



# **A régiók Magyarországa II.**

HÁLÓZATOK ÉS LABIRINTUSOK

**Stratégiai kutatások – Magyarország 2015**

**Sorozatszerkesztő: Ágh Attila, Tamás Pál, Vértes András**

**11**

# A régiók Magyarországa II.

HÁLÓZATOK ÉS LABIRINTUSOK

Szerkesztette

KAISER TAMÁS • ÁGH ATTILA • KIS-VARGA JUDIT

MTA-MEH PROJEKT  
MTA SZOCIOLÓGIAI KUTATÓINTÉZET

Jelen kötet a Miniszterelnöki Hivatal – Magyar Tudományos Akadémia Stratégiai Kutatások 2005 megállapodás keretében került finanszírozásra, az ÖTM IDEA programja támogatásával

A kötet „Az európai kormányzás és a magyar csatlakozás” című OTKA program (T 046919) eredményeinek felhasználásával készült

Lektor: Szegvári Péter, címzetes egyetemi docens

© Csalagovits Imre, Hardi Tamás, Kaiser Tamás, Kis-Varga Judit,  
Rechnitzer János, Schneider Gábor, Simon Zoltán, Szűcs István,  
Zöld-Nagy Viktória, 2007  
© Kaiser Tamás – Ágh Attila – Kis-Varga Judit editors, 2007

ISBN 978-963-8302-30-4  
ISSN 1788-0270

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben nem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Printed in Hungary

## TARTALOMJEGYZÉK

<i>Csalagovits Imre János: Eurorégióink részvétele az Európai Területi Együttműködésben</i>	7
<i>Hardi Tamás: Az eurorégiók mint a határon átnyúló fejlesztés eszközei a Kárpát-medencében</i>	31
<i>Kaiser Tamás és Kis-Varga Judit: Érdekérvényesítés házon kívül: regionális képviselői irodák Brüsszelben</i>	46
<i>Rechnitzer János: Az európai regionális politika és magyar városfejlesztés irányai</i>	90
<i>Schneider Gábor: Az európai fővárosi és metropolisz régiók versenyképessége: Kitörési pontok a Budapesti térség számára</i>	107
<i>Simon Zoltán: Regionális érdekérvényesítés az Európai Unióban</i>	141
<i>Szűcs István: Az Észak-alföldi Régió határokon átívelő együttműködésének perspektívái</i>	174
<i>Zöld-Nagy Viktória: A területi együttműködések szervezetére vonatkozó új közösségi jogi eszköz: az Európai Területi Együttműködési Csoportosulás</i>	192
A kötet szerzői	217

*Csalagovits Imre János*

## EURORÉGIÓINK RÉSZVÉTELE AZ EURÓPAI TERÜLETI EGYÜTTMŰKÖDÉSSEN

### Bevezetés

A Magyarország 2015 kutatási projekt (Kaiser, Ágh) eredményeinek továbbfejlesztése érdekében indított Magyarország 2020 kezdeményezés kutatásainak homlokterében mindenekelőtt a többszintű kormányzás működése körében létrehozandó multifunkcionális régió problematikája áll. A kérdés azonban természetesen nem vizsgálható csupán „nemzeti dimenzióból” megfogalmazott decentralizálási folyamatként; egy új, hatékony regionális rendszer szempontjából a hatalommegosztási folyamatok egyéb, európai szintű aspektusai is jelentősek lehetnek. A csatlakozást követően az európai szintű illetve „nemzetek feletti” együttműködés szerepe a térségi fejlesztés egy merőben új, nemzetközi dimenzióját adják, amelyek – más szempontok szerint is – a nemzeti kompetenciák fokozatos csökkenése irányába hatnak. Ennek a két fejlődési iránynak a metszéspontjában egy speciális együttműködési-intézményi formaként alakulnak ki és működnek az eurorégiók.

A helyi szereplők, régiók illetve az országok közötti együttműködés támogatására már több évtizede bocsát rendelkezésre fejlesztési forrásokat az Európai Unió. Ezen források felhasználásának egyik alapcélja új, európai keretekben meghatározott fejlesztési dimenziók lépésről lépésre történő kifejlesztése illetve megerősítése. Az Interreg Közösségi Kezdeményezés folytatásaként 2007-ben induló új fejlesztési programok (az Európai Területi Együttműködés illetve az IPA és ENPI határmenti komponensei keretében) egy minőségileg új adminisztratív-pénzügyi feltételrendszerrel támogatottan, az eddigieknél várhatóan sokkal hatékonyabban lesznek képesek támogatni a valóban határon átvélő, a különböző tagállamok, partnerországok és ezek régiói közötti valódi közös projektekből megtestesülő együttműködést. Ezen együttműködések várhatóan kitüntetetten fontos szereplői lesznek az eurorégiók, amennyiben valóban ki tudják használni a határon átvélő karakterükből adódó speciális helyzetüket, és megfelelő támogatást kapnak az érintett kormányzatok szintjéről és a programoktól.

Az eurorégiók működéséről, jogi-adminisztratív szerkezetéről számtalan elemzés, összefoglaló született az utóbbi évtizedben. Jelen tanulmány azt kísérel meg bemutatni, hogy az Európai Területi Együttműködés adta új pénzügyi-intézményi lehetőségeket kihasználva az eurorégiók speciális helyzetükre,

státuszukra, lehetőségeikre építve milyen feltételek teljesülése mellett tudnak hatékonyan hozzájárulni a programcélok teljesüléséhez.

A kérdés vizsgálatához elengedhetetlen az eurorégiók szempontjából releváns határmenti és transznacionális programok eddigi tapasztalatainak, illetve az új programperiódusban várható pozitív irányú változások ismertetése, lehetséges hatásainak elemzése (2. fejezet). Sor kerül az eurorégiók speciális szerepvállalásának alapfeltételeinek felvázolására (3. fejezet) és megfogalmazásra kerülnek az ezzel kapcsolatos legfontosabb teendőik és dilemmák (4. fejezet). Az egyes témaköröket az alábbi részletes kérdések mentén tárgyalom a tanulmányban:

### **Általános célkitűzések, tapasztalatok:**

- Miért lehet fontos Magyarországnak a regionális és makro-regionális térségi együttműködés?
- Melyek azok a legfontosabb tapasztalatok, amelyeket az eddigi Interreg programok végrehajtásának tapasztalataiból szűrhetők le?
- Melyek az igazi határon átnyúló, több országot érintő együttműködést gátló legfontosabb tényezők?

### **Az európai területi együttműködés stratégiai és adminisztratív keretei:**

- Melyek az Európai Területi Együttműködés legfontosabb általános ismérvei?
- Melyek az Interreg Közösségi Kezdeményezés és az Európai Területi Együttműködés közötti legfontosabb különbségek, és ezek alapján milyen változások várhatók a programok adminisztratív szerkezetében és feltételrendszerében?
- Melyek a belső és külső határok esetében várható legfontosabb tartalmi és adminisztratív különbségek?
- Milyen speciális lehetőséget nyújt az Európai Területi Együttműködés közép-kelet-európai térségnek, és ezen belül Magyarországnak?
- Melyek a magyarországi részvétellel induló határon átnyúló és transznacionális programok, melyek az egyes együttműködési térségekben résztvevő régiók és melyek az együttműködés lehetséges területei és forrásai?

