizáció Közép- és Kelet-Európában messze nem érte el a nyugat-európai színvonalat, az állam területei egységei kisebbek és jóval kisebb gazdasági és politikai autonómiával rendelkeznek. A rendszerváltás utáni önkormányzati törvényhozás a legtöbb országban – a helyi önkormányzatok önállóságának növelésével egyidejűleg – a területi szintű önkormányzatok kompetenciáit jelentősen szűkítette, vagy azokat akár meg is szüntette. Így a régiók nem is rendelkeznek azokkal az eszközökkel, jogi és politikai mozgástérrel, amire az együttműködések kezdeményezéséhez és elmélyítéséhez szükség lenne. A harmadik ok az anyagi eszközök hiánya. Bármilyen akció, fejlesztési projekt megvalósítása pénzbe kerül és a kelet-európai kormányok, önkormányzatok ebben nem bővelkednek. A külföldi támogatások hosszú ideig csak korlátozottan voltak felhasználhatók erre a célra. Magában az Európai Unióban az INTERREG eszközöket csak 1994 óta lehet az Unió külső határain fekvő régiókban felhasználni. 1995 óta áll rendelkezésre a PHARE-CBC keret az Unióval szomszédos régiókban való felhasználásra, és 1996 óta van lehetőség más, EU

társult államaival határos régiókban azt felhasználni. Magyarországon így pl. közösségi pénzek továbbra sem használhatók fel ukrán, szerb és horvát határok mentén. Az együttműködés egyik nyomós indoka lenne a határ által elválasztott területek korábbi egybetartozása, valamint a nemzetiségek jelentős száma. Ez egyben egyik legfőbb politikai akadály is a kapcsolatok bővítésének. A határkérdés Közép- és Kelet-Európában gyakran politikai töltetű még ma is és bár a legtöbb ország deklarálta már, hogy szomszédaival szemben semmiféle területi igényei nincsenek, mégis gyakran találkozunk gyanakvással és hátsó, mögöttes szándékok feltételezésével.

Nem véletlen tehát, hogy a legtöbb közép- és kelet-európai regionális, határokon átnyúló együttműködéssel a keleti-nyugati határvonal mentén találkozunk, míg a kelet-keleti együttműködések ritka kivételnek számítanak. Az alábbiakban az együttműködés két típusát elemezzük részletesebben.

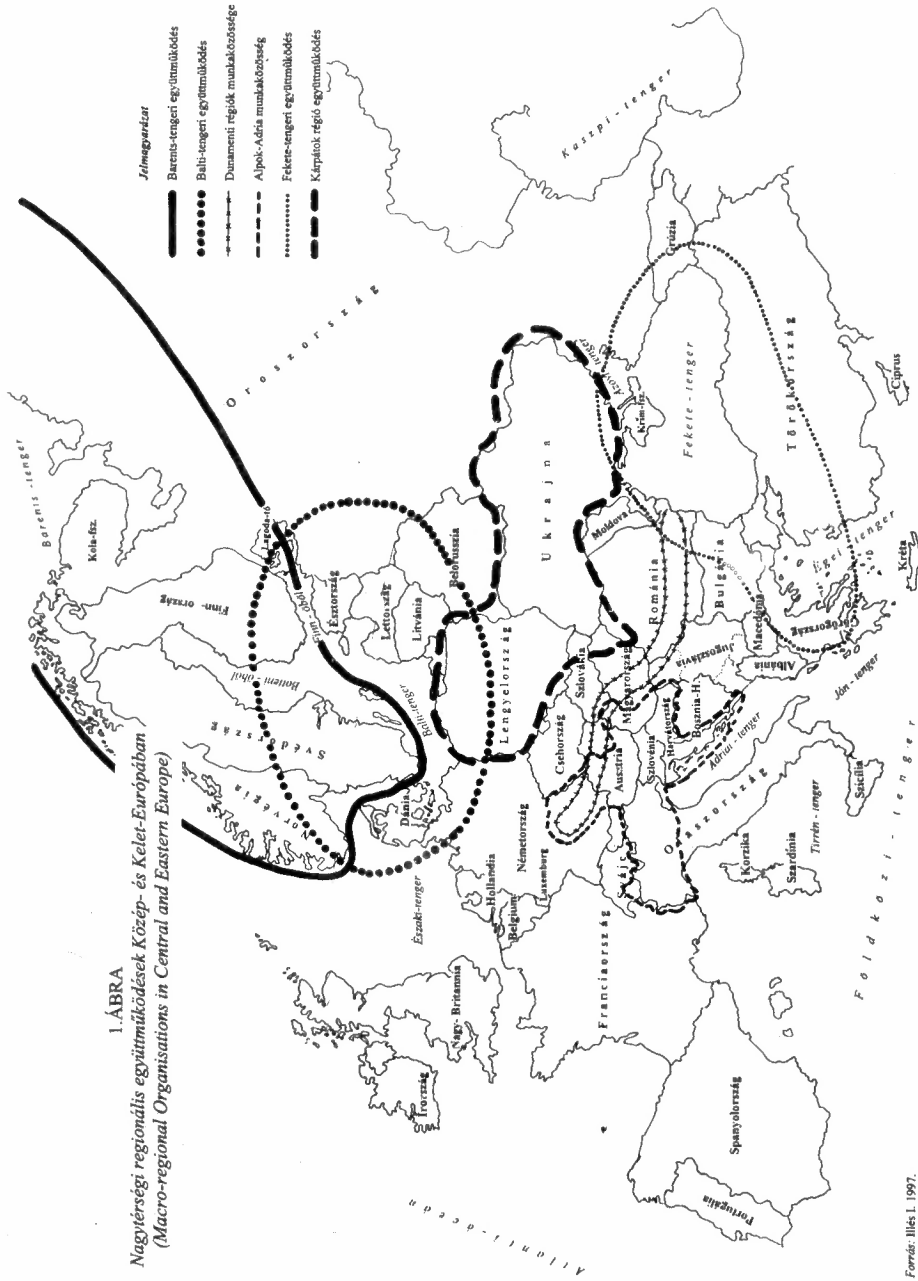
Nagyterségi regionális együttműködések Közép- és Kelet-Európában

