tesen a nem uniós állami beruházások minimumra szorítását jelöli meg.

Köztudottan nem egy rövid távon megvalósítható és megtérülő feladatról van szó, ám a kormányzati elszántság megvan, és e pillanatban úgy tűnik, hogy mind a munkáltatók, mind a munkavállalók egy nyugodt, várakozó álláspontot foglaltak el a jövőbeli változásokkal szemben.

Irodalomjegyzék

Alesania, A. – Bayoumi: *The Cost and Benefits of Fiscal Rules. Evidence from US States.* NBER Working Paper Series, 5614, 1996.

Blanchard O. – F. Giavazzi: *Reforms, that can be done: Improving the SGP through a proper accounting of public investment*, MIT and Bocconi University, 2002.

Buiter, W – C. Grafe: *Patching up the pact: some suggestion for enhancing fiscal sustainability and macroeconomic stability in an enlarged European Union*, CEPR Discussion Paper, 2002, 3496.

Cambridge Econometrics: *Long-term perspectives in public revenues. Report submitted to the European Commission*, DG ECFIN, 1997.

Domberger, S – P. Jensen: *Contracting out by public sector. Theory, evidence, prospects.* Oxford Review of Economic Policy. 1997.

Hallenberg M. – Strauch R. – von Hagen, J.: *The use and effectiveness of budgetary rules and norms in EU Member States*, Dutch Ministry of Finance, Amsterdam. 2001.

OECD: *Fiscal Sustainability: The Contribution of Fiscal Rules*, OECD Economic Outlook, 2002, 72.

Oláh Gábor: *Felértékelődő osztalékpapírok,* Világgazdaság, 2005. szeptember 20, 17.o.

Időszaki Közlemények, XXIII. sz., Ecostat Gazdaságelemző és Informatikai Intézet, szerk.: Belyó Pál, Nyers József és Szabó László, Budapest, 2005 július.

A Kárpát-medence mint az Európai Unió jövőbeli transznacionális makrorégiója – A közös kohéziós politika céljai

HORVÁTH GYULA

Bevezetés

A transznacionális makrorégiók az utóbbi évtizedben az európai gazdasági tér kohéziójának nagy távlatú fejlesztési célkitűzései megfogalmazásához teremtettek kereteket. A különböző típusú Interreg-programok az Európai Unió korábbi 15 tagállamában növelték a határ menti térségek gazdasági potenciálját, elősegítették a nagytérségi infrastrukturális rendszerek fejlesztését, hozzájárultak a fejlesztési stratégiák összehangolásához. Kelet-Közép-Európa transznacionális makrorégiókra tagolása az új és a várhatóan csatlakozó tagállamok megjelenésével időszerű feladat lett. E térségek lehatárolására különböző elképzelések fogalmazódtak meg.

A Kárpát-medencét alkotó természeti régiók, gazdasági és közigazgatási egységek fejlődésében az 1990-es évtizedben lezajlott politikai változások és gazdasági átalakulások ellentmondásos folyamatokat váltottak ki. A piacgazdaság fokozatos és nehézségekkel terhes térhódítása valamennyi nemzetgazdaságban erőteljes differenciálódáshoz vezetett. A korábbi gazdasági szerkezet összeomlása, az új gazdaság kiépítése különbözőképpen érintette az egyes térségeket, a területi különbségek növekedni kezdtek, a rendszerváltozás előnyei is eltérő területi elhelyezkedést mutatnak (Illés 2002, Horváth 2004).

A gazdaság átrendeződésére kedvező hatást gyakorló tényezők sorában fontos szerepet kell tulajdonítanunk az európai integrációs kapcsolatoknak azokban az országokban, amelyek az elmúlt évtizedben az Európai Unióval társulási szerződésre léptek. A csatlakozási partnerség alapkövetelménye volt ugyanis, hogy a leendő tagállamoknak hatékony területfejlesztési politika alkalmazására kell felkészülniük, gazdaságpolitikájukban a területi különbségek mérséklését szolgáló célokat és eszközöket kell alkalmazniuk, új intézményeket kell alapítaniuk, illetve meg kell teremteniük a regionális kohézió határokon átnyúló fejlesztésének lehetőségeit. Az uniós tagság távlatos eredménye a Kárpát-medence hajdani, évszázadokon keresztül formálódott integrációs kapcsolatainak modern formában történő újjászerveződése lehet. A térség geopolitikai helyzete, az integrációra való érettség változatos formái miatt természetesen a kívánatos állapot elérése hosszú évtizedekre ad feladatokat politikusnak, kutatónak, gazdasági szakembernek egyaránt.

A dolgozat a Kárpát-medencei transznacionális makrorégió kialakítása mellett érvel, sorra veszi a térség regionális átalakulásának fontosabb elemeit, a kohézió hosszú távú felada-

tainak kialakítását szolgáló kezdeti programok tapasztalatait, illetve javaslatokat fogalmaz meg a közös magyar–román fejlesztési tervezési együttműködés lehetséges témaköreire.

A Kárpát-medence mint gazdasági térség

A Kárpát-medencét betöltő, illetve azzal érintkező 63 milliós országcsoport (Ukrajnát ez esetben nem vettük figyelembe) demográfiai potenciáljának és településhálózatának területi szerkezete nagy eltéréseket mutat. Románia és Szlovénia viszonylag kiegyensúlyozott népességeloszlású ország, településszerkezetük dekoncentrált. Románia településhálózatában több nagy népességkoncentrációt találunk, a fővároson kívül jelentős lakosságszámú és gazdasági potenciálú regionális központok fejlődtek ki. A nyolc Kárpát-medencei ország többségében a főváros – amely egyszersmind meghatározó gazdasági, politikai-döntési központ és az ország legfejlettebb területi egysége is – e nagy természeti tájban vagy annak közelében helyezkedik el. E geopolitikai helyzet kedvező hatással lehet a térség integrálódására, hisz a fővárosi agglomerációk modernizálódásának az európai gazdasági térbe való integrálódás az alapja. A méretgazdasági szempontok az államhatárokhoz való közelségük miatt csak a szomszédos országok térségeit is figyelembe véve érvényesíthetők. A Kárpát-medencétől távoli Bukarest és Kijev persze nem szűkebb vonzáskörzete okán, hanem nemzetstratégiai szempontok miatt érdekelt a térségi kapcsolatok intenzifikálásában, a két ország európai uniós piacokra a Kárpát-medencei közlekedési hálózatok közvetítésével juthat el.