### **Az eurorégiók növekvő szerepvállalásának szempontjai és feltételei:**

- Melyek azok a politikai és szakmai tényezők, amelyek az eurorégiók szerepét erősítik?
- Az eurorégiók milyen belső feltételek teljesülése mellett tudják maximalizálni a speciális jogállásukból adódó előnyeit, elsősorban a határmenti együttműködésben?
- Milyen lehetőségeket nyújt az EGTC?
- Melyek a fő különbségek a regionális és euroregionális fejlesztési rendszerek között? Hogyan lehetne a koordinációt javítani?



- Milyen az optimális eurorégió az Európai Területi Együttműködés szempontjából?
- Milyen potenciális politikai problémákkal találkozhat az eurorégió feladatainak ellátása során? Milyen szerepe van a magyar-magyar együttműködésnek a határmenti programok, illetve az eurorégiók működtetése szempontjából?
- Milyen legyen az optimális kapcsolat az egyes programokban résztvevő eurorégiók és a programok közös menedzsmentje között?
- Milyen tevékenységekre célszerű az eurorégióknak koncentrálni az Európai Területi Együttműködési Programok szempontjából?
- Kormányzati szinten milyen feltételek biztosítása szükséges annak érdekében, hogy Magyarország sikerrel tölthesse be potenciális szerepét a közép-kelet-európai térség fejlesztésében?
- Hogyan lehet egy stabil és hatékonyan működő intézmény-rendszert kiépíteni?
- Milyen lépéseket kell megtenni a programok oldaláról?
- Milyen adminisztratív és intézményi megoldások, szempontok erősítése kiemelt fontosságú az eurorégiók esetében?

## **1. Az Európai Területi Együttműködés stratégiai és adminisztratív keretei**

### **1.1. A határmenti és transznacionális programok legfontosabb tapasztalatai**

Az Európai Területi Együttműködés – éppúgy akár a jelenlegi periódusban futó Interreg programok – céljai túlnyúlnak az egyes régiók, tagállamok stratégiai elképzelésein és a szokásostól eltérő dimenziójú fejlesztési elképzeléseket céloznak meg. Bár a 2007–2013 közötti periódusban az európai strukturális alapok csupán mintegy 2,4 százalékát fordítják területi együttműködésre, ezen eszköz a fejlesztéspolitika egy olyan speciális elemét alkotja, amely Európa számos térségében nagyobb politikai és gazdasági jelentőséggel bír, mint az a felhasznált pénzügyi források mértékéből következhetne.

A közép-kelet-európai térség jelentős része az utóbbi 15 év alapvető politikai és gazdasági változásait követően átalakult és piacgazdaságként az Európai Unió részévé vált. A közép- és kelet-európai új tagállamok (a balti államok, a Visegrádi országok és Szlovénia), együtt a jelenleg csatlakozásra váró államokkal és a szomszédos országokkal háborúk, történelmi változások viharait élte meg az utóbbi évszázadokban. Az országok egymást követő integrációs és dezintegrációs politikai folyamatoknak voltak kitéve és hosszú ideig rájuk kényszerített elszigeteltségben éltek. Európa ebben az újjászülető térségében a nemzeti és regionális identitásnak, a határok kérdésének, a gazdaságilag hol összetartozó, hol elszigetelt térségek együttműködésének speciális jelentősége van. Mind inkább

nyilvánvalóvá válik az is, hogy egy látens folyamat eredményeképpen, az utóbbi évszázadok történelme egy speciális sorsközösségbe tömörítette az itteni népet, kivételesen kedvező keretet nyújtva a fejlesztési együttműködés fejlesztésére. Bár a teljes térség egyes régiói természetesen továbbra is hordozzák speciális jellegzetességeiket, de mára – elsősorban a térség az Európai Unióhoz „csatlakozott részét” tekintve – politikai, gazdasági és kulturális értelemben egyaránt meglehetősen hasonló jellegzetességeket mutató térséggé alakult. Ez, az európai keretek között jelentkező „keleti dimenzió” Európa egyik olyan, speciális jelentőségű térsége, ahol a területi együttműködés minden formájára, helyi, regionális és nemzeti szinten egyaránt nagy figyelem fordul (Csalagovits, 2005a).

A területi együttműködés közép-kelet-európai „népszerűsége” jelentős mértékben annak köszönhető, hogy a megfogalmazott célok közvetlenül találkoznak az aktuális társadalmi és gazdasági igényekkel. Az európai „keleti dimenzió” területén, a pozitív irányban radikálisan megváltozott politikai és gazdasági környezetben, a területi együttműködés fokozatosan a fejlődés egyik fontos tényezőjévé válhat. Az eddigi, összességében pozitív tapasztalatok kritikus értékelése reményeink szerint a jövőben lehetővé teszi, hogy hatékonyabban, a célokkal nagyobb összhangban tervezzük és hajtsuk végre a területi együttműködést támogató európai programokat.

Magyarország speciális geopolitikai helyzeténél fogva jelentős szerepet játszik az egyes programok irányításában. Magyarországon kerül felállításra a hét határmenti program közül öt esetben a közös menedzsment-intézményrendszer, és innen kerül irányításra a balkáni térség fejlesztését célzó délkelet-európai transznacionális program is.

Az Európai Unió különböző térségeiben illetve a különböző méretű vagy alkotmányos berendezkedésű országok szempontjából, a területi együttműködés különböző formáinak jelentősége, szerepe jelentősen eltérő lehet. Összességében azonban, a programok közös jellegzetességei miatt, az általános tapasztalatok európai szinten nem különböznek lényegesen egymástól.

Magyarországon az Interreg típusú programok tervezésével, irányításával, végrehajtásával kapcsolatban már több mint tíz év tapasztalata halmozódott fel, amely kedvező alapot szolgáltat az együttműködés mind intenzívebb folytatására. A tapasztalatok jelentős része a Phare CBC programok irányításához és végrehajtásához kötődik. E mellett azonban, az EU korábbi külső határain folytatott Interreg IIA/IIIA határmenti illetve az Interreg IIC/IIIB transznacionális programokban történő, elsősorban programszintű részvétel az Interreg programok menedzsmentjéhez kötődő közvetlen tapasztalatszerzésre is lehetőséget adott.

Kétségtelenül a **határmenti programokkal** kapcsolatban halmozódott fel a legtöbb tapasztalat. Ennek közvetlen okai a források viszonylagos bőségében és a programok relatív egyszerűségével és regionális karakterével magyarázhatók. Helyi és regionális szinten messze ez az együttműködési forma a legnépszerűbb, mivel általában ebben az esetben az együttműködés a partnerek közvetlenebb és egyszerűbb kapcsolata miatt konkrét, kézzelfogható formát ölt, az eredmények sokkal nyilvánvalóbb és „felhasználhatóbb” formában jelentkeznek. Az általában kis-közepes méretű közép-kelet-európai államok régióinak, megyéinek dön-

tő része rendelkezik külső vagy belső EU-határral, ezért ezen területi egységek fejlesztésének is mindig van nemzetközi dimenziója. Mivel a helyi és regionális fejlesztési elképzelések az esetek jelentős részében eleve számolnak határon átnyúló aspektusokkal, a kisebb országok régióinak fejlesztési „nyitottsága” nagyban hozzájárul a határmenti együttműködések térségi népszerűségéhez (Csalagovits, 2005a).

