

GÁLL ZOLTÁN

HATÁRTALAN LEHETŐSÉGEK KORLÁTOLT ESÉLYE

Soós Edit – Fejes Zsuzsanna: *Határon átnyúló együttműködések Magyarországon*. Pólyai Elemér Alapítvány, 2009, 260 oldal

Az Európai Unió (EU) 2007–2013-as költségvetése jelentős összeget szán külső és belső határai által elválasztott, de földrajzi, kulturális vagy gazdasági értelemben együvé tartozó régiók közötti kapcsolatok megerősítésére. Az Európai Területi Együttműködési Csoportosulás (EGTC) mint a határon átnyúló együttműködések új jogi formája, Magyarország közelgő EU-elnökségi szerepvállalása, s a közelmúlt nemzetpolitikai csörtéi miatt nagyon is aktuális a határon átnyúló együttműködések kérdése. Magyarország helyzete e témakörben igazán sajátos, mert kvázi ellenőrizetlen belső határokat tart fenn más EU-tagokkal, nem schengeni, de EU értelemben belső határa van Romániával, továbbá három nem EU-tag országgal is szomszédos, így az együttműködések lehetőségei, illetve jogi környezetük szinte minden határszakaszon különböző.

Annak, aki a témához nyúl, számot kell vetnie ezekkel az adottságokkal, és a szerzőpáros ezt nagyon körültekintően meg is teszi. A küllemére is igényes kötet fejezetei jól tagoltan, egymásra épülve járják körül a témát. Az írás jelentős hozzáadott értéke, hogy mennyiségi módszerekkel végzett kutatásra alapozva mutatja be a magyarországi tapasztalatokat.¹

Az első, a határok fogalmát történelmi távlatokban is vizsgáló, a nyugat-európai helyzetet a közép- és kelet-európaival összevető rész jó háttérrel ad Magyarországot imént jelzett sajátos geopolitikai helyzetének megértéséhez. A '90-es évek elejére a régióban megváltozott a politikai és gazdasági berendezkedés, átjárhatóvá téve a határokat és felgyorsítva az integrációs folyamatokat, a határon átnyúló kapcsolatok intézményesülését. A térségben most is zajló EU-integráció, a schengeni övezet jövőre várható bővítése, az EGTC-rendelet újabb lökést ad a kooperációknak.

Az együttműködések vizsgálva nagyon bonyolult tipológiarendszer lenne felépíthető, kis egyszerűsítéssel élve az egyik legfontosabb szempont az együttműködések integrációs szintje. Így az EU egészére kiterjedő, az összes tag számára előnyös feladat ellátására a vállalkozóktól indulva, az esetenként államok részvételével megvalósuló nagytérségi együttműködések át (például: Dunamenti Tartományok Munkaközössége) szűkül a kör az amúgy leggyakoribb, határ menti regionális kooperációk körére. Ezen a szinten már helyi és regionális hatókörű szervezetek közös tevékenységéről van

szó, amelyekhez nyilvánvalóan regionális-lokális érdekek kötődnek. További dimenziót ad az osztályozásnak az együttműködés indítéka: hogy csupán a szomszédság vagy az egymástól távol eső régiók azonos problémái, fejlesztési céljai adnak-e okot az együttműködésre. A címben jelzett fogalomkörbe ugyanis beletartozik az egymással fizikailag nem érintkező régiók együttműködése is, amelyet sajnos csak érintőlegesen mutat be a kiadvány, holott nagyon fontos eszköz lehet(ne) a magyar nemzet- és az ahhoz kapcsolódó támogatáspolitikáé kezében. Elég, ha azokra a határtérséggel közvetlenül nem érintkező, de magyarok által (is) lakott régiókra gondolunk (Székelyföld, Kárpát-medence, Csángó vidék, Szerémség), amelyeknek helyel-közzel ugyan, de vannak együttműködésre alkalmas közigazgatási egységei.

A szerzők az *intézményesülés formáinak* bemutatásánál az együttműködések időbeliségét emelik ki mint fő ismérvet. Eszerint két nagy csoportot érdemes megkülönböztetni: a hosszú távú stratégiai jelleget öltő, illetve a rövid távú (egy-egy projekt megvalósítása miatt verbuválódó) együttműködéseket. Igazi perspektívát nyilvánvalóan az előbb említett kategóriába tartozó eurorégiók, a munkaközösségek és a szárnyukat most bontogató EGTC-k hordoznak magukban.