Nagyterségi regionális együttműködésről – definíciójából következően – két kritérium teljesülése alapján beszélhetünk: ha kettőnél több ország együttműködéséről van szó, és ha nem az országok teljes területe – vagy legalábbis nem minden résztvevő ország teljes területe részt vesz az együttműködésben (a visegrádi országok együttműködését, vagy a közép-európai kezdeményezést például nem tárgyaljuk e tárgykör keretében). A nagyterségi együttműködések nem az Európai Unió, hanem az érdekelt régiók, vagy esetleg harmadik intézmények kezdeményezésére jöttek létre. Az Unió csak a legutóbbi időben csatlakozott, illetve vett át a kezdeményezést ezekben a szerveződésekben (erről később még lesz szó). Eddig hat, a közép- és kelet-európai térséget is érintő, nagyterségi regionális együttműködés alakult ki:

- *A Barents-tengeri Együttműködés;*
- *A Balti-tengeri Együttműködés;*
- *Dunamenti Régiók Munkaközössége;*
- *Alpok-Adria Munkaközösség;*
- *Fekete-tengeri Együttműködés;*
- *Kárpátok Régió Együttműködés. (1. ábra)*

A *Barents-tengeri Együttműködés* Norvégia, Svédország, Finnország és Oroszország északi területei közreműködésével jött létre. Tekintve azonban, hogy Svédországnak és Finnországnak Barents tengei partvidéke nincs, az együttműködés lelkét Norvégia jelenti, akit rendkívül aggaszt az a szennyeződési veszély, amit Oroszország Murmanszk környéki lerobbant és elhagyott ipari, valamint haditengerészeti bázisai (többek között kiselejtezett nukleáris meghajtású hajók és tengeralattjárók)* idézhetnek elő. Az együttműködés lényege, hogy Norvégia segítséget nyújt Oroszországnak a Kola-félsziget és Murmanszk infrastrukturális, kommunális fejlesztéséhez, és cserében elvárja, hogy Oroszország tegyen valamit a veszélyes hulladékok ártalmatlanítása érdekében.