Bár a **transznacionális programok** ismertsége és népszerűsége nem éri el a határon átnyúló programokét, az eddigi részvétel eredményei alapján a magyar partnerek felismerték a transznacionális programokban rejlő – eddig jelentős részben kihasználatlan – stratégiai lehetőségeket. A közép-európai térség – a balti terület mellett - jelenleg az EU összességében leggyorsabban fejlődő makro-térsége. Ennek a dinamikus térségeknek (makro-régióknak) kellene a lehetőségeknek megfelelően integrálnia fejlesztési intézkedéseit a releváns területeken. Hasonló – de más irányban specializált – együttműködésre lenne szükség az EU külső határai mentén is, különös tekintettel a balkáni és kelet-európai térségre.

Az **interregionális együttműködési** projektekben való részvétel lehetővé tette számos közép-kelet-európai régióknak, hogy közvetlenül bekapcsolódjanak az európai szintű tapasztalatcserébe. Ennek a megindult együttműködésnek a továbbfejlesztését szolgálják az együttműködések területi kiszélesítése, illetve a tematikai koncentráció.

A csatlakozással párhuzamosan az Európai Bizottság által az EU külső határain kezdeményezett **új Szomszédsági Programok** jelentős részét az új tagállamok (EU10) irányítják. A szomszédsági programok a jelenlegi jogi szabályozás adta lehetőségek szerinti lehető legnagyobb mértékben támogatják közös projektek kezdeményezését. A forrásonként eltérő szabályozás miatt még az átlagosnál is bonyolultabb programok fogadtatása az eddigi tapasztalatok szerint általában kedvező. A meghirdetett pályázati kiírásokra a várakozást meghaladó számban, sok száz pályázat érkezett, amelyek jó része közös fejlesztési javaslat. A szomszédsági programok bonyolultságuk miatt sok rugalmasságot követelnek a résztvevő szereplők mindegyikétől, de a tapasztalatok értékelését és a megfelelő kiegészítések megtételét követően, szilárd alapul szolgálhatnak a következő periódus integráltabb programjaihoz.

A területi együttműködés tartalma mindenekelőtt a közös projektek kezdeményezésében és végrehajtásában nyilvánulhat meg. Az eddigiek során a rendelkezésre álló pénzügyi források eltérő szabályai illetve a nemzeti szintű jogi háttér és gyakorlat sok országban korlátozza a közös projektek kezdeményezésének és végrehajtásának lehetőségeit. Ennek ellenére egyes programokban számos olyan közös kulcsprojekt került kifejlesztésre és végrehajtásra, amely „jó gyakorlat”-ként (best practice) a területi együttműködés keretében alapot szolgáltat a továbblépéshez.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy azok a sikeres és eredményes Interreg programok, amelyek a helyi és regionális elképzelésekre alapozva, ezek egy új, közös dimenzióját megcélözva, a lehető legegyszerűbb adminisztratív keretek között működnek. A programok eredményessége, hatékonysága és szabályossága olyan követelmények, amelyek érvényesítésére egymással összhangban

van szükség, megtalálva azokat a megoldásokat, amelyek egyszerre kielégítik mindhárom szempontot. A határon átnyúló, transznacionális és interregionális programok eredményességének elősegítése érdekében a „leginnovatívabb” és legeredményesebb programok tapasztalatainak átvétele kitüntetett jelentőségű. Bár ilyen irányú erőfeszítések történtek a jelenlegi programperiódusban, a regionális és határmenti programok, illetve sok esetben az egyes Interreg programtípusok közötti különbségek nem mindig elegendően markánsak, bizonyos esetekben a határok elmosódnak az egyes fejlesztési projektek között. Szintén gyakran előfordul, hogy a programok célrendszere és a végül megvalósuló projektek közötti összefüggéseket szükséges erősíteni.

Az egyes programtípusok (különösen a regionális és határmenti) programok közötti különbségeket fontos nyomatékosítani; a határmenti programok esetében elsősorban a komplementer, kiegészítő együttműködési elemek hangsúlyozásával. Ezeket a szempontokat mind a programozás (célhierarchia, támogató tevékenységek, kiválasztási kritériumok) során, mind a projektkiválasztás során fokozottan kell érvényesíteni. Hasonlóképpen a regionális és helyi szint stratégiai tervezési kapacitásának növelése kulcskérdés. A programozás minden lépését a területi szereplőknek közösen kell megtenni (egyfajta „közös térségi tudat” keretében), a valóban közös, és a többi programot kiegészítő támogató tevékenységek azonosítása érdekében. Emellett a programoknak a közös problématerületekre kell koncentrálniuk és ezt lehetőleg az együttműködő programtárségek definiálása során is célszerű minél jobban szem előtt tartani. Különösen érvényes ez a transznacionális programok esetében.

Az Interreg programok esetében – különösen a szomszédsági programoknál – egyszerre sokféle jogi-adminisztratív alapfeltételnek kell megfelelni. Ezen feltételek összessége, beleértve a belső és külső EU-források menedzsmentjének alapjaiban különböző feltételrendszerét vagy a különböző országok eltérő nemzeti vagy regionális szabályozását, meglehetősen bonyolult keretfeltételeket teremt a pályázati rendszerek tervezése során. A tervezés során kötött – legtöbb esetben elkerülhetetlen – kompromisszumok gyakran meglehetősen bonyolult, összetett és változó pályázati feltételeket teremtenek, amelyekkel a pályázók sok esetben nehezen birkóznak meg.

Annak érdekében, hogy a programokban a lehetséges partnerek lehető legszélesebb körét be lehessen vonni, és a projektjavaslatok elkészítése során mindenekelőtt a szakmai szempontokra lehessen a fő hangsúlyt helyezni, a pályázati feltételek egyszerűsítése elkerülhetetlen lenne. Ennek érdekében már az európai és nemzeti szabályozás elkészítésekor a lehetőség szerint lehetőséget kell teremteni a területi együttműködés speciális közös projektjeivel kapcsolatos feltételek biztosítására. Ezt követően az Európai Bizottságnak és az egyes tagállamokban működő Irányító hatóságoknak és Közös Titkárságoknak fokozott erőfeszítést kell tenni a programok és projektek egyszerűsítése érdekében (Csalagovits, 2005a).

## 1.2. Az Európai Területi Együttműködés általános ismertetése, különös tekintettel a legfontosabb változásokra

Az európai tagállamok illetve a tagállamok és a szomszédos országok közötti területi alapú transznacionális, határon átnyúló, interregionális együttműködése a 2007-2013 közötti időszakban az Európai Területi Együttműködés (ETE) keretében kerül támogatásra. A Strukturális Alapok 2006-ig tartó ciklusában a határon átnyúló, transznacionális és interregionális fejlesztési programok az Interreg Közösségi Kezdeményezés rendszerében, a strukturális politika fő irányaitól, az egyes célterületektől elkülönülten került kezelésre. Annak érdekében, hogy a több országot érintő programok speciális követelményei a gyakorlatban is érvényre jussanak, az új programozási periódusban (2007-2013) az ilyen típusú együttműködések – a jövőben Európai Területi Együttműködés néven - az új kohéziós politika önálló, harmadik célterületévé válnak. Mindez lehetővé teszi azt, hogy a területi együttműködés speciális szabályai az Európai Tanács rendeletein keresztül közvetlenül az egyes tagállamok jogrendjének kötelező részévé váljanak, és ilyen formában harmonizációjuk mind szabályozási, mind menedzsmentszinten egyaránt megkövetelhető lesz (Csalagovits, 2006). Míg az eddigiekben (Interreg programok) az együttműködést az Európai Bizottság alacsonyabb rendű szabályozással (pl. Interreg Irányelvek) irányította, ezért a Bizottság elvárásait a gyakorlatban a tagállamok sok esetben nem hajtották végre, ám a jövőben – összhangban az új jogi helyzettel – a területi együttműködés speciális követelményeinek alkalmazását közvetlenül követeli meg az Európai Unió.