Az *eurorégiók* több évtizedre visszanyúló fejlődéstörténettel bírnak, korábban az együttműködés egyszerűbb formáját gyakorolták, és a folyamatosan bővülő tagság, feladatkör, eszköztár hatására érték el jelenlegi formájukat. Jellemzően saját forrással, bankszámlával, állandó titkársággal és munkacsoportokkal, elnökséggel rendelkeznek, politikai-döntéshozó jogkörük van, és ami talán ennél is fontosabb, hogy olyan speciális szervezeti-jogi struktúrájuk van, amelyek alkalmassá teszik őket országos szint fölötti programok kezdeményezésére. Ideáltípusuk az 1958-ban a német-holland határon 105 taggal alakult, választott parlamenti közgyűlésként működő eurorégió.

A kompetenciaszintek, az integráltság és a szervezeti felépítés miatt a *munkaközösség* az előzőnél egy lényegesen egyszerűbb forma. Jellemzően az elnökségnek közvetlenül alárendelve működnek a különböző munkacsoportok, amelyek egy-egy konkrét téma, akcióterv kidolgozásán fáradoznak, vagy információs fórumként működnek, de tevékenységük nagyjából ebben ki is merül. A 2007–2013-as tervezési időszakot megelőző reformok során, e két intézményesülési trend tapasztalataiból merítve, a működési (jogi, kompetenciabeli) nehézségeket enyhítendő alkották meg az EGTC-t mint alternatív keretet. A jogalkotók szándéka az volt, hogy olyan struktúra jöhessen létre, amely nagyfokú önállóságot, decentralizált mozgásteret ad az együttműködni kívánó tagoknak. Újdonsága továbbá, hogy a székhely szerinti tagállam jogalanyaként kezelendő intézmény jön létre. Szervezeti felépítésének kötelező eleme a tagok által delegált képviselőkkel felálló közgyűlés és a képviselőket ellátó igazgató, de a kötelező szervezeti egységek mellett másokkal is rendelkezhet.

A rövid távú, projektszerű együttműködések az előzőekhez képest sokkal konkrétabb és rövidebb távon megvalósuló célok elérésére jönnek létre. A közösségi jog három ilyen jellegű társulást ismer: az Európai Gazdasági Érdekcsoportot (EEIG), az Európai Részvénytársaságot (SE) és az Európai Szövetkezetet (SCE). Ezek jellemzően a közösségi jogalkotás termékei, és szabályozásuk egységes az EU egész területén. A rövidtávúság és a gazdasági tevékenység hangsúlyossága miatt nem alkalmasak arra, hogy távlati, politikai vagy közjogi dimenziókat öltsenek, ezért legfeljebb a több országban működő vállalatok, kamarák, gazdasági érdekeinek összekapcsolására alkalmas eszközökként tekinthetünk rájuk.

Magyarország határainak sokfélesége kézenfekvő példákat szolgáltat arra, hogy az együttműködések térbeliségéből adódó osztályozási lehetőségeket bemutassák a szerzők. A környező országok integráltságának különböző szintje és a belső területi struktúrák eltérései miatt szinte minden határszakaszon más-más kooperációs stratégiát kell követni. A résztvevő felek különböző jogosultságokkal rendelkeznek attól függően, hogy milyen szinten valósult meg az adott szomszédos ország decentralizációja, milyen szabadságfokot, kompetenciákat delegál az állam a területi szinten szerveződő közigazgatási egységeinek. Az együttműködések (hazai pályán kezdve az elemzést) erősen ellehetetleníti az a tény, hogy ez idáig nem jött létre a politikai kompetenciával, döntéshozatali jogosultsággal rendelkező regionális közigazgatási szint. Sajnos, ez a környező országok többségében is így van. Az igazi együttműködéshez szükséges, az állam és a helyi vagy megyei önkormányzatok között elhelyezkedő adminisztratív egység vagy hiányzik, vagy nagyon szűk kompetenciával rendelkezik.