A Kárpát-medencei térségre európai mércével mérve az általános elmaradottság jellemző. A fejlett Szlovéniát nem tekintve – az országok fajlagos teljesítménymutatói az európai uniós átlagok egyharmadát-felét érik el. Az Európai Unió egy lakosra jutó átlagos hazai összterméket a régiók közül a pozsonyi térség és Budapest közelíti meg. A tervgazdaságok összeomlása nyomán leépült állami támogatások, a külgazdasági kapcsolatok földrajzi irányaiban bekövetkezett változások, a nagyvállalatok felbomlása, a nehézipar és a mezőgazdaság válsága eltérő hatással volt a centrumtérségekre és a perifériákra. Bár a szerkezet-átalakítás a hagyományos fejlődési pólusokat is hátrányosan érintette, a korábban összetettebb gazdasággal és társadalmi-gazdasági funkciókkal rendelkező nagyvárosi régiók csekélyebb veszteséggel juthatnak az átalakulási folyamat végére, mint a monokultúrás iparvidékek és a falusias területek. A piacosodás térnyerése és a modern gazdaság kialakulása érzékelhető az erdélyi nagyvárosokban, a szlovákiai középvárosokban, Horvátország centrumában és turisztikai központjaiban. Ezekben a térségekben az országos átlagot jelentősen meghaladja a magánvállalkozások száma, a külföldi tőke részaránya, a szolgáltató szektor, különösen az üzleti és a pénzügyi szolgáltatások növekedése nyomán, lassan a gazdaság domináns ágazatává válik. Ezek a térségek a fontosabb innovációk hordozói, új termékek kibocsátói, a nemzetközi gazdasági együttműködések szereplői.

A térség országai közül Románia példázza a korábbi állami területfejlesztési politika kudarcát és eredménytelenségét. A területi gazdasági és a társadalmi struktúrák jelenlegi állapotából levont fő következtetés az, hogy az önálló Románia létrejötte óta folytatott, különböző ideológiai alapokon nyugvó gazdaságpolitika csak csekély mértékben volt képes az ország tradicionális térszerkezetének módosítására, a 20. században az ország területi különbségei – a nagy áldozatok árán végrehajtott, erőltetett iparosítás ellenére – mennyiségi szempontból ugyan mérséklődtek, a fejlett és az elmaradott területek térségi elrendeződése azonban szinte változatlan maradt. A történelmi román területeken Bukarest, néhány nagyváros (Craiova, Piteşti és Constanţa) és szűkebb környezete mutat fel modernizációra alkalmas szerkezeti jellemzőket. A háromnegyed évszázaddal ezelőtt más gazdasági rendszerhez tartozó Erdély összességében meg tudta őrizni a településszerkezetéből (sűrű kisvárosi hálózatából) és kvalifikáltabb humán erőforrásaiból származó előnyeit. Erdély három tervezési régiója közül kettő egy főre jutó GDP-mutatója meghaladja az országos átlagot. Bukarest után az ország második legfejlettebb térségének a nyugati régió (Hunyad, Arad, Temes, Krassó-Szörény megye) tekinthető, ahol az egy főre jutó GDP az országos átlagot 14 százalékkal haladja meg, a harmadik pedig a közép-romániai régió (Maros, Hargita, Kovászna, Brassó, Fehér és Szeben megye), ahol a regionális jövedelem 13 százalékkal van az országos átlag felett. Erdély északi térségei, az észak-nyugati régiót alkotó Bihar, Szatmár, Szilágy, Beszterce-Naszód, Máramaros és Kolozs megyék a nyolc romániai régió rangsorában a hatodik helyet foglalják el, a régió teljesítménye az országos átlag 90 százalékán van. A globális fejlettségi index alapján a 16 erdélyi megye közül 4 igen fejlettnek, 3 fejlettnek, 6 pedig közepesen fejlettnek tekinthető, s csupán 3 fejletlen megye található a három erdélyi régióban.

Hasonló mértékű területi különbségek jellemzik a Kárpát-medence többi országát is. A magyar többségű térségek fej-

lettsége jelentős eltéréseket mutat: vannak viszonylag fejlett, az országos átlagnál kedvezőbb helyzetű területek (pl. a Csallóköz Pozsonyhoz közeli területei vagy a Vajdaság némely vidéke), és találhatók szép számmal elmaradott perifériák is (pl. a kelet-szlovákiai megyék, Kárpátalja, a horvátországi Szlavónia). Szlovákiában a nagy kiterjedésű magyar tömböket magukban foglaló Nagyszombat és Kassa megyékben az egy főre jutó GDP majdnem eléri az országos átlagot, Besztercebánya és Nyitra megyékben viszont annak csak kétharmadát mutatja (Gulyás, 2005).