**A programok lebonyolítása egységes szerkezetben történik függetlenül az államhatárok által meghatározott területi megosztástól, közös projektek, közös döntéshozás és közös pénzügyi keretek alkalmazásával.** Szemben a nemzeti és regionális programokkal az ETE együttműködés nem önálló adminisztratív struktúrákkal, önálló jogrendszerrel rendelkező területeken jön létre. Ezzel összefüggésben a programok határon átnyúló karaktere alapján részben közös intézményrendszerrel, megállapodásokban rögzített szabályok szerint járnak el a programok irányításában és lebonyolításában résztvevő intézmények. A legfontosabb ilyen szabály a *vezető partner-elv* teljes körű alkalmazása. Ennek értelmében egy adott programban az Irányító Hatóság egy partnerrel (vezető partner) köt közvetlenül szerződést és a további partnerek részvétele (nemzeti hovatartozásuktól függetlenül) a vezető partneren keresztül bonyolódik. Mivel a pénzügyi kifizetési rendszernek is követnie kell ezt az elvet, a jelenlegi struktúrákat és folyamatokat újra kell szabályozni (Csalagovits, 2005b).

A projektkiválasztás rendszerében a jövőben hangsúlyozottan megtiltanak mindenféle nemzeti vagy regionális „pre-szelekciót”; a döntések előkészítését és meghozatalát, egy rendszerben, programszinten kell elvégezni. Ehhez kapcsolódóan az egy program-egy számla elv alapján, az Európai Bizottság következetesen tiltja a források nemzeti allokációk szerinti felosztását, ezért nem garantálható, hogy adott programban adott tagállam hozzájárulása minden esetben és teljes körűen „visszakerüljön” az adott ország területére.

Az ERFA rendelet (Európai Tanács, 1080/2006) a korábbinál részletesebben rendelkezik a közös struktúrákkal és folyamatokkal kapcsolatos fő szabályokról, azonban számtalan, lényeges szempontot a Bizottság (hasonlóan a jelenlegi helyzethez) a programok végrehajtási szabályainak szintjén kíván irányítani.

### 1.3. Magyarország részvételével induló határmenti és transznacionális programok rövid összefoglalása

Magyarország esetében a határrégiókban (határmenti megyékben) élő lakosság aránya meghaladja a 82 százalékot. Minden magyar NUTS2 régióknak van legalább egy nemzetközi határa valamely szomszédos országgal, és a 19 NUTS3-as szintű megyéből 15 vesz részt európai uniós forrásokból finanszírozott határmenti együttműködésben. A magyarországi részvétellel a 3. célkitűzés keretében 2007-ben induló 11 európai területi együttműködési operatív program *programdokumentumai kivétel nélkül előkészítési stádiumban vannak*, jelen fázisban csak előzetes információk vannak az együttműködési területekről. Ezek közül hét határon átnyúló programot alakítanak ki az ország mind a hét határszakaszán, melyek eltérő formában, az érintett határszakasz státuszától függően fognak működni a 2007–2013-as időszakban. A határon átnyúló együttműködési programok pénzügyi keretei nyílt pályázati rendszerben kerülnek felhasználásra az egyenként meghatározott programterületeken, melyek meghatározása az érvényes európai szabályozás szerint megyei (NUTSIII-as szintű) területi alapon történt. Minden határszakaszra külön programot terveznek. Az ukrán határ kivételével minden program bilaterális keretek között fog működni, nagyban megkönnyítve a programok végrehajtását.

A programdokumentumokban rögzített fejlesztési célok és beavatkozási területek mentén lehetséges az együttműködési tevékenységeket finanszírozni, figyelembe véve az egyéb fejlesztési célú támogatási programokat és rendszereket. Az egyes programok regionális fejlesztési jellegűek, de a regionális fejlesztésnek kizárólag azon területeit ölelik fel, ahol a nemzeti határokon átlépő együttműködések a főáramú fejlesztésekhez képest hozzáadott értéket hordoznak, illetve olyan közös problémákat céloznak megoldani, melyek gátolják a résztvevő országok kapcsolódó területei tekintetében az egymásra ható fejlesztések összehangolását, kölcsönös kihasználását. Ez lehetőséget nyújt a határmenti területek olyan fejlesztésére, mely enyhíti a helyenként fennálló gazdasági és társadalmi elszigeteltséget.

A hét határmenti program esetében (az ukrán együttműködés kivételével) kétoldalú programok kerültek kialakításra részben a résztvevő országok, részben az Európai Bizottság kezdeményezésére, ennek megfelelően a programokat előkészítő hét bilaterális munkacsoport tagjait a programterületben érintett NUTS3-as szint (megyék) képviselői, és a programozást koordináló nemzeti szervezetek alkotják. A programozás során az operatív program EU Bizottsághoz való hivatalos benyújtásáig saját döntése szerinti rendszerességgel ülésezik. (Az egyes határon átnyúló programok programterületeit lásd *Függelék, 1. térkép.*)

A partnerség elvének gyakorlati megvalósítása keretében a tervezési folyamat elején bevonásra kerültek a határtérség a program céljai szempontjából legfontosabb helyi szervezeteinek képviselői is, a fő stratégiai célok kijelölését megelőzően. Minden program esetében kétoldalú workshopok keretében vitatják meg a stratégiai elképzeléseket az érintett helyi, regionális köz- és civil szereplők bevonásával. A résztvevő országokban megtartott egyeztetések alapján, a kapott ágazati észrevételeket és kiegészítéseket az adott programozó munkacsoportokban tárgyalták meg, és azokat a részt vevő országok képviselőinek közös döntései függvényében vezették át a dokumentumokba. Mivel az operatív programok még az előkészítés fázisában vannak, a jelen tanulmány keretében adott információk áttekinthető jellegűek és nem véglegesek.

Programonként az adott programban részt vevő országok által az adott programra allokált összegek összeadódnak (lásd *Függelék, 1. táblázat*). Az egyes országok – méretükből adódóan – jelentős mértékben eltérő összeget kapnak a területi együttműködésre, ezért a programokra fordított források nem azonosak. Azonban, az egy program–egy számla – már említett – elve alapján minden program esetében csak egy program–számla van (azon országban, ahol az Igazoló Hatóság található), a pénzügyi átutalások Brüsszel és a program között csak az Igazoló Hatóságnál megnyitott számla között történnek. Az egy számla elve azt is jelenti, hogy az egyes partnerországok szintjén a programokon belül TILOS a résztvevő EU-tag-államok szerint megosztani a forrásokat (például a magyar–román program esetében a román allokáció a magyarországi számlára érkezik a magyar allokációval együtt Brüsszeltől, illetve a magyar–osztrák program esetében a magyar allokáció az ausztriai Igazoló Hatósághoz kerül közvetlenül). Mindennek következményeként elvileg nem lehet pontosan előre tudni, hogy a források mekkora része lesz Magyarországon elkölthető, és mennyi a szomszédos országokban.