A szerzők a területi elv szerint két nagy csoportot, az EU szempontjából belső, illetve a külső határok mentén kialakuló együttműködéseként különböztetnek meg. Ezen belül vizsgálják azok kiterjedését: nagyregionális, regionális és lokális szinteket tartva számon. Értelemszerű, hogy a magyarországi részvétellel jellemzően 1999–2004 között létrejövő eurorégiók a térség EU-integrációja révén váltak „belső együttműködéssé”. Az is világos, hogy ezen kooperációk alapításának hajtóereje az integráció előre láthatósága volt, erről árulkodik az is, hogy a nagyregionális együttműködések hiánya mellett zömében lokális és egyes esetekben regionális jelleget öltő társulásokról van itt szó. A külső tagokkal is rendelkező eurorégiók ezzel szemben leginkább nagyregionálisak, és létrejöttük időpontja sokkal régebbre tevődik. Vélhetően az integráltság eltérő mélységeire vezethető vissza, hogy a külső határok mentén létrejövő együttműködések közel fele a közelmúltban működésképtelenné vált.

A kötet határszakaszonként ismerteti a magyarországi részvétellel létrehozott együttműködések tapasztalatait, vázolja az együttműködések mennyiségi és minőségi gyarapodásának akadályait.² Többségük korábban test-

vérvárosi vagy más magán jellegű kooperációk formájában jött létre, és a megfelelő jogi keretek létrejötte után váltak intézményesült, regionális vagy lokális szintű határon átnyúló együttműködéseké. Külpolitikai fénybe állítva érdekes, hogy relatív többségük (47%) a szlovákiai határregió mentén alakult ki. Ha figyelembe vesszük a magyarországi, romániai, szlovákiai és ukrainai (HU-RO-SK-UA) négyes határregióban kialakult együttműködések is (21%), akkor az esetek abszolút többségében jelen van egy szlovákiai partner. Az együttműködések kialakulását meghatározó egyéb, lokális körülményeket tekintve azonban magától értetődő, hogy a leghosszabb közös határszakasznak és a régióban élő, szlovák állampolgárságú, magyar nemzetiségű lakosoknak köszönhető a nagyfokú együttműködési hajlandóság. A helyi adminisztrációt a szlovákiai határregióban jellemzően ők látják el, így az együttműködés is leginkább lokális szinten jön létre. Az már valóban meglepő, hogy bár a szlovéniai határszakaszra az imént említett körülmények közül egy sem jellemző, az együttműködések mennyiségi rangsorában a harmadik helyet foglalja el ez a csoport (16%). A hazai paletta rendkívül változatos, az együttműködések nagy hiányossága viszont a regionális politikai hatalom és a választott önkormányzatok hiánya. A legígéretesebb együttműködések az eltérő kompetenciaszintek, a forrás allokációban rejlő különbségek ellenére, a határ melletti megyék összefogásából kialakuló eurorégiók.

Az első jelentős jogintézmény az 1980-as *Madridi keretegyezmény*, amit – Szerbiát leszámítva – Magyarország minden szomszédja elfogadott, igaz több mint két évtized telt el az elsőként és az utolsóként csatlakozó tag aláírása között. Az Európa Tanács (ET) dokumentumának számító nemzetközi szerződést utólag két kiegészítő jegyzőkönyvvel bővítették. A harmadik – amit többek között Magyarország sem támogat – jelenleg még viták tárgyát képezi. A nemtetszést leginkább az váltotta ki, hogy olyan struktúrát kíván létrehozni (Területi Együttműködési Csoportosulás – GTC), ami nagy hasonlóságot mutat az EU korábban létrehozott EGTC-jével, amihez ráadásul konkrét finanszírozási mechanizmus is tartozik. Ebből kifolyólag a GTC csak azon tagállamok számára kínál jelentős alternatívát, amelyek hosszútávon számíthatnak arra, hogy az EU peremvidékén vagy azon kívül maradnak.