A területi fejlődési gondok mérséklését szolgáló hosszú távú stratégiák kidolgozását és folyamatos megvalósítását három tényező akadályozta a rendszerváltó Kárpát-medencei országokban az átmenet legelső, a 90-es évek közepéig tartó szakaszában: az önálló regionális politika alkalmazásának korlátozott támogatottsága kormányzati körökben, a területi fejlesztési intézményrendszer fejletlensége és a területi közigazgatás megoldatlansága. Ebben az időszakban a térség országai közül mindössze Magyarország és Szlovénia dolgozott ki kormányzati regionális fejlesztési programokat. Az 1990-es évtized második felében részben a folyamatosan és egyre nagyobb kiterjedésben jelentkező területi válság súlyos következményei miatt, a társult négy országban az európai uniós ösztönzések hatására is mindenütt megkezdődött a területfejlesztés intézményesítése. Paradigmaváltás legelőször Magyarországon kezdődött. Nem véletlenül állapította meg az Európai Bizottság 1998-ban készült Jelentése, hogy a regionális politikában Magyarország tűnik a legfelkészültebbnek. E dokumentum a többi ország strukturális és kohéziós politikáiról általában azonban elmarasztalóan nyilatkozott, megállapítva, hogy:

– egyáltalán nincsenek vagy nagyon gyengék a regionális politikai eszközök;

– fejletlen az intézményrendszer, erőtlen az ágazatközi koordináció a területfejlesztési programok társfinanszírozásában, a területi önkormányzatok fejlesztési eszközei szegényesek, hiányos a szakértelmük;

– a költségvetési szféra is gyökeres átalakításra szorul: nehezen mobilizálhatók az állami pénzalapok a strukturális támogatások kiegészítésére, tisztázatlan a társfinanszírozáshoz szükséges források mennyisége, megoldatlan a felhasználás hatékonyságának garantálása, hiányzik az EU-konform monitoring.

Magyarország után Romániában készült tervezet a regionális fejlesztés cél-, eszköz- és intézményrendszerének kidolgozására. A Phare program keretében kidolgozott Zöld Könyv foglalta össze először a területi fejlődés problémáit, az ország térszerkezetének helyzetét, és tett javaslatokat a román területfejlesztési modell kidolgozására (Green Paper 1997). E dokumentum a román területfejlesztési politika legsürgetőbb teendőit kilenc pontban foglalta össze: a feladatok a területfejlesztés alapintézményeinek megteremtésétől, a regionális programozás bevezetésén keresztül, a regionális fejlesztési szakemberképzés megszervezéséig széles skálán mozognak. A javaslatok a fejlett piacgazdaságok és a tagolt intézményrendszert működtető polgári demokráciák esetében teljesen nyilvánvalóak és meg is valósíthatók, az új elvek, de régi struktúrák alapján működő román demokráciában azonban ezek az elképzelések nehezebben érvényesíthetők.

A román kormányok reformtörekvései között – egyértelműen uniós nyomásra – a területfejlesztési politikának fontos szerepe van. Az 1998. évi területfejlesztési törvény a regionális fejlesztés feladatát az alábbiakban határozta meg: „…a kiegyensúlyozott fejlesztés ösztönzésével, a történelmi, földrajzi, társadalmi, politikai körülmények miatt hátrányban lévő térségek fejlődési lemaradásának mérséklésével és az újabb egyenlőtlenségek kialakulásának megelőzésével csökkentse a meglévő regionális különbségeket."

A törvény elvben széles körű közigazgatási decentralizációt indíthat el, illetve a kormányzati ágazati politikák és a regionális, valamint a helyi kezdeményezések összehangolását szorgalmazza a régiók fenntartható gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődése érdekében. A regionális fejlesztések ösztönzése, a központi kormányzati politikával való összehangolás igénye és az interregionális kooperációk fejlesztése a román kormány azon szándékát fejezi ki, hogy a nemzetgazdaság és az egyes régiók fejlődése harmonikus legyen. A területfejlesztési törvény – az ország Európai Unióval kötött társulási szerződésével összhangban – a területfejlesztési intézményrendszer fejlesztését és EU-kompatibilitását is célul tűzi ki. A Zöld Könyvben az alábbiakat olvashatjuk: „Az uniós tagsággal szembeni kötelezettség azt igényli, hogy a tagságra pályázó országnak bizonyos előcsatlakozási fejlesztési célokat meg kell valósítania, ezek közül az ország régiói közötti különbségek mérséklését kell a legfontosabbnak tartani" (Green Paper, 1997).

A rendszerváltó országokban a szovjet típusú tanácsokat európai jellegű önkormányzatok váltották fel. Az új formájú hatalommegosztás letéteményesei a települési önkormányzatok lettek. A demokratikus eufória és a korábbi területi irá-

nyító szervekkel szembeni ellenszenv miatt a területi középszintek igen korlátozott funkciókhoz jutottak. Romániában megmaradtak ugyan a választott megyei tanácsok, mellettük azonban kiterjedt jogosítványokkal rendelkező prefektusi rendszer szerveződött, Szlovákiában megszűntek a régiók, és a járásokban állami szervek alakultak, Szerbiában az új járásokban ugyancsak közigazgatási hivatalok működnek. Ukrajnában fennmaradt a négyfokozatú szovjet típusú közigazgatás, a Kárpáton túli területen és annak járásaiban választott tanácsok és mellettük elnöki megbízottak működnek.

A területfejlesztés felértékelődése kényszerítő erővel hatott a szétaprózott közigazgatásra is. Az 1990-es évek közepén a területi közigazgatási reformok nagyobb területi egységekhez vezettek. Szlovákiában 8, Horvátországban pedig 20 megye jött létre.

Az EU-kompatibilis területfejlesztés cél- és intézményrendszere, a tervezés és a struktúrapolitikai döntések előkészítése a négy társult országban optimálisabb méretű, nagyobb területi egységet igényel. A 42 román területi-közigazgatási egység gazdasági potenciálja, mérete túl szerény ahhoz, hogy a területi szervek átfogó, komplex területfejlesztési célokat fogalmazhassanak és valósíthassanak meg. A Zöld Könyv ezért azt a javaslatot tette, hogy a különböző társadalmi-gazdasági szerkezetű megyékből önkéntes alapon fejlesztési régiók szerveződjenek. E fejlesztési régiók már elég nagyok ahhoz, hogy erőforrásaikat hatékonyan hasznosítsák, regionális fejlesztési stratégiákat dolgozhassanak ki és valósíthassanak meg. A régiók a statisztikai adatgyűjtés és -feldolgozás egységei is. A többi ország is kialakította az Európai Unió regionális-statisztikai rendszerének megfelelő területi egységeket, amelyek népességszámukban, funkcióikban és szervezeti megoldásukban lényegesen különböznek (1. táblázat).