1. ábra



A legeredményesebbnek és a legjobban működőnek általában a *Balti-tengeri Együttműködést* tekintik. Ebben a kooperációban 11 ország vesz részt (Svédország, Norvégia, Dánia, Finnország, Németország, Lengyel, Észtország, Lettország, Litvánia, Oroszország, Belarusz). Az együttműködés svéd kezdeményezésre indult és hamarosan kidolgoztak egy átfogó, hosszú távú közös térségfejlesztési stratégiát, amelynek angol nyelvű rövidítése után (Vision and Strategies around the Baltic Sea 2010) VASAB-együttműködésnek nevezik. Azóta több közös projekt megvalósítására került sor, rendszeressé váltak az illetékes miniszterek megbeszélései, közös programot és nyilatkozatot dolgoztak ki és sor került a kormányfők találkozására is. Az együttműködés titkársága ma Lengyelországban, Gdanskban van, de a koncepciókat kidolgozó csoport think tank továbbra is Svédországban, Karlskronában működik.

A Dunamenti Régiók Munkaközössége bajor kezdeményezésre jött létre, de a régiók vezetőinek többé-kevésbé rendszeres találkozóin túlmenően – éppen az országokat megosztó problémák, nézeteltérések miatt – különösebb eredményekkel nem dicsekedhet.

Az *Alpok-Adria Munkaközösség* az egyik legrégebbi kelet-nyugati regionális együttműködés. Gyökerei még a hetvenes évekre nyúlnak vissza. Eredetileg olasz és osztrák tartományok, valamint Bajorország együttműködése jelentette az alapjait, amihez később csatlakozott Szlovénia, Horvátország, öt magyar megye, később Ticino svájci kanton. A munkaközösség számos munkacsoportot hozott létre, amelyekben élénk tevékenység folyt, noha a szervezet komolyabb projektek megvalósítására sohasem rendelkezett megfelelő pénzeszközökkel. Az utóbbi időben a munkaközösség tevékenységét néhány tényező kedvezőtlenül befolyásolta. Ilyen volt a jugoszláv belháború, az a tény, hogy az Alpok-Adria eredményeit megirigyelvén ugyanerre – vagy majdnem ugyanerre - a körre kormány szintű együttműködést hoztak létre (Quadragonale, majd Penta- illetve Hexagonale), ami magától értetődően felvetette a párhuzamosság és a kompetenciák kérdését. Végül pedig a munkaközösség tagjainak erősen különböző méretei, hatáskörei és gazdasági ereje is nehezítette a hatékony együttműködést.

A *Fekete-tengeri Együttműködésre* voltak helyi kezdeményezések, de lökést az adott neki, hogy az Európa Tanács felkarolta. A szervezet számára ez fontos térség, és a Tanács a beltengeri együttműködés területén már tapasztalatokat is halmozott fel. A résztvevők a Fekete-tenger melletti országok és Görögország (részben a görög-török egyensúly kedvéért, részben azért, hogy egy EU-tagország is részt vegyen). A megfigyelőknek egyébként az a benyomása, hogy a tevékenység nagyobb része a térségen kívül folyik. Strassbourghban dolgozták ki és fogadták el például a Fekete-tenger környezetvédelmére vonatkozó deklarációt. A legutóbbi, 1996 novemberében a Fekete-tengeri együttműködésről tartott odesszai szakmai konferenciát az Európa Tanács és a német szövetségi kormány készítette elő és finanszírozta. Az érintett országok túlzottan el vannak foglalva saját gondjaikkal (Oroszország és Ukrajna máig nem tudott megegyezni Szevasztopol és a fekete-tengeri flotta hovatartozásáról, Grúzia fekete-tengeri partvidékének jelentős részére, Abháziára, nem terjed ki a grúz kormány hatalma stb.). A térségben így két-, vagy többoldalú, az országok közreműködésével megvalósított projekt nincs, a

potenciális partnerek egymástól elkülönülve valósítanak meg fekete-tengeri projekteket.

Végül a *Kárpátok Régió Együttműködés* az egyetlen, amely kizárólag közép- és kelet-európai országokból áll, és sem az Európai Uniótól, sem az Európa Tanácstól, sem nyugat-európai államoktól semmiféle támogatásban nem részesül. Támogatói, ha vannak, paradox módon Európán kívüliek: egy amerikai intézet és egy japán alapítvány. Az Eurorégió megalapításakor jelen volt Catherine Lalumière asszony, az Európa Tanács főtitkára, de azóta az Európa Tanács legfeljebb jelentéseiben az eredményeket sorolja fel, anélkül, hogy bármit is tudna róla, vagy legalábbis komolyan érdeklődne. Pedig Európa egyik igen fontos térségéről van szó, ahol öt kelet-európai ország határai találkoznak, és ahol a térség számos problémája koncentráldódik. Ugyanakkor – mint csepp a tengerben – tükrözi a térség együttműködés nehézségeit is: a román megyék és a szlovák körzetek, városok politikai okokból visszavonták tagságukat, illetve megfigyelői státusukat az együttműködésből. Számos egység, például több magyar megye nem tudja, vagy nem kívánja a titkárság fenntartásához szükséges tagsági díjat befizetni, az Ungvárott székelő titkárság az infrastruktúra hiányosságai és a határátlépés nehézségei miatt alig elérhető stb.