Fontos ET-dokumentum még a *Helyi-* illetve a *Regionális Önkormányzatok Európai Chartája*, ezek szélesítik a helyi önkormányzatok hatáskörét, jogot adva az önkormányzatoknak, hogy nemzetközi tevékenységet folytassanak. A régiók pedig ennek szellemében „saját illetékességi körükbe eső területeken [...] jogosultak interregionális vagy határ menti kooperációs tevékenységeket folytatni összhangban a hazai jogrendben lefektetett eljárásokkal. Ezen tevékenységeket a hazai jogrendnek és az állam nemzetközi kötelezettségvállalásainak tiszteletben tartásával kell végezni.” (*Regionális Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló Egyezmény tervezete*, Párizs, 1997. április 17–18. 8. cikk.). A Regionális Önkormányzatok Európai Chartáját azonban az Európa

Tanács Miniszteri Bizottsága máig nem fogadta el, van állam, amely a szuverenitását félti, mások alkotmánymódosításra kényszerülnek a végrehajtást megelőzően, ráadásul nincs kötelező érvénye. Magyarország szomszédai közül leginkább Ukrajna EU-csatlakozása kérdéses, így lényegében a közösségi jogrendszer által teremtett lehetőségek köre hosszú távon Magyarország határtérségeinek közel 95%-ára kiterjed.

Érdekes szempont az elemzésben, hogy a működő kooperációk tagjai milyen jellegű intézmények. Bár egy igazi, széles körű partnerségi rendszerben szükség lenne a hatósági, a civil és a gazdasági szereplők hármására, most még nem ez a jellemző. A felmért együttműködések között két esetben érhető tetten a civil szervezetek kizárólagossága, további egy esetben pedig politikai-adminisztratív partnerek mellett partnerként azonosítható civil szervezet. Gazdasági szereplőként egy kamara jelenlétével kell megelégednünk. Ez idáig az igazi érdekartikuláció és érdekkonvergencia megvalósítására a helyi és megyei önkormányzatok, illetve azok intézményei bizonyulnak alkalmasnak.

Az eurorégiók működését öt alapelv határozza meg. A *decentralizáció* biztosítja, hogy adott területi egységnek meglegyenek a megfelelő eszközei és kompetenciái a határon átnyúló együttműködések kezdeményezésére, közös fejlesztési elképzelések megvalósítására. A *szubszidiaritás* optimális körülmények között szavatolja, hogy az előző alapelv a fölttes területi-adminisztratív szerv indokolatlan beavatkozása nélkül valósulhasson meg. A *vertikális partnerség* az egymással hierarchikus viszonyrendszerben álló partnerek párbeszédét és együttműködési hajlandóságát fedi, ezáltal biztosított az eltérő hatáskörök, kompetenciák és cselekvőképességek szinergiája. A *horizontális partnerség* a hazai tapasztalatok alapján azonban még ennél is fontosabb. A helyi, regionális együttműködési stratégiák kialakítása sokkal eredményesebb, ha több szereplős. A horizontális építkezéssel csatornázható be az együttműködésekbe a megfelelő szintű szakértelem a megvalósítani kívánt térségi fejlesztési projektekhez. A programozás elve az együttműködésekhez az EU, a tagok vagy más nemzetközi szerv által rendelkezésre bocsátott pénzügyi erőforrást jelenti. A *forrás allokáció* leginkább a lokális és a regionális kooperációk számára mérvadó elv. A saját forrással bíró nagyregionális együttműködések számára ez legkevésbé fontos. A *koncentráció* és *addicionalitás* elve szintén a forrásokhoz kötődik. A résztvevőknek figyelni kell arra, hogy olyan projektek köré építsenek partnerséget, amelyek nem eredményeznek párhuzamosságot, pazarlást vagy elaprózottságot, másrészt biztosítani lehessen a megvalósításhoz szükséges társfinanszírozást. A finanszírozáshoz kötődő elvekkel kapcsolatban felmerülő nehézségek leginkább az EU külső határain jelentkeznek, ott elterülő régiók fejlesztési terveinek összehangolatlansága miatt. A keleti, illetve a déli határszakaszon kialakulóban levő regionális együttműködések kibontakozásához a belső határok mentén szerzett tapasztalatok, legjobb eljárások (best practice-ek) adhatnak támpontot.