### 1.3.1. Az Európai Unió belső határán működő programok

#### ***A. Magyarország–Románia Európai Területi Együttműködés Operatív Program 2007–2013***

Jogosult területek (NUTS3 szinten):

**Magyarország:** Szabolcs-Szatmár-Bereg, Hajdú-Bihar, Békés és Csongrád megyék

**Románia:** Satu-Mare, Bihor, Arad és Timis megyék

Stratégia és prioritások (előzetes):

Az együttműködés a finanszírozási keret mérsékelt bővülése mellett egyre inkább a közvetlen határtérségre és a közvetlen, mérhető együttműködésre koncentrál. A program stratégiájának két fő alap eleme van melynek alapján kerültek kialakításra a program prioritási tengelyei és intézkedései:

1. Információáramlás és a közlekedési infrastruktúra javítása
2. Együttműködések támogatása

A program átfogó célja, a stratégiai elemekkel az alábbi célkitűzések megfogalmazását eredményezik:

- Közlekedési infrastruktúra javítása az elérhetőség megkönnyítése céljából
- Hatékonyabb információáramlás
- A közös természeti értékek hatékony hasznosítása
- Gazdasági kapcsolatok erősítése a fenntartható fejlődés jegyében
- Szociális és kulturális koherencia erősítése

A fenti célkitűzések a közös fejlődés megteremtéséhez járulnak hozzá, a horizontális irányelvek figyelembe vételével. Az operatív program a közös partnerség, közös végrehajtás, közös finanszírozás keretében kerül megvalósításra és végrehajtásra.

A program 2007–2013 közötti prioritásainak összefoglalása (várható):

1. *prioritás: A programterület fenntartható fejlődését elősegítő fő feltételek javítása*
  - 1.1 Határmenti közlekedés fejlesztése
  - 1.2 Határmenti kommunikáció fejlesztése
  - 1.3 Környezetvédelem
2. *prioritás: A határ régió szociális és gazdasági kohéziójának erősítése*
  - 2.1 Határmenti üzleti együttműködések támogatása
  - 2.2 K+F és innováció támogatása
  - 2.3 Munkaügyi és oktatási együttműködések – közös szakképzések kialakítása
  - 2.4 Egészségügy
  - 2.5 Közösségek közötti együttműködés
3. *prioritás: Technikai segítségnyújtás*

### **B. Magyarország–Szlovákia Európai Területi Együttműködés Operatív Program 2007–2013**

Jogosult területek (NUTS3 szinten):

**Magyarország:** Győr-Moson-Sopron megye, Komárom-Esztergom megye, Budapest főváros, Pest megye, Nógrád megye, Heves megye, Borsod-Abaúj-Zemplén megye, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye

**Szlovákia:** Bratislava, Trnava, Nitra, Banská Bystrica, Kosice megyék (kraj)

Stratégia és prioritások (előzetes):

A program stratégiai célja a határmenti területek gazdasági, társadalmi, környezeti és kulturális fejlődésének elősegítése, illetve a regionális különbségek csökkentése határmenti együttműködésen keresztül. E célok megvalósítása érdekében három fő prioritási tengelyt alakítanak ki. Az első prioritás (gazdaság és társadalom) nagyrészt az EU Lisszaboni Stratégiáját követi, a második prioritás



(fenntartható fejlődés, környezet és természetvédelem) az EU göteborigi programját, a harmadik prioritás pedig technikai segítséget nyújt a program megvalósításához. A prioritások részletes akciókra, tevékenységekre való lebontásának leírása az Akcióterv – jelenleg egyeztetések folynak a tartalmi összetételéről – szerves alkotórészét fogják képezni.

*1. prioritás: Gazdaság és társadalom*

1. akció: Határon átnyúló üzleti együttműködés támogatása
2. akció: K+F együttműködések támogatása
3. akció: Közös turisztikai projektek elősegítése
4. akció: Egészségügy és kockázat-megelőzés
5. akció: Partnerségi, program- és projekt management kapacitások fejlesztése
6. akció: Humán erőforrások közös használata és fejlesztése
7. akció: Kisprojekt alap – Emberek közötti kapcsolatépítés

*2. prioritás: Környezet- és természetvédelem, elérhetőség*

1. akció: Határon átnyúló környezetvédelem
2. akció: Természetvédelmi együttműködés
3. akció: Kisléptékű közlekedési infrastruktúra fejlesztése, utak, kerékpárutak, közösségi közlekedés fejlesztése
4. akció: Folyókon való jobb határátkelési lehetőségek elősegítése
5. akció: Információtechnológiai fejlesztések

*3. prioritás: Technikai Segítségnyújtás*

**C. Ausztria–Magyarország Európai Területi Együttműködés Operatív Program 2007–2013**

Jogosult területek (NUTS3 szinten):

**Magyarország:** Győr-Moson-Sopron megye, Vas megye, Zala megye

**Ausztria:** Wien, Wiener Umland Südteil, Niederösterreich-Süd, Nordburgenland, Mittelburgenland, Südburgenland, Oststeiermark

Stratégia és prioritások (előzetes):

Az Operatív Program megvalósításának legfőbb alapelvei a fenntartható növekedés támogatása, az életminőség javítása és a regionális egyenlőtlenségek ki-egyenlítése. Ezen célok megvalósítása érdekében három fő prioritási tengelyt kerül létrehozásra, amelyek hat további célkitűzésre és húsz összefüggő tevékenységi területre oszlanak.

*1. prioritás: Innováció, integráció és versenyképesség*

- 1.1. Gazdasági együttműködések támogatása
- 1.2. A munkaerőpiac további bővülésének elősegítése
- 1.3. Minőségi szociális infrastruktúra és közszolgáltatások biztosítása

- 2. prioritás: *Fenntartható fejlődés, elérhetőség és egyenlőség*
  - 2.1. Gazdasági mobilitás, közlekedés és regionális elérhetőség fejlesztése
  - 2.2. Társadalmi és kulturális együttműködések támogatása
  - 2.3. Természeti erőforrások kezelése
- 3. prioritás: *Technikai Segítségnyújtás*

#### **D. Szlovénia–Magyarország Európai Területi Együttműködés Operatív Program 2007–2013**

Jogosult területek (NUTS3 szinten):

**Magyarország:** Vas megye, Zala megye

**Szlovénia:** Pomurje

Stratégia és prioritások (előzetes):

Az Operatív Program végső stratégiai célja egy olyan élhető határ menti régió kialakítása, mely kulturális, egészségügyi és természeti szempontból egységes és különleges.

- 1. prioritás: *Az együttműködési térség vonzerejének növelése*
  - a. Közös turisztikai célok fejlesztése
  - b. Kultúra védelme és fejlesztése
  - c. A határon átnyúló forgalmi összeköttetések fejlesztése
- 2. prioritás: *Fenntartható fejlődés*
  - a. Területfejlesztési együttműködések támogatása
  - b. Preventív egészségvédelem
  - c. Környezetvédelem és –menedzsment
  - d. Hatékony energiafelhasználás
- 3. prioritás: *Technikai Segítségnyújtás*

#### **1.3.2. Az Európai Unió külső határán működő programok – IPA CBC**

A Magyarország-Horvátország és a Magyarország-Szerbia Határmenti Együttműködési Programokat a 2007 utáni program-periódusban a csatlakozó országok támogatására szolgáló, ún. **IPA** program (*Instrument for Pre-accession Assistance*, előcsatlakozási támogatási eszköz) egy speciális intézkedése (határon átnyúló együttműködés, CBC). A Tanács az 1085/2006. sz. rendeletében szabályozza azt az új előcsatlakozási támogatási eszközt (IPA), amely a tagjelölt (Horvátország, Macedónia, Törökország) és a potenciális tagjelölt (Albánia, Bosznia és Hercegovina, Montenegró, Szerbia) országok számára jelent pénzügyi forrást a 2007-től kezdődő költségvetési időszakban. Az IPA előcsatlakozási támogatási eszközben előírt intézkedések elsődleges célja a kedvezményezett országok számára az Európai Unió előírásaihoz és politikáihoz történő fokozatos igazodás, beleértve a közösségi vívmányokhoz („acquis”) történő igazodást is főként a tagjelöltek

esetében. A támogatás öt komponensen keresztül érvényesül a (potenciális) tagjelölt országok esetében:

1. átmeneti támogatás és intézményfejlesztés,
2. *határon átnyúló együttműködés*,
3. területfejlesztés,
4. humán erőforrás-fejlesztés,
5. vidékfejlesztés.