Mint már jeleztem, ezen nagytérségi együttműködések kialakításában eredetileg az Európai Unió nem vett részt. Az unió határain túlnyúló nagytérségi területi tervezési és területfejlesztési együttműködés csak a legutóbbi időben nyert igazán elismerést az Uniónak. Ennek jegyében született az INTERREG II C program (az INTERREG II A az Unió határmenti térségeinek fejlesztését szolgálja, az INTERREG II B az egyes országok energetikai hálózatainak összekötését hivatott támogatni). Az INTERREG II C túlerjed a határmenti területeken és Európa nagytérségeit foglalja magába, ahol az EU tagországai érintve vannak. Eddig 9 INTERREG II C - térség került definiálásra:

- a *Barents-térség*;
- a *Balti-térség*;
- az *Északi-tenger térsége*;
- a *Földközi-tenger térsége*;
- *Északnyugat-Európa nagyvárosi körzetei*;
- a *Rajna ár- ill. vízgyűjtő területe*;
- a *Rajna-Rhone-folyosó*;
- az *Alpok*;
- a *Középeurópai, Adriai, Dunai és Délkelet-Európai Térség* (a hosszú név angol rövidítése *CADSES, Central-European, Adriatic, Danubian and Southeast european Space*).

Kelet-Európát ebből három térség a *Barents*, a *Balti* és a *CADSES-térség* érinti. Mivel, az előző kettőről már volt szó, és Magyarország csak a *CADSES*-ben érdekelt, az alábbiakban erre a szövődésre koncentrálnunk.

A *CADSES-programot* négy EU-tagország: Ausztria, Görögország, Németország és Olaszország kezdeményezte. Eleinte kisebb térségeket és külön-külön javasoltak, de a brüsszeli bizottság összevonta azokat és egyetlen nagy térséget javasolt, amely a négy tagország egyes régióit illetve Görögország egészét,¹ az Unió kívüli országok közül pedig Albániát, Bosznia-Hecegovinát, Bulgáriát, a Cseh

Köztársaságot, Horvátországot, Jugoszláviát, Dél-Lengyelországot, Magyarországot, Macedóniát, Moldovát, Romániát, Szlovákiát, Szlovéniát, valamint Nyugat-Ukrajnát foglalja magában. (2. ábra)

A térség túl nagy és sokféle országot foglal magában. A brüsszeli bizottság motivációit az ilyen irányú kiterjesztésre csak találgatni lehet. Az egyik minden bizonnyal az, hogy a négy résztvevő tagállam is különböző térségekben fekszik és különböző érdekeltiségei vannak. A bizottság ugyanakkor mindeddig tartózkodott a térség országainak

bármilyen megkülönböztetésétől, mind a tagsági tárgyalások megkezdése kapcsán, mind más ügyekben. A CADSES program kétségtelenül összemossa az országokat, de arra is szolgál, hogy az első menetben esetleg kimaradó országok számára igazolja az EU rájuk is irányuló figyelmét, benn tartsa őket bizonyos mértékig az integrációs folyamatokban. Végül egy átfogó európai térségfejlesztési koncepcióban ez volt az utolsó „fehér folt”, amit minél hamarabb, és egy munkafolyamatban be kívántak illeszteni a regionális fejlesztési programokba.

Valamennyi felsorolt kivülálló állam elküldte szándéklevelét, hogy a programban részt kíván venni.