A területfejlesztési intézményrendszer elemei közül a legtöbb vita minden országban a fejlesztési régiók lehatárolása és központjainak kijelölése körül zajlik. Romániában is több régióbeosztási koncepció fogalmazódott meg, végül az Erdély történelmi határait követő, a jelenlegi megyei beosztást tiszteletben tartó nyolcrégiós változat lett a törvényi szabályozás alapja. Az erdélyi régiók belső szerkezete ugyanakkor újabb éles vitákat generálhat. A közép-romániai régió kedvezőtlen szervezeti keretet jelent a három székely megye számára, amit csak tetéz az a döntés, hogy a régió fejlesztési szervezetének székhelye Gyulafehérvárra települt. A többi országhoz képest Romániában a régiók szervezéséhez – történelmi hagyományok, városhálózati sajátosságok – bizonyos szempontból kedvezőek az adottságok, ugyanis:

– 1953–1965 között az országban 17 tartomány alkotta a területi mezoszintet, az ország közigazgatási beosztása többször változott a 20. században, Magyarországgal ellentétben a területi közigazgatáshoz nem kötődnek több évszázados hagyományok. Az ország történeti tájain (Olténia, Munténia, Moldova, Erdély, Bánát stb.) a több évtizedes erőszakos homogenizálás ellenére felfedezhetők a regionális identitás maradványai, ezekre tudatos regionális politikával lehet építkezni;

– a decentralizált területfejlesztés számára Románia viszonylag kedvező nagyvárosi hálózattal rendelkezik. Kolozsvár, Nagyvárad, Temesvár, Arad, Brassó, Nagyszeben, Marosvásárhely, Craiova, Constanța, Galați, Iași, Ploești, Pitești, mind népességszámát, mind multifunkcionális jellegét tekintve, tényleges növekedési központként vehető számításba. A nagyvárosok szellemi-kulturális funkciói erősek, sok he-

Ország	NUTS II		NUTS III		NUTS IV		NUTS V	
	Száma	Átlagos népességszáma, ezer fő	Száma	Átlagos népességszáma, ezer fő	Száma	Átlagos népességszáma, ezer fő	Száma	Átlagos népességszáma, ezer fő
Ausztria	9	897	35	231	99	81	2353	3,4
Szlovákia	4	1345	8	672	79	68	2853	1,9
Ukrajna	24	2046	638	77	–	–	9915	4,9
Románia	8	2801	42	534	–	–	2951	7,6
Jugoszlávia	4	2663	32	30	–	–	209	51,0
Horvátország	4	1165	20	23	–	–	499	9,3
Szlovénia	1	1990	–	–	58	34	192	10,4
Magyarország	7	1456	20	510	150	68	3135	3,3

Forrás: Nemzeti statisztikai évkönyvek adatai alapján a szerző összeállítása

1. táblázat. Területi-statisztikai egységek a Kárpát-medence országaiban

lyütt 2–5 ezer fős kutatási-fejlesztési kapacitások és 10–30 ezer hallgatói létszámú egyetemek vannak.

Számításba kell venni azonban, hogy a regionális politika hatékony európai uniós intézményi modelljének és az önálló döntéseket előtérbe helyező szervezési formának elterjedése előtt akadályok jelennek meg az egységes nemzetállami ideológiát valló unitárius államokban. Az alulról építkező, partnerségre alapozott integratív regionális fejlesztési modell kialakítására indított székelyföldi kísérleteket a helyi és a központi román politikai elit és adminisztráció érzékelhető ellenszenvvel fogadja. A 2000 óta évente megrendezett székelyföldi regionális fejlesztési tudományos fórumot követően rendszerint éles ellenvélemények fogalmazódnak meg. Az opponáló körök megfeledkeznek arról, hogy az új típusú fejlesztési politika megalapozását szolgáló kutatások és az eredményeket értékelő tudományos viták következtetéseiből nem a dezintegráció intézményesítése rajzolódik ki, hanem éppen ellenkezőleg, a gazdasági teljesítőképességet erősítő, a kohéziót és a regionális versenyképességet fejlesztő szervezeti formák és modellek kialakításának kísérlete zajlik.

A román területfejlesztési szabályozás a fejlesztési régiókon belül támogatási térségeket, olyan kisebb településegyütteseket is meghatározott, amelyek hasonló fejlődési nehézségekkel küszködnek. Az ország különböző pontján négy típusban (elmaradott, igen szegény térségek, iparilag hanyatló területek, erősen szennyezett térségek, talajeróziós területek) 24 kisebb térséget jelöltek ki. A legelmaradottabbnak minősített térségek népessége 1,9 millió főt tesz ki (az ország népességének 8,4 százaléka). Az elmaradott területek kétharmada Munténia és Moldva területére esik (Ianoș, 2000). Erdélyben 216 település tartozik e kedvezményezetti körbe, az e településeken élő népesség száma 604 ezer.

A még kialakulatlan nemzeti regionális politika és decentralizációtól való görcsös félelem ellenére Románia több térségében figyelemreméltó – bár elszigetelt – fejlesztési kísérletek indultak el. Phare és egyéb nemzetközi támogatással folyó vidékfejlesztési programokkal találkozhatunk a hegyvidéki területeken, több nagyváros fogalmazta meg elképzeléseit a nemzetközi munkamegosztásba való bekapcsolódáshoz szükséges infrastrukturális fejlesztésekre vonatkozóan. (Benedek 2000, Vincze 2000).

A szomszédos társult országok regionális politikáiban lejátszódott kedvező átalakulás túlnyomórészt formális változásnak tekinthető, s erre az Európai Bizottság országjelentései rendszeresen fel is hívják a figyelmet (Regular report from the Commission on progress towards accession). A 2002. évi jelentések megállapításai lényegében nem változtak. A Bizottság kifogásai az egyes országokkal szemben a következők voltak:

Románia

– az intézményrendszer még nem működik, regionális fejlesztési programok nem készültek;

– kidolgozatlanok a regionális fejlesztés finanszírozási rendszerei;

– a regionális fejlesztési tanácsok működésének elvei tisztázatlanok, tevékenységük hatóköre rendkívül szűk;

– a területfejlesztés adminisztratív kapacitásai gyengék.