A határ menti együttműködések hozzáadott értéke és céljai fejezetben a szerzők azokat az előnyöket leltározzák, amelyeket egy-egy ilyen együttműködésből kovácsolni lehet. A hozzáadott értékek jelentős köre gazdasági jellegű. Jellemző, hogy a határ menti térségek, periférikus jellegük miatt gazdaságilag, infrastrukturálisan elmaradottabbak az ország többi régiójához képest,³ a fejlettségbeli különbségek azonban egyértelműbben jelentkeznek, ha a határ által elválasztott szomszédos régiókat hasonlítjuk össze. Ezeket hivatott ellen-súlyozni az EU kohéziós és szomszédosági politikája. Így valósíthatnak meg a szomszédos régiók olyan fejlesztéseket, amelyeket önállóan nem tudnának véghezvinni. Olyan anomáliák megszüntetésére nyílik lehetőség, amelyek a korábban rosszul meghozott döntések eredményeként évtizedekig fennálltak, és mély nyomokat hagytak a „limeseken”. Például a második világháború után meghúzott határ elválasztotta egymástól a nagyvárosokat az őket mezőgazdasági terményekkel ellátó kistérségeiktől, amelyek a határ túloldalán maradvá elvesztették felvevő piacukat. Ezzel egy időben az addig létező infrastruktúrák visszafejlődtek, az azóta létrehozottak nem kerültek összekötésre. A határ menti együttműködések újra összenyitják ezeket a piacokat. A közös infrastruktúrák, közigazgatási együttműködések, a tömegközlekedés, a kultúra, a turizmus terén nyújtott közös szolgáltatások hatására nemcsak az áruk, hanem a munkaerő és az egyéb erőforrások is a határra fittyet hányva járhatják be a térséget. Az együttműködésben résztvevő intézmények sokszor nem mérik fel helyesen ezeket a lehetőségeket. A szerzőkben is megfogalmazódik a kérdés: vajon összetartó erő csak lehívható pályázati forrásokban rejlik? A kérdőíves kutatásból kapott válaszok nem adnak egyértelmű választ erre a kérdésre, az itt beszűrt diagramok egy része szerkesztési hibák okán sem alkalmas ennek eldöntésére. Az viszont mindenképpen árnyalja a kérdésfelvetést, hogy csupán ezért nem szükséges intézményesített együttműködések létrehozni, hiszen *ad hoc* partnerségben álló szervezetek is pályázhatnak ezekből a forrásokból.

Az 2007–2013 között megvalósítandó határon átnyúló EU fejlesztési programok gyakorlatilag a szomszédos országok integráltságának függvényében csoportosíthatóak. Az Európai területi együttműködések (ERFA) alapja közel 515 millió eurós forrással rendelkezik. Előcsatlakozási (IPA) alapokból lehet támogatást lehívni a szerbiai, illetve horvátországi határtérségben, itt majdnem 13 millió euró támogatással lehet számolni ebben az időszakban. A HU-RO-SK-UA határtérségben megvalósuló együttműködések finanszírozási forrása az Európai Szomszédosági és Partnerségi Támogatási Eszköz (ENPI-CBC), ami 69 millió eurót szán erre a célra.

Az együttműködések továbbfejlesztésének érdekében elengedhetetlen szükség mutatkozik a tényleges decentralizáció megvalósulására, és az EGTC-rendelet gyakorlatba ültetésére. A nagyregionális együttműködések háttérbe szorulása mellett előretörő euroregionális kooperációkhoz több po-

litikai hatalmat, önkormányzatiságot kell rendelni. A nagyregionális együttműködések térvesztésének fő oka, hogy azok céljai (integráció, jogállamiság, demokratikus átalakulás, stabilitás) nagyrészt megvalósultak. Most a hangsúly az egységesülő Európa korábbi határain régebben kialakult kontrasztok megszűntetésén van. A lokális eurorégiók viszont a szétaprózódás veszélyét hordozzák magukban. Több helyen megfigyelhető, hogy nagyjából ugyanazt a területet hasonló fejlesztési célokkal több intézményesült együttműködés célozza meg. Ezek nem rendelkeznek önálló jogi személyiséggel, a határ két oldalán a helyi szabályozásnak megfelelő jogi formát öltenek, a határon átnyúló jelleget pedig egy partnerségi szerződés adja. Ezt az áldatlan állapotot számolná fel az EGTC, bár térnyerése előre láthatóan sokat várhat még magára. Sokatmondó, hogy az úttörőnek számító Ung–Tisza–Túr EGTC-hez három év alatt sem sikerült megszerezni a romániai belügyminisztérium jóváhagyását. A Magyarországon elsőként jogerőssé vált bejegyzéssel büszkélkedő Ister-Granumnak pedig Európa-szerte is csak két társa volt az EGTC-rendelet hatályossá válásának második évfordulóján.