A program három éves, 1997 januárjától 1999 decemberéig tart, és az Unió 34,5 millió ECU-t, azaz mintegy 7 milliárd forintot fordít rá. Az mindjárt látható, hogy ez a pénz tényleges beruházási, fejlesztési programokra nagyon kevés. Valójában kizárólag helyzet-felismerési, kutatási és koncepció-alkotási, tervezési projektekről lehet szó ebben az időszakban. Hogy ennek lesz - e kézzelfogható folytatása, még ez kérdéses. Az Európai Unió szokásos kikötése szerint, hogy – mint a strukturális alapokból származó minden más összeg – ez a 34,5 millió ECU is kizárólag a tagországokon belül használható fel, a többi résztvevő ebből nem részesedhet. Számunkra az a kérdés, hogy milyen forrásokból valószínűleg meg a részvételt: a PHARE-országokban általában lehetőség van ezen forrásoknak az INTERREG-programokhoz való csatlakoztatására, az INTERREG II C esetében azonban még ennek részletei nincsenek kidolgozva. A TACIS a (FÁK - tagországok EU - támogatása) azonban jelenleg ilyen célokra nem kerülhet felhasználásra, a volt jugoszláv tagállamoknak pedig – Szlovénia kivételével – ilyen keretük egyáltalán nincs. De a PHARE-országoknak is hozzá kell tenniük nemzeti részesedésüket, amit ebben az esetben szerencsére „természetben”, azaz kutató és tervezőmunka formájában is elfogadnak.

A CADSES program fő elemei:

- az egész térségre egy átfogó területfejlesztési és rendezési stratégia kidolgozása, és ebben valamennyi ország együttműködése;
- a városok és települések rendszerei, együttműködési hálózatainak kialakítása;
- a transzeurópai közlekedési, hírközlési és energetikai hálózatok kutatási és tervezési megalapozása;
- a kulturális és természeti értékek felmérése az egész térségben, azok katalógizálása, védelmükre, kezelésükre és hasznosításukra közös stratégia kidolgozása az egész térségben.

Az is látható ugyanakkor, hogy a program máris késésben van, hiszen Brüsszelben még annak működési programját sem fogadták el, az legfeljebb ez év közepére várható. A program intézményei csak ezután állíthatók fel. Itt is vannak még jelentős nehézségek. Az INTERREG II C programoknál az a szabály, hogy az egész programot egységes irányító bizottság, egy felügyelő bizottság és egy egységes titkárság irányítja, a pénzügyi forrásokat egyetlen bank kezeli. A többi programnál ez így is van. A CADSES-térség négy tagországa azonban nem tudott megegyezni abban, hol legyen a közös titkárság és a közös bank. Így azután négy nemzeti titkárság és négy nemzeti bank kezeli a program forrásait (a dolgot még színesíti, hogy Németországban és Olaszországban a résztvevő tartományok még abban sem tudtak eddig megegyezni, hogy az országon belül ez a nemzeti titkárság és bank hol legyen). Az EU-n kívüli országokkal az érdemi tárgyalások még meg sem kezdődtek. Az nyilvánvaló, hogy ha az EU-tagországok nem tudnak az egységes titkársággal és bankügyekben megegyezni, akkor a nem-tag országok sem fogják saját hozzájárulásukat egyik nemzeti titkárságnak és banknak sem odaadni. Így legalább 10-12 titkársággal és bankkal kell számolni, ami természetesen a költségeket jelentősen növeli. Az előjelek tehát nem a legkedvezőbbek.

Határmenti regionális együttműködések Kelet- és Közép Európában

A regionális együttműködések másik típusa a szűkebb határmenti együttműködés. Ez egyben a régebbi típus is, hiszen ilyen együttműködés már a pártállami időszakban is létezett a kelet-európai országokban és a két rendszer határain is. Magyarországon például már a hatvanas évek óta létezett határmenti közös tervezés és együttműködés a cseh-szlovák, a jugoszláv (ezen belül a horvát) és az osztrák határszakaszon. A rendszerváltás ezen intézményeit és politikai alapjait szétrombolta, megváltozott feltételek között – nem egyszer kényesebb politikai körülmények között – kellett újra kezdeni.

A mintát az EU határmenti együttműködési intézményei – mindenekelött - az ún. Eurorégiók –, katalizátorát pedig az EU forrásai, az INTERREG, illetve a PHARE CBC források jelentették. Mivel Eurorégiók elsősorban a lengyel-német és a cseh-német határon alakultak ki, ezért ezen Eurorégiók tapasztalatairól, ezen belül is elsősorban a lengyel-német Eurorégiókról érdemes szót ejteni, amelyeket sok tekintetben példának tekintenek.