Szlovákia

– a területfejlesztés jogi alapjai és intézményei hiányosak;

– a központi és a területi szervek közötti feladat- és hatáskörmegosztás nem tisztázott;

– gyenge a minisztériumok közötti koordináció;

– hiányos a területfejlesztéssel foglalkozó szakemberek regionális szakismerete.

Az új szomszédsági partnerség – határokon átnyúló kohézió

Az egységesülő Európában a nemzeti és a közösségi regionális politika és a területi tudomány figyelme egyre élénkülő érdeklődéssel fordult a politikai államhatárok, a határmentiség és a határon átnyúló együttműködés kérdéseinek a tanulmányozása irányába. A határmentiség kérdése, a politikai államhatárok elválasztó és összekapcsoló szerepének a vizsgálata fontos kérdés ma már Kelet-Közép-Európa rendszerváltó országaiban is. Az 1980–1990-es évtized fordulóján Európa keleti felében bekövetkezett változások kedvezőbb helyzetet teremtettek a regionális együttműködések számára. Az államhatárok merev, elválasztó szerepének enyhülésével és a határon átívelő kapcsolatok kiszélesítésével lehetett számolni a Kárpát-medencében is. A biztató perspektívák ellenére természetesen továbbra is felszínen maradtak az együttműködést nehezítő öröklött és új keletű problémák, ellentmondások (Baranyi 2004).

Az egyre határozottabban formálódó gazdasági tér korlátlan terjedését a bővülő Európai Unióban is hosszú ideig országhatárok akadályozták, részben lefékezve az együttműködés dinamizmusát (Novotny 2002). Ez a kedvezőtlen hatás hatványozottabban érződött Közép- és Kelet-Európában. Az európai horizont kitágulása ellenére megmaradtak az országhatárok, sőt az új államok létrejöttével a korábbi belső makrorégiókat, országrészeket elválasztó határok is tényleges

választóvonalakká váltak. A kelet-közép-európai országokban széttöredezett a térszerkezet, természetes kapcsolatok szakadtak meg, akadályokat képezve az európai térszerkezet egységesülésének a folyamatában. Nem ritkán a korábbiakhoz képest nagyobb különbségek alakultak ki a határrégiók között, amelyek alapvető okai a centrum–periféria viszonyra, a nagyobb és kisebb térszerkezeti mozgásokra, valamint a határok két oldalán érintkező térségek gazdasági és társadalmi jellegében rejlő, öröklött vagy újratermelődő különbségekre vezethetők vissza.

A rendszerváltozás összességében kedvező helyzetet teremtett a regionális együttműködések számára is a Kárpát-medencében, még ha időközben felszínre kerültek a gyengeségek, korábbi ellentétek, félelmek és gyanakvások. Az új szemlélet kialakításában elsődleges szerepe az Európai Unió Interreg-CBC programjainak volt.

A határon átnyúló együttműködések szerepe és jelentősége, az államhatárok funkcióinak az újraértelmezése az elmúlt évek során nemcsak a területi tudományok művelői körében értékelődött fel, hanem az európai strukturális és kohéziós politika számára is. A határ menti térségek fejlesztését szolgáló uniós programok hatására ugyanis sok nyugat-európai határrégióban dinamikus fejlődés vette kezdetét. Az európai együttműködést és egyesülést ugyanis a múltból öröklött történeti-területi-etnikai és egyéb problémák nehezítették Franciaország, Németország, Hollandia, Belgium, Ausztria és Olaszország politikai államhatárai mentén.

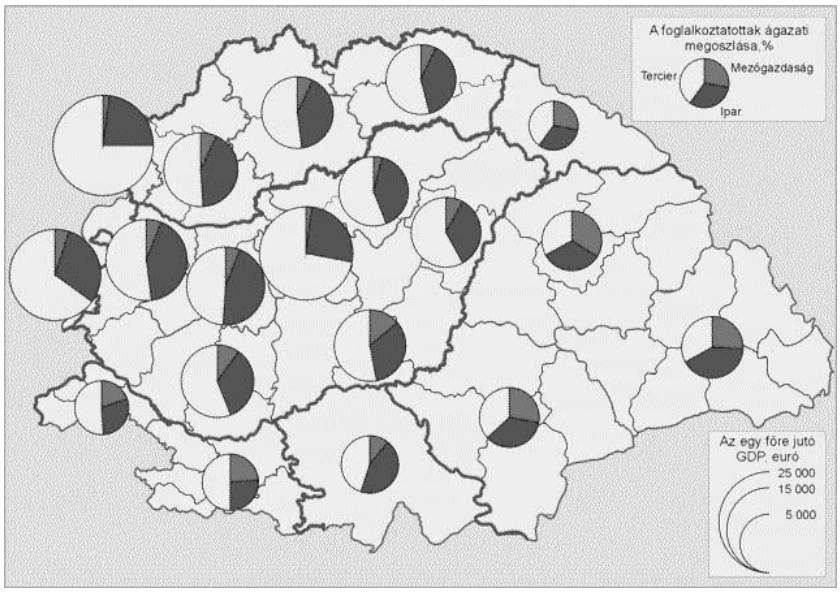
A kelet-közép-európai államhatárok két oldalán fekvő térségek számottevő része ma is elmaradott terület, az északkelet-magyarországi részekre eső szlovák, ukrán, román határ menti térségek egyúttal az új európai közösség legfejletlenebb térségei közé tartoznak (Baranyi 2004). Valamivel jobb teljesítőképességet mutatnak a délkeleti és a déli határaink mentén fekvő román és szerbiai régiók. A Magyarországgal érintkező két horvát nagyrégió teljesítménye is a nemzeti GDP-átlag alatt van, mint ahogy Burgenland is a legfejletlenebb osztrák tartománynak minősül. A gyenge teljesítőképesség alapvetően a gazdaság korszerűtlen szerkezetéből adódik, az agrárágazat magas foglalkoztatotti aránya elavult ipari struktúrával és gyenge tercier szektorral párosul (1 ábra).