Látható, hogy az utóbbi évtizedekben komoly előrelépések történtek a határ menti régiók együttműködésében. A *Madridi keretegyezmény* és kiegészítő jegyzőkönyve, a *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája*, az *EGTC-rendelet*, a különböző támogatási mechanizmusok jól kijelölik azt az utat, amit követve elérhetővé válik a régiók Európája, ahol a határok inkább összekötnek, mintsem elválasztanak. A résztvevő államok unitárius jellege, az együttműködni kívánó régiók kompetenciájának hiánya viszont egyértelműen arra utalnak, hogy az együttműködések környezete még távol áll a jogalkotók előzetes elvárásaitól. A jogi és politikai nehézségeken túl erőteljesen ki vannak szolgáltatva a tervezési időszakok támogatáspolitikájának. A távlati cél az lenne, hogy ezek a régiók önállóan is ki tudják jelölni fejlődési pályájukat, és az oda vezető közös projektekhez hozzá tudják rendelni a megfelelő forrásokat. Egy ilyen modellben adott lenne a körülmény arra, hogy a határon átnyúló együttműködések hatásköre az állami szintű kompetenciákkal azonos legyen, s ezzel a „kormányzás új formája” valódi alternatíva legyen a határregiónokban. Éppen ezért a következő tervezési időszakban még erős hangsúlyt kell fordítani e célok megvalósulására.

A kötet mellékletként tartalmaz gyakorlati útmutatót,⁴ jogi dokumentumokat, kétoldali nemzetközi szerződéseket, egyezményeket, az EGTC-re vonatkozó szabályozást, részletes irodalomjegyzéket és linktárat, amelyeken keresztül elérhető a témakör szakirodalmának java.

Így bátran ajánlom politikai karriert dédelgető, társadalomtudományokat tanuló diákoknak, hatékony nemzetpolitikát álmódó politikusoknak, határon átnyúló pályázatok fölött bábáskodó tanácsadóknak, regionalizmusért dolgozó szakértőknek, határ menti területfejlesztőknek és közhivatalnokoknak.

Jegyzetek

- ¹ Az egyszerű gyorsjelentés jellegű tényközlés mellett érdekes lett volna többváltozós statisztikai modellekkel vizsgálni bizonyos összefüggéseket, ehhez azonban egy, a Magyarországinál nagyobb, az EU-ra reprezentatív mintavételen végzett kutatásra lenne szükség, ám a kötet célja már a címadás okán sem ez.
- ² Itt jegyezném meg, hogy zavaró a szövegben a külföldi, de magyar megfelelővel is rendelkező földrajzi helynevek következtelen használata. Egy mondaton belül olvashatunk Bihar megyéről és Nagyváradról, máshol horvátországi Muraköz megyéről, harmadik helyen meg történelmi Nógrád/Novohrad megyéről van szó. Figyelembe véve, hogy a könyv akár egyetemi tankönyvként is szolgálhat, másrészt jogi személyiséggel rendelkező adminisztratív egységekről van szó, célravezetőbb lett volna a közismert – történelmi / hivatalos megnevezés együttes használata. A műben több helyen is szereplő „román”, „szlovák” stb. jelzős szerkezetek helyett a romániai, szlovákiai stb., illetve a „nacionális”, „nemzeti” (-határok, -hatáskör, -szint) helyett állami, országos, központi, köztársasági stb. használatát tartom célszerűbbnek, tekintettel a fenti fogalmakhoz társított különböző (államnemzet vs. kultúrnemzet) jelentés-tartalmak miatt.
- ³ A szerzők néhol általánosítással élnek, megjegyzendő, hogy például Románia északnyugati határvidéke az ország viszonylag fejlettebb régióiból áll.
- ⁴ Az EGTC-csoportosulásra vonatkozó gyakorlati útmutatóban a szerzők rossz információt vesznek át (a forrásként feltüntetett tanulmány is rosszul közli), az EGTC tagjainak lehetséges körét valóban a közbeszerzési törvény 22§ (1) bekezdésében kell keresni, viszont ezek nem ajánlattevőnek, hanem ajánlatkérőnek minősülnek.