A **határon átnyúló komponens** a tagállamok és a (potenciális) tagjelöltek kiemelt együttműködését, ezen területek fokozatos gazdasági integrációját, egységességét tekinti fő mozgatórugójának. Horvátország és Szerbia többek között Magyarországgal fog együttműködni egy közösen létrehozott programon keresztül, közösen felállított intézményi alapokra építkezve. A két ország közös programdokumentumban fekteti le stratégiai fejlesztési prioritásait. Az ezek alapján készülő konkrét pályázati felhívások a két ország jogosult területének non-profit szervezetei által lesznek elérhetőek. A programban rendelkezésre álló közös pénzügyi forrás nyílt pályázati rendszerben kerül felhasználásra. A program lebonyolítása egységes szerkezetben történik függetlenül az államhatárok által meghatározott területi megosztástól, közös projekteken keresztül és **közös döntéshozás** alkalmazásával.

#### ***E. Magyarország–Horvátország Határmenti Együttműködési Program 2007–2013***

Jogosult területek (NUTS3 szinten):

**Magyarország:** Baranya, Somogy, Zala megyék

**Horvátország:** Medjimurska, Koprivnicko-krizevacka, Viroviticko-podravska, Osjecko-baranjska, Varazdinska, Bjelovarsko-bilogorska, Pozesko-slavonska, Vukovarsko-srijemska

Stratégia és prioritások (előzetes):

Az első, közös *gazdasági térség-prioritás*ban a cél egy olyan gazdasági térség kialakítása a határterületen, ahol a gazdaságot érintő közös fejlesztések valósulhatnak meg, javulhat a munkaerő-áramlás és kialakító egy komplex fejlesztési program a Mura–Dráva–Duna folyók menti területen. A közös gazdasági és munkaerőpiaci fejlesztés beavatkozási területen belül a kiemelt fejlesztési területek: határmenti partnerkeresés, határmenti munkaerőpiaci mobilitás népszerűsítése és a közös helyi-regionális tervek, stratégiák. Határmenti üzleti partner- és beszállítókereső találkozók, internetes adatbázisok kialakítása, határmenti munkaközvetítő ügynökségi tevékenységek szerepelnek az indikatív tevékenységek között. A *Mura–Dráva–Duna folyók menti terület komplex ökoturisztikai fejlesztési program*ban a cél a Mura–Dráva–Duna ökoturisztikai terület alapvető infrastruktúrájának kialakítása, ami további fejlesztéseket vonz a jövőben

a régióba. A beavatkozási terület magában foglalja egy közös stratégiai és területfejlesztési terv elkészítését, amelyre alapozva támogathatók csak a további projektelképzelések. Ezen további projektötletek az alábbi intézkedéseken belül valósulhatnak meg: ökoturisztikai infrastruktúra kialakítása, környezet- és tájvédelem, a folyók menti terület turisztikai termékként történő népszerűsítése, valamint a befektetők ösztönzését célzó tevékenységek.

A közös oktatási, kulturális és nyelvi együttműködést támogató *második prioritás* olyan helyi szereplőket kíván támogatni, akik a határon átnyúló együttműködést oktatási, kulturális vagy nyelvtanítási területen kívánják erősíteni.

### ***F. Magyarország–Szerbia Határ Menti Együttműködési Program 2007–2013***

Jogosult területek:

**Magyarország:** Csongrád és Bács-Kiskun megye

**Szerbia:** Vojvodina (Vajdaság)

Prioritások és beavatkozási területek:

Az *első prioritás* keretében (határmenti infrastruktúra, közlekedés és tervezés) a cél egy gazdasági és környezeti szempontból közösen értelmezhető térség kialakulásának elősegítése. Ebben a prioritásban közlekedési, határátkelési fejlesztések és helyi szereplők gazdasági együttműködései lesznek támogathatók, a célterület versenyképességének és a foglalkoztatásnak emelése érdekében.

A Kulturális Tér elnevezésű, együttműködéseket támogató *második prioritás* olyan helyi szereplőket kíván támogatni, akik a határon átnyúló együttműködést oktatási, kulturális vagy örökségvédelmi területen kívánják erősíteni.

#### **1.3.3. Az Európai Unió külső határán működő programok – ENPI CBC**

A Magyarország-Szlovákia-Románia-Ukrajna Európai Szomszédsági és Partnerségi Eszköz Határon Átnyúló Együttműködési Program 2007–2013 előkészítése az Európai Szomszédsági és Partnerségi Eszköz (a továbbiakban: ENPI) létrehozásáról szóló 2006. október 24-i 1638/2006/EK Európa Parlamenti és Tanácsi Rendelet alapján történik. Az ENPI az Európai Bizottság által kezdeményezett pénzügyi eszköz, amely az EU belső határain megvalósuló Európai Területi Együttműködési célkitűzéstől eltérően a Közösség külső határai mentén elhelyezkedő, tartósan az EU-n kívül maradó partnerországok érintett régióival való együttműködést támogatja. Magyarország esetében az ukrán határszakasz tartozik ebbe a körbe. E program keretében kizárólag olyan pályázatok benyújtására, illetve projektek támogatására lesz lehetőség, amelyekben ukrain partner is részt vesz, vagyis a tisztán magyar-szlovák, magyar-román, illetve szlovák-román viszonylatban megvalósuló együttműködés nem támogatható.

**G. Magyarország–Szlovákia–Románia–Ukrajna Európai Szomszédági és Partnerségi Eszköz Határon Átnyúló Együttműködési Program 2007–2013**Jogosult területek (NUTS3 szinten):

A Magyarország–Szlovákia–Románia–Ukrajna Európai Szomszédági és Partnerségi Eszköz Határon Átnyúló Együttműködési Program 2007–2013 az alábbi NUTS3 szintű területi egységeket foglalja magába:

**Magyarország:** Szabolcs-Szatmár-Bereg Megye, Borsod-Abaúj-Zemplén Megye

**Szlovákia:** Kassa Megye, Eperjes Megye

**Románia:** Szatmár Megye, Máramaros Megye, Szucsava Megye (mint ún. szomszédos terület)

**Ukrajna:** Kárpátalja Megye, Ivano-Frankivszki Megye, Csernovici Megye (mint ún. szomszédos terület)

Stratégia és prioritások (előzetes):

A stratégiai fejezet kidolgozása még folyamatban van, így eddig nem áll rendelkezésre a célkitűzések, prioritások, intézkedések egyeztetett változata. Ugyanakkor ezeknek alapvetően az ENPI rendlettervezetben meghatározott négy célkitűzéssel kell majd összhangban lenniük, melyek a következők:

*1. célkitűzés: Gazdasági és társadalmi fejlődés*

1.1. prioritás: Vidékfejlesztés

1.2. prioritás: Határon átnyúló turizmus és a regionális identitás erősítése

1.3. prioritás: A KKV-k közötti és az üzleti együttműködés fejlődésének támogatása

1.4. prioritás: Határon átnyúló munkaerőpiaci fejlesztés

1.5. prioritás: Energetikai együttműködés

*2. célkitűzés: Közös kihívások*

2.1. prioritás: Környezetvédelem és a természetes erőforrások közös menedzsmentje

2.2. prioritás: Hulladékkezelés és vízgazdálkodás

2.3. prioritás: Katasztrófavédelem

2.4. prioritás: Egészségügyi és társadalmi fejlesztések

2.5. prioritás: Illegális bevándorlás, embercsempészet és szervezett bűnözés elleni harc

*3. célkitűzés: Hatékony és biztonságos határok*

3.1. prioritás: Határőrizet és vám eljárások fejlesztése

3.2. prioritás: A személyek szabad mozgása adminisztratív és intézményi akadályainak enyhítése

3.3. prioritás: Határon átnyúló közlekedési infrastruktúra építése és fejlesztése

3.4. prioritás: Határátkelőhelyek infrastruktúrájának és felszerelésének építése, fejlesztése és egységesítése

4. *célkitűzés: Emberek közötti (people to people) együttműködés*

- 4.1. prioritás: Oktatási és kulturális csereprogramok
- 4.2. prioritás: A civil társadalom, a helyi közösségeknek és önkormányzatok támogatása
- 4.3. prioritás: Helyi közösségek fenntartható hálózatfejlesztése
- 4.4. prioritás: Tudományos, oktatási, kulturális és szociális együttműködés
- 4.5. prioritás: Együttműködés a média területén

Transznacionális programok:

A transznacionális együttműködési programok lényege, hogy több országból álló területek (területi egységként) közösen keressenek megoldásokat a térséget érintő problémákra. Ehhez a program kialakításakor az Uniót és szomszédos területeit meghatározott gazdasági, földrajzi, társadalmi szempontból egységesnek tekinthető tizenhárom makro-térségre osztották fel. Magyarország a jelenlegi program-periódusban a 18 országot magában foglaló közép-európai–adriai–dunai–délkelet-európai térség (Central Adriatic Danubian South-Eastern European Space – CADSES) részét képezi.

A transznacionális projektek hagyományosan a programtér öt-hét országának 10-15 partnerének részvételével szoktak megvalósulni. A projektek leginkább kutatási, tervezési, szakmai együttműködési jellegűek, beruházási vagy komolyabb beszerzési elemet nem tartalmaznak. A CADSES program hatékonyságának növelése érdekében az Európai Bizottság úgy döntött, hogy a 2007-2013-as időszakban a makro-térséget két programtérre választja. ***Hazánk a 2007–2013 programozási időszakban mindkét (közép-európai – CES és dél-kelet-európai – SEES) programtérben teljes területével részt vesz.***

Európai szinten a transznacionális együttműködés prioritásait a következő négy területen határozták meg:

- *Innováció:* tudományos és technológiai hálózatok létrehozása és fejlesztése, valamint a regionális K+F és innovációs kapacitások fokozása.
- *Környezet:* az egyértelműen transznacionális dimenziójú vízgazdálkodási, energiahatékonysági, kockázat-megelőzési és környezetvédelmi tevékenységek.
- *Elérhetőség:* a közlekedéshez és a távközlési szolgáltatásokhoz való hozzáférés valamint a szolgáltatások minőségének javítása (amennyiben ezek transznacionális dimenzióval rendelkeznek).
- *Fenntartható városfejlesztés:* a policentrikus fejlesztés megerősítése transznacionális, nemzeti és regionális szinten.

A Bizottság javaslatából kiindulva a programozás folyamán a két programtér tagállamai részletesebb prioritás és intézkedés listát dolgoznak ki.

## **H. Délkelet-európai Program (SEES)**

Jogosult területek (NUTS3 szinten):

**EU-tagállamok:** Ausztria, Bulgária, Görögország, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia, Románia, Olaszország (nem teljes területével).

**Tagjelölt és lehetséges tagjelölt országok:** Albánia, Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Macedónia (FYROM), Szerbia, Montenegró, Törökország (nem teljes területével).

**Harmadik országok:** Moldávia, Ukrajna (nem teljes területével).

A program költségvetését az *Európai Regionális Fejlesztési Alap* biztosítja a résztvevő tagállamok allokációjának megfelelően. A SEES program tervezett ERFA költségvetése 207 millió Euró, amelyhez még hozzájárul a tagállamok illetve a partnerek hozzájárulása. A projektek nem tagállami partnereinek részvételét várhatóan az IPA előcsatlakozási alap fogja támogatni.

## **I. Közép-európai Transznacionális Együttműködési Program 2007–2013 (Central European Space – CES)**

Jogosult területek (NUTS3 szinten):

**EU-tagállamok:** Ausztria, Csehország, Németország (nem teljes területével), Magyarország, Olaszország (nem teljes területével), Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia

**Nem EU-tagállamok:** Ukrajna (nem teljes területével).

Az együttműködés területei nagy mértékben megegyeznek a délkelet-európai program esetében ismerttetett prioritásokkal.

## **2. Az eurorégiók növekvő szerepvállalásának szempontjai és feltételei**

### **2.1. Az eurorégiók szerepét erősítő politikai és szakmai tényezők**

Az eurorégiók működését a jelenlegi időszakban számos tényező nehezíti. Sok esetben a nagy energiákkal létrehozott, és a kezdeti időszakokban intenzíven működő eurorégiók működése stagnál, egyes esetekben visszafejlődni látszik. Az eurorégiók helyi szintről összegyűjtött saját forrásai gyakran az alpműködésre sem elegendőek, az esetleg elnyert pályázati forrásokat csak meghatározott célra tudják fordítani, az intézményrendszer fenntartása sokszor így nehézkesen működik. A gyakorlati tapasztalatok szerint, sok esetben – részben mert a várt eredmények nem válnak valóra a várt sebességgel vagy mértékben – a helyi szereplők, polgármesterek, megyei vezetők, tisztviselők más prioritások felé fordul-

nak. Az eurorégiók sem minden esetben tudnak a megfelelő hatékonysággal a határmenti együttműködések kezdeményezőjévé válni. Ennek sokszor az az oka, hogy a helyi intézmények, politikusok elsősorban helyi fejlesztésekben érdekeltek, és a rövidebb távú elképzelésekbe nem minden esetben épül bele a határon átnyúló együttműködés fontossága. Természetesen vannak olyan eurorégiók is, amelyek nemcsak általános stratégiai szempontok, hanem a napi tevékenységek formájában is, ténylegesen közös akciók, projektek segítségével folyamatosan, a gyakorlatban foglalkoznak a határ mindkét oldalának fejlesztésével.

Mivel a Phare CBC programok – és kisebb részben a futó Interreg IIIA kezdeményezések – esetében a programok *pénzügyi szempontból* nem egységesek, a gyakorlatban a nemzeti rendszerek szerint kettévágva működtek illetve működnek, a valódi közös projektek kezdeményezésére és végrehajtására jelenleg nincs lehetőség. Ennek eredményeképpen az eurorégiók nem tudták kihasználni a speciális határon átívelő karakterükből adódó előnyeiket, és nem játszhattak el az elvárt mértékben a programok tartalmi „kitöltése” szempontjából elvárt szerepüket. Ez mind a programok, mind az eurorégiók szempontjából csalódásokat okozott, de szerencsére az új európai szabályrendszer eredményeképpen az eurorégiók lehetséges szerepe várhatóan radikálisan felülértékelődik.