A ma még inkább csak hátrányokat magában foglaló határ menti fekvés, a városhiányos jelleg, a krónikus tőkehiány, az akut foglalkoztatási válság egyaránt a marginális fekvésű és helyzetű térségek és településeik fejlesztését sürgeti. Az államhatárok merev elválasztó szerepének oldódása, a kelet-közép-európai határok spiritualizálódása a rendszerváltó országok, köztük Magyarország és szomszédai számára alapvető nemzeti érdek

A határon átnyúló struktúrák intézményi háttere Magyarországon gyakorlatilag minden határszakaszon megvalósult, a Madridi Egyezmény ratifikálása (1993) óta valóságos együttműködési alapítási hullám söpört végig az ország határai mentén. A nagy számban létrejövő új szerveződések és együttműködések esetlegességét is jelzi, hogy sok olyan problémával küszködnek, amelyek akadályozzák azok hatékony működésüket. Ilyen gondot jelent többek között a rendkívül sokféle szervezeti felépítés és szereplői kör, a túlságos nagyvonalúsággal és általánosan megfogalmazott feladatok, illetve a hozzájuk kapcsolt szerény finanszírozási lehetőségek. A kapcsolatrendszerek intézményesülésének eddigi csúcspontját mindazonáltal Kelet-Közép-Európában is az euroregionális (az EU-val nem határos, de ezt a nevet használó) szervezetek kialakulása jelentette. Az eurorégiónak méretei, területisége, térszerkezeti elhelyezkedése és kapcsolata alapján két jellegzetesebb típusa különböztethető meg.

Az egyik az ún. nagyrégiós, a másik az ún. kisrégiós modell. Az elsőt akár tartományi vagy megyei modellnek is lehetne nevezni, abból kiindulva, hogy két vagy több szomszédos vagy közeli ország középszintű területi egységeit, tartományait, régióit (NUTS II), illetve megyéit (NUTS III) magában foglaló, nagy kiterjedésű euroregionális szervezetek (pl. Kárpátok Eurorégió). A másik, városi vonzáskörzeti modellnek is nevezhető eurorégiós szerveződés, a kisrégió erőteljesebben épít a közvetlen kétoldalú kistérségi (NUTS IV) vagy településközi (NUTS V) kapcsolatokra, eleve kisebb térségben gondolkodva a régió területi összefüggéseit zártabban közvetíti, miközben megőrzi a nagyrégiós modell számos stratégiai elemét (Baranyi 2001).

A határvidékek közötti együttműködés intézményesített formáját megtestesítő eurorégiók Nyugat-Európában már hosszabb múltra tekintenek vissza, Kelet-Közép-Európában pedig éppen a rendszerváltás, illetve az euroatlanti folyamatok kiteljesedése nyomán erősödött fel a határ menti kapcsolatoknak ez a formája. Az egységesülő kontinens irányítását ugyanis jelentősen megkönnyíti a legtöbbször egységes gazdasági térként funkcionáló területi egységek létrejötte, miután az eurorégiók a határon átívelő kapcsolatok sajátos földrajzi keretei. Az eurorégiók egyszersmind a legmagasabb szintű, államhatárokat áthidaló, többnyire határvidékek közötti intézményesített együttműködési struktúrák, a legfejlet-



Forrás: Nemzeti statisztikai évkönyvek adatai alapján a szerző összeállítása

1. ábra: Az egy főre jutó GDP és a foglalkoztatottak ágazati szerkezete a Kárpát-medence NUTS II. régióiban

tebb és legszélesebb hatáskörű, illetve a legtöbb funkcióval rendelkező szervezetek. Az eurorégiók fő törekvése, hogy olyan nemzetközi szerveződésként ismertessék el magukat, amely az adott régió gazdasági, környezetvédelmi, szociális, kulturális és egyéb intézményi problémáival foglalkozik. Az ilyen tevékenységeknek eurorégiók szintjén történő koncentrálásától azt remélik, hogy olyan kritikus tömeget érhetnek el (gazdasági értelemben), amely erősíti a határ menti térségek kohézióját, illetve felkelti a magánbefektetők és intézmények érdeklődését.

Az eurorégiók pragmatikus, definitív megfogalmazásban tehát a határ menti együttműködés hagyományos és legeredményesebb formái, amelyek földrajzilag két vagy több ország területét foglalják magukban, amelyek megállapodást kötöttek abból a célból, hogy összehangolják tevékenységüket a határ menti térségek eredményesebb fejlesztése érdekében.

Magyarország megyéi ma 16 határokon átnyúló interregionális együttműködési szerveződésben vesznek részt (2. táblázat). Az együttműködési szervezetek formai keretei és tartalmi jegyei igen különbözőek, a kooperáció indítékai is eltérőek, általános vonásként azonban az emelhető ki, hogy ezek a szerveződések potenciálisan tágíthatják a magyar nemzetgazdaság piaci tereit, a méretgazdaságosság határait, és elősegíthetik a vállalkozások piaci expanzióját.

Az új határ menti együttműködések már említett problémáin, olykor a megalapozottságot is nélkülöző szervezetek rendkívül nagy számán túl alapvető gond a születő eurorégiók területisége. Az új intézményesült határrégiók viszonylag csak ritkán fednek le valódi, funkcionális határtérségeket. Bár vannak pozitív példák is (pl. a Kassa–Miskolc eurorégió), mégis jellemzőbb az, hogy a kezdeti hatalmas területű eurorégiók létrejötte óta (Kárpátok Eurorégió, Duna–Körös–Maros–Tisza Eurorégió) egyre kisebb területű, a valós térkapcsolatokat egyre inkább figyelembe vevő együttműködések alakulnak ki a keleti határok mentén is (Interrégió, Bihar–Bihor Eurorégió). Ezeknek az alapvetően pozitív irányú folyamatoknak a hátterében feltehetően az áll, hogy a határ mindkét oldalán elhelyezkedő kistérségek és települések felismerték az érdekazonosságokban, különös tekintettel a határok által Trianon után szétszabdalt területek természetföldrajzi, térszerkezeti, etnikai egymásrautaltságában rejlő lehetőségeket, megkerülve a még jelentős nemzetállami akadályokat, s előtérbe helyezve a lokális együttműködés előnyeit (Baranyi 2003, Hardi 2004).