A lengyel-német határ mentén négy eurorégiót létesítettek, amelyek lefedik a teljes lengyel-német határt (ebből egy a cseh-lengyel-német hármass határon van). Mindkét fél részéről megvan a maximális politikai együttműködési érdekelttség és készség (a cseh-német határon már nem egészen ez a helyzet) és mindkét részből komoly erőfeszítéseket tettek az eurorégiók koordinált fejlesztésére. A kezdeményezés mégsem egészen működött a várakozásoknak megfelelően, ami nem a szubjektív szándékok hiányából, hanem az intézményi, döntési és finanszírozási rendszer problémáiból fakad.

A német oldal az együttműködését az INTERREG II A - forrásokból, a lengyel fél a PHARE CBC forrásokból finanszírozza jelentős részben. Mindét összeg az Európai Uniótól származik, de ott más-más igazgatóságokhoz tartoznak (DG XVI és Ia). A koordináció – úgy tűnik – ott sincs teljesen rendben. Hangsúlyoznunk kell,

nem az összeg nagyságrendjéről van szó, hiszen, mint kiderült a lengyel határ régiók több PHARE CBC pénz felett rendelkeztek, mint a német régiók INTERREG felett. Elsősorban a szabályzás eltérő rendje, az engedélyezett felhasználás irányai, a programok kidolgozásának eltérő időrendje okoz problémát.

A német oldalon az INTERREG döntési rendszere teljesen decentralizált. Az INTERREG programokat a tartományok és a helyi önkormányzatok dolgozzák ki teljes önállósággal, saját céljaikra, ennek megfelelően ők biztosítják a saját hozzájárulást is. A lengyel oldalon a döntések kormány szinten, az illetékes minisztériumokban születnek, ők egyeztetnek az európai unió illetéke brüsszeli és helyi képviselőivel, e helyi szervekkel legfeljebb konzultáció folyik. Ennek következtében a koordináció szintjei nem működőképesek. A lengyel központi kormány tárgyalópartnere a német szövetségi kormány, az viszont INTERREG ügyekben nem illetékes és nincs is információja, döntési joga. A német tartományok és körzetek tárgyalópartnerei viszont a lengyel vajdaságok és helyi önkormányzatok, akiknek viszont PHARE CBC-ügyekben semmiféle hatáskörük nincs és általában erősen korlátozott tervezési, döntési hatáskörrel rendelkeznek. Tehát, míg a saját hozzájárulás a német oldalon magától értetődő, a lengyel oldalon egyáltalán nem az. Az önkormányzatok nem érzik kötelezettségüknek hozzájárulni olyan projektekhez, amiről nem ők döntöttek és amelyekben érdekeltségük is legfeljebb közvetett.

A német keleti tartományok egyéb, jelentős fejlesztési források felett rendelkeznek. Részesülnek az „Objective 1”-régiók céltámogatásaiból, de főleg a keleti tartományok fejlesztésére szolgáló német nemzeti támogatásokból (az ún. „Aufschwung Ost” támogatásból). Ehhez képest az INTERREG mondhatni csupán a hab a tortán. Abból részben „luxusprojekteket” (lovaglopályák stb.), részben együttműködési programokat szeretnénk megvalósítani. A lengyel oldalon viszont – más forrás híján – a PHARE CBC az alapvető infrastruktúra és ellátási problémák megoldásának eszköze, amelyeket mindenképpen meg kellett volna oldani, és amelynek a határmenti együttműködéséhez valójában nem sok köze van.

Az előzővel szorosan összefügg, hogy míg a német oldalon az INTERREG-nek a fejlesztési prioritásokra torzító hatása nincs, lengyel oldalon bizonyos fokig torzítja azokat. Ennek egyik eleme, hogy Lengyelországban a keleti vajdaságok sokkal kevésbé fejlettek, a támogatásra sokkal inkább rászorulnak. Az ország nyugati határán fekvő európai régiók fejlesztése ezeket a feszültségeket nem csökkenti, hanem növeli. Németországban viszont ez a határmenti térség egybeesik az ország egyébként is fejlesztendő elmaradott régióival. Ugyanakkor az Európai Unió által a tagországoknak nyújtott összes támogatásnak közismerten döntő hányada, mintegy kétharmada a mezőgazdaság támogatását szolgálja. A PHARE CBC viszont egyáltalán nem használhatta fel a mezőgazdaság támogatására. Ilyen értelemben, a PHARE CBC több, mint az INTERREG, s a német és lengyel határ tartományok összes fejlesztése és támogatása nagyságrendekkel tér el egymástól és azok struktúrája is gyökeresen más. Ennek megfelelően egyes projektek koordinációjáról talán beszélhetünk, a határmenti körzetek összességében koordinált fejlesztéséről (már a dimenziók eltérő volta miatt is) aligha.