Az új makrorégió lehetséges hatásai

A 15 tagú Európai Unió hosszú távú stratégiai célokat szolgáló kilenc transznacionális makrorégiója mellé a kelet-közép-európai gazdasági térben is országhatárokon átnyúló makrorégiókat célszerű kijelölni. A Balti-tenger menti régiók már megszervezték regionális együttműködési övezetüket. A közép- és a délkelet-európai térségben a Kárpát-medence (a Kárpátokkal együtt) és a Balkán alkothat új makrorégiót. A Kárpát-medencei makrorégió mellett – a modern kori európai történelemben már többé-kevésbé sikereket eredményezett integrációs tapasztalatokon kívül – az alábbi érvek szólnak:

Interregionális szerveződés	Az alapítás éve	Terület, km^2	Népesség		Az együttműködésben részt vevő területi egységek száma
			ezer fő	ebből: a magyar területek aránya, %	
Kárpátok Eurorégió	1993	154 042	15 708	16,2	20
Neogradiensis Eurorégió	1999	3897	360	60,2	4
Ipoly Eurorégió	1999	5782	450	49,4	4
Vág-Duna-Ipoly Eurorégió	1999	14 283	2082	65,5	6
Kassa-Miskolc Eurorégió	2000	14 000	1512	49,3	2
Sajó-Rima Eurorégió	2000	10 621	930	80,0	4
Hármas Duna-vidék Eurorégió	2001	8648	976	77,4	4
Zempléni Erorégió	2003	3186	251	59,5	4[1]
Ister-Granum Eurorégió	2003	n. r.[2]	91	60,4	17
Duna-Tisza-Körös-Maros Eurorégió	2001	77 500	6110	28,9	9
Duna-Dráva-Száva Eurorégió	2002	11 760	1335	33,8	5
Nyugat-pannóniai Eurorégió	2001	15 148	1265	78,0	4
Dráva-Mura Eurorégió	2001	n. r.[2]	157	62,4	9
Hajdú-Bihar-Bihor	2002	13 765	1178	46,9	2
Bihar-Bihor	2002	1759	140	28,3	36[3]
Interrégió	2000	23 221	2229	26,3	3

1. táblázat. A határ menti együttműködési szerveződések fontosabb adatai, 2003

– e közel harmincmillió fős térség kohéziós problémái (nehézkes megközelíthetőség, korszerűsítésre váró gazdasági szerkezet, főváros központú modernizációs térségek) sok hasonlóságot mutatnak, a modern európai fejlesztési irányok meghatározását, a programok megvalósításának finanszírozását a közös célok elősegíthetik;

– a Kárpát-medence környezetének egységes védelme, a közös árvízvédelmi programok hatékonysága fokozható;

– az új területfejlesztési hajtóerők (magas szintű üzleti szolgáltatások, kutatás-fejlesztés) méretgazdaságossági követelményei jobban teljesíthetők, a gazdaság versenyképességi elemei előnyösebben fejleszthetők;

– a térség regionális centrumainak (nagy- és középvárosainak) hálózatos együttműködése hozzájárulhat a policentrikus fejlődés európai uniós célkitűzésének megvalósításához, a többközpontú regionális fejlődés stratégiai igényének érvényesítéséhez;

– a határ menti együttműködésekben új célok fogalmazhatók meg, a szomszédos területek kooperációjában erősödhet a lokális munkaerőpiacok és szolgáltatási hálózatok optimális hasznosításának követelménye;

– a térség – Európában egyedüli etnikai összetétele következtében – a demokratikus hatalomgyakorlás, a regionális autonómiák új típusú működésének kísérleti terepe lehet. A transznacionális makrorégió intézménye hozzájárulhat a decentralizált és regionalizált államberendezkedésre való áttérés nemzeti akadályainak leküzdéséhez.

Magyar–román iterregionális együttműködés

A nemzeti fejlesztési terv az európai uniós tagállam fejlesztési stratégiáját, a célokat és az ezek megvalósítását szolgáló programokat összegző dokumentum, amely alapul szolgál az uniós támogatások elnyerésére. A terv koncepciójának az Európai Bizottság irányelveihez kell igazodnia, amelyek meghatározó módon az európai térség versenyképességének és kohéziójának az erősítését fogalmazzák meg. A következő programozási időszak fő európai célkitűzései a Lisszaboni és a Göteborgi Határozatok figyelembevételével a következők: a foglalkoztatás bővítése, a tudásalapú gazdaság fejlesztése, a fenntartható gazdasági növekedés stabil feltételeinek a megteremtése, a kutatási-fejlesztési ráfordítások növelése, az együttműködés különböző formáinak a fejlesztése stb. Valamennyi nemzeti fejlesztési terv e célok operacionalizált programjaihoz számíthat EU-támogatásra. A nemzeti célokat tehát az Unió prioritásaihoz kell illeszteni.

A magyar–román tervezési együttműködésben – regionális politikai szempontból – a következő témakörök tekinthetők fontosnak:

1. A határ menti térségek fejlettségi színvonalbeli különbségeinek mérséklése, a határokon átnyúló infrastruktúra-fejlesztés és munkaerő-piaci együttműködés. A jelenlegi gyakorlattól eltérően különös figyelemmel kell lenni a határhoz közeli nagyvárosok (Nyíregyháza, Debrecen, Szeged, Békéscsaba, Szatmárnémeti, Nagyvárad, Arad, Temesvár) együttműködésének fejlesztésére. E térség egyik gyenge pontja az üzleti szolgáltatások alacsony teljesítőképessége, ám ezek fejlesztése a tudásalapú gazdaság kibontakozásának előfeltételeként kizárólag nagyvárosi terekben képzelhető el.

[1] A szerveződést járás és kistérségek alkotják;
[2] A szerveződés tagjai egymással nem szomszédos települési önkormányzatok, a terület ezért nem releváns;
[3] A tagok szomszédos települések.

2. Az EU 2007–2013 közötti támogatáspolitikájában a szomszédsági partnerség új támogatási célt jelent. A határ menti régiók fejlesztési programjainak kidolgozása, összehangolása és a közös feladatok végrehajtása csak intézményesített formában képzelhető el. A jelenlegi gyakorlat – a központi kormányhivatalok térségbe kihelyezett részlegeinek programkoordinációja – nem hatékony. Nyugat-Európa határrégióiban e feladatokat közös testületek végzik. Ki kell dolgozni a közös területfejlesztési testületek (transznacionális területfejlesztési tanácsok) működési modelljét, szervezeti felépítését és működési rendjét.

3. A határ közeli nagyvárosok (Debrecen, Szeged, Nagyvárad, Arad, Temesvár) fontos nemzeti tudásközpontok is. Mindkét országban gondot jelent azonban, hogy a kutatási potenciál nem éri el az európai tudáspiacon versenyképes szervezetek méreteit. A közös tudásközpontok kialakítása a természettudományi és műszaki kutatások ipari kapcsolatainak erősítését, a termékfejlesztést, a tudásigényes kis- és közepes méretű vállalkozások elterjedését, a térségek exportpotenciáljának erősítését szolgálhatja. Koncepciót érdemes kidolgozni legalább két technológiai centrum kialakítására (a nagyvárosok kutatási bázisainak ismeretében az a véleményem, hogy az egyiket Debrecenben, a másikat pedig Temesváron).

4. Hasonló együttműködés kínálkozik a határ közelében működő vagy tervezett regionális repülőterek fejlesztésében. E térségek megközelíthetőségének javításában a légi közlekedésnek nagy jelentősége van. Ma több romániai nagyváros működtet harmadik kategóriás regionális repülőteret, Magyarországon Debrecen repülőtere alkalmas arra, hogy magasabb kategóriájú repülőtérré váljon. Ehhez azonban vonzáskörzetének a közel egymillió lakosságú romániai bihari és szatmári térségekre is ki kellene terjednie. Temesvár nemzetközi repülőterének piaci körzete felölelhetné a délkelet-magyarországi megyéket is.

5. Az új tagállamok regionális fejlesztési szakemberállománya ma még kis létszámú, képzettsége nem megfelelő. Az új tervidőszakban a regionális fejlesztési programok mérete nagyságrendekkel megnő, végrehajtásuk bonyolultabbá válik. Sokkal több regionális politikai gyakorlati szakemberre lesz szükség, akik nemcsak a programok végrehajtását szervezik, hanem képesek folyamatosan nyomon követni az új európai regionális politikai paradigma várható következményeit a sajátos problémákkal küszködő kelet-közép-európai térségekben. Olyan képzési és továbbképzési központokra van tehát szükség, amelyek folyamatosan szervezik a szakmai ismeretek átadását. Két központ kialakítása képzelhető el: az egyik a Debreceni Egyetemen (a Nagyváradi Egyetemmel, a Babeș–Bolyai Tudományegyetemmel, illetve az Ungvári Állami Egyetemmel közösen működne), a másik Aradon (az Aradi Egyetem, a Szegedi Egyetem és az Újvidéki Egyetem kooperációjában). Mindkét képzési központ működtetésében az MTA Regionális Kutatások Központja – amely Magyarországon a regionális politikai egyetemi képzés gesztora) is aktív szerepet vállalna. Fél- és egyéves kurzusokon évente 50 regionális szakember képzése szervezhető meg.

6. A két ország együttműködésében erősödnek a regionális kapcsolatok. A közös regionális programok kidolgozásának és megvalósításának lényeges előfeltétele, hogy az érintkező térségek gazdasági, településszerkezeti és szociális viszonyairól alapos ismeretekkel rendelkezzünk. A tendenciák alakulását befolyásoló tényezők átfogó ismerete elengedhetetlenül fontos a gazdasági szereplők, a politikai szféra és a civil szervezetek jelenleginél hatékonyabb működéséhez. A rendszerezett, tudományosan feldolgozott régióelemzések elkészítése hozzájárul a területfejlesztési műhelyek fejlődéséhez és a regionális szakemberképzés megalapozásához is.

7. A két ország közötti infrastrukturális kapcsolatok fejlesztésében transzeurópai hálózatokhoz nem kapcsolódó összeköttetésekre (a nagyvárosok közötti gyorsforgalmi úthálózat fejlesztésére) is hangsúlyt kell fektetni. Az észak-erdélyi autópálya szorgalmazása ezért is fontos.

8. Északkelet-Magyarország és Északnyugat-Erdély térsége árvízvédelmi szempontból ma Európa legveszélyeztetettebb területei közé tartozik. A közös árvízvédelmi program komoly érdeklődésre tarthat számot az Európai Bizottságban, különösképpen, ha e programhoz ökológiai kutatások is kapcsolódnak.

Irodalomjegyzék

Baranyi Béla (szerk.): *A határmentiség kérdőjelei az Északkelet-Alföldön.* Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2001.

Baranyi, Béla: *Euroregional organisations and formations on the eastern borders of Hungary.* – European Spatial Research and Policy. 2003, 1. pp. 85–94.

Baranyi Béla: *A határmentiség dimenziói. Magyarország és keleti államhatárai.* Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2004.

Benedek József: *A társadalom térbelisége és térszervezése.* Kolozsvár, Risoprint, 2000.

Enyedi, György: *Applied geography in Central Europe.* In: Bailly, A.–Gibson, L. J. (Eds.): *Applied Geography. A World Perspective.* Dordrech, Kluwer, 2004, pp. 169–187.

Green Paper. *Regional Development Policy in Romania.*