Jegyzetek

¹ (Ausztriából Bécs, Burgenland, Alsóausztria, Felsőausztria, Karintia és Stájerország, Németországból Bajorország, Baden-Württemberg, Berlin-Brandenburg, Szászország, Szász-Anhalt és Turingia, Olaszországból Friuli-Venezia-Giulia, Veneto, Emilia-Romagna, Marche, Abruzzi, Molise és Apulia tartományok vesznek részt)

Összefoglaló

A szerző az európai nemzetállamok gazdasági fejlődésének és politikai környezetének meghatározó elemeit, az utóbbi évtizedben fölerősödő regionális együttműködések tekinteti át tanulmányában. A téma időszerű, hiszen a társadalmi, gazdasági folyamatok globalizációja mellett a regionalizmus szerepe felértékelődik: a helyi autonómia, a demokrácia megőrzésének fontos eszközévé válik. A folyamat különös fontossággal bír Közép- és Kelet-Európában, ahol az államok szárazföldi határai hosszú szakaszon érintkeznek egymással, megvannak a gazdasági együttműködés hagyományai és az új politikai rendszereket, azok külkapcsolatait számos konfliktus terheli. Az együttműködés mellett szóló érvek ellenére is csak szórványos és kezdeti stádiumban levő együttműködések legfontosabb akadályai: a decentralizáció alacsonyabb szintje és az átfogó integrációs folyamat hiánya Kelet-Európában, továbbá az erre a célra fordítható pénzügyi források szűkössége.

A regionális együttműködések két típusát, a nagytérségi együttműködések hat programját, és határmenti regionális együttműködések példáit elemzi a szerző a tanulmány második részében. Az előbbieket „alulról jövő”, regionális kezdeményezések, amelyekben kettőnél több, az Európai Unió (EU) tagjai közé tartozó és azon kívül álló állam vesz részt. Ezek sikere változó, működőképességüket több esetben pénzügyi források hiánya (Kárpátok Régió), vagy a részvevő régiók eltérő döntéshozatali kompetenciája (Alpok Adria Munkaközösség) korlátozza. A szerző külön is kitér Az EU INTERREG programjában szereplő térségek közül a Magyarországot is érintő CADSES programra, annak hiányosságaira és lehetséges hasznosítási irányaira.

A határmenti együttműködések közül az INTERREG II és a PHARE CBC programok keretei között (a német-cseh és német-lengyel határon) létrejött Eurorégiók tapasztalatait elemzi a szerző. Az együttműködések legfontosabb tapasztalatai számunkra a kooperációt megnehezítő intézményi, döntési és finanszírozási rendszerek különbségei, amelyek akadályozzák átfogó térségi programok kidolgozását és végrehajtását.

CONDITIONS OF REGIONAL COLLABORATION IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

IVÁN ILLÉS

The study is focused on the forms and types of regional collaboration that effects the economic and social development of the nations of Europe increasingly. The importance of regionalism is rising in parallel with the process of globalisation: the former is a device of saving local autonomy and democracy. It has significant role in Central and Eastern Europe where the nations are linked by their borders, traditional economic relations and separated by political conflicts. There are several factors hindering the development of co-operation that is rather scarce and embryonic, such as the lower level of decentralisation and lack of an overall integration process in Eastern Europe, furthermore, the scarcity of financial resources available for promoting programs of this kind.

In the second part of the study, the author analysed some examples of two types of regional co-operation, macro-regional collaboration projects and cross-border regional development programs. The former ones are multi-lateral projects initiated by regions of EU-member and non-member countries. The success of these programs is varying and heavily dependent on the available financial resources (Carpathian Region) and the compatibility of decision-making levels (Association Alps-Adria). Hungary is involved in the CADSES program that is part of the INTERREG II initiated by the European Union. The author detailed the weak points and the possible ways of exploitation of the program.

The INTERREG II and PHARE CBC programs were established to promote cross-border co-operation along the eastern boundary of the EU. German-Polish and German-Czech Euroregions were formed in this framework. The experiences of the participants such as differences of the institutional background, decision-making and financial systems that may retard the development of the economic relations could be utilised by Hungarian regions.