Ezzel kapcsolatban az adminisztratív feltételek változásának alapvetően két aspektusát kellene kiemelni:

1. A Strukturális Alapok az Európai Területi Együttműködésre vonatkozó szabályozása egyértelműen a közös rendszerek kialakítását írja elő. A szabályozás értelmében a programokat teljesen közösen kell menedzselni, egy egységes intézményrendszeren és közös folyamatokon keresztül. A vezető partner-elv kötelező alkalmazásával és a közös költségvetés „megbonthatatlanságával” egy olyan egységes és kötelező adminisztratív feltételrendszert teremtenek, amelyeket a tagállamok már semmilyen formában sem tudnak megkerülni. Ez azt is jelenti, hogy az eurorégiók határon átnyúló rendszerei egy tisztán közös programban hatalmas helyzeti előnnyel rendelkeznek a határon átnyúló projektek kezdeményezésében és végrehajtásában egyaránt. A belső kapcsolatrendszer intenzifikálásával, a szervezeti formák tovább fejlesztésével az eurorégiók szerepe végre a céloknak és várakozásoknak megfelelően alakulhat.
2. További nagy lehetőség rejlik az „Európai Területi Együttműködési Csoportosulás” (EGTC) adta lehetőségek alkalmazásával. A vonatkozó európai tanácsi rendelet értelmében (Európai parlament és tanács, 1082/2006) az EGTC önálló jogi személyiségként alkalmas lehet határon átnyúló jogi szerveződés létrehozására. Az EGTC rendelet célja, hogy viszonylag rugalmas, tág megfogalmazással olyan keretszabályozást alkosson, amely a gazdasági és társadalmi kohéziót elősegítendő, a különböző nemzeti jogszabályok eltéréseiből eredő problémákat kiküszöbölendő, a határon átnyúló együttműködések elősegítése érdekében egy jogi személy létrehozását teszi lehetővé. Az EGTC nem csupán az Európai Regionális Fejlesztési Alap forrásaiból finanszírozott határmenti, transznacionális ill. interregionális



együttműködések végrehajtása esetében lenne alkalmazható tehát, hanem a kizárólag a tagállamok által, azok regionális vagy helyi hatóságai által kezdeményezett, területi együttműködésben megvalósuló programoknak a végrehajtása során (a Közösség pénzügyi hozzájárulása nélkül) végzett tevékenységek esetében is. Ez utóbbira lehet példa a vízszolgáltatás, vagy óvoda, vagy kórház közös üzemeltetése a határ mentén.

EGTC nemcsak az EU Strukturális Alapjai által finanszírozott területi együttműködési programok végrehajtásában vehet részt, de mindenekelőtt alkalmasak lehetnek önkormányzatok, régiók közös – akár EU- akár kizárólag saját forrásból finanszírozott projektjeik végrehajtásának megkönnyítésére. Ez utóbbiak is a gazdasági-társadalmi fejlődést, területi együttműködést célzó projektek lehetnek (közjogi, hatósági, szabályozási, biztonságpolitikai, igazságszolgáltatási vagy külpolitikai feladatokat nem adhatók át e szervezeteknek).

*Az Európai Területi Együttműködési Programokban az eurorégió tehát mint egy-egy határon átnyúló térséget lefedő projekt közös menedzsmentszervezeteként is működhet – a projekt teljességét lefedő önálló európai jogi személyiségként. Egyúttal megvalósul a teljes közös megvalósítás, nő a hatékonyság, olcsóbb lesz a rendszer és megszűnnek a ma még létező rendszeren belüli konfliktusok, és teljesül a határ két oldalán végrehajtott két projekt egy szerkezetben történő végrehajtása, összehangolása.*

## 2.2. Kapcsolat az eurorégió és a regionális szint között

A valódi euroregionális és regionális szervezetek karaktere, a szerveződések filozófiája éppúgy eltér egymástól, mint ahogy a határon átnyúló és regionális programok jellege is különbözik. Egy régió, egy adott terület gazdája és adminisztratív szempontból is jól definiált rendszerrel rendelkezik, míg egy igazi eurorégió több ország jogrendjét „egyesíti” magában és nem képvisel automatikusan önálló jogi személyiséget. Egy regionális szervezet – megfelelő körülmények teljesülése esetén – önmaga dönthet a hatáskörébe tartozó kérdésekről, de egy eurorégiónak még a legjobb esetben is minimum két tagállam nemzeti szabályozását és (gyakorlatilag mindig különböző) adminisztratív rendszerét kell szem előtt tartani. A valódi, integrált eurorégió egy olyan speciális intézmény, amely nem egyszerű összetétele két regionális intézménynek, hanem más elveken szerveződő, valódi közös intézmény önálló jogi személyiséggel és közös, önálló, független intézményekkel, szabályozási renddel.

A határmenti programok esetében a közös irányító bizottságban a döntéseket az érintett országok NUTS3 (megyei) szintet képviselő delegáltjai hozzák. A gyakorlatban gyakran problémát jelent az a tény, hogy a regionális szereplők (mandátumuk, szervezeti felépítésük miatt tulajdonképpen érthetően) a határmenti programokban is sokszor tisztán regionális és helyi érdekeket képviselnek, nem mindig veszik figyelembe a közös prioritásokat. Gyakran a szokásos regionális sémák szerint gondolkoznak, és számos esetben nem egy közös stratégián

alapuló, kiegészítő lehetőséget látnak a közös programokban, hanem csupán egy további forrásként kezelik – az önmagában egyébként általában indokolt – helyi fejlesztési igények kielégítéséhez.

A probléma hatékony megoldásához nagyban hozzájárulna az, ha egyrészt a regionális szereplők aktív kapcsolatokat ápolnának a területükön működő eurorégiók mindegyikével, másrészt a megyék is – akár az eurorégiós tapasztalatok alapján – aktív és kölcsönösen elfogadott stratégiákkal rendelkeznének a határon átnyúló kapcsolataik kezelésére. A megyei (NUTS3) szint és a NUTS2 szinten működő szervezetek (regionális fejlesztési tanácsok és ügynökségek) közötti kapcsolatok intenzitása, a koordináció mértéke szintén további javításra szorul.

### 2.3. Az eurorégiók politikai elfogadottsága

Magyarországnak – mint a határok megnyitásában, az átjárhatóság növelésében, a kommunikáció erősítésében érdekelt tagállamnak – általános, politikai értelemben érdeke az eurorégiók erősítése, és ezt a célt az ország – politikai keretek között – több esetben is deklarálta. A gyakorlatban azonban még szükség van az eurorégiók működését elősegítő jogi és finanszírozási intézkedések meghozatalára, amely elengedhetetlen feltétele annak, hogy az eurorégiók valóban elláthassák azt a „missziót” amelyet létrehozásukkal alapítóik felvállaltak.

Az eurorégiók elfogadottságát nemcsak a magyarországi, hanem a szomszédos országok kormányainak hozzáállása is nagyban befolyásolja. Sok esetben a politikai deklaráció itt is megtörténik, de ezt ritkán követi valódi támogatás, sok esetben inkább egyfajta passzív rezisztencia figyelhető meg az eurorégiók kezelésében.

Tény, hogy határon átnyúló együttműködés csak akkor működhet, ha minden szempontból kielégíti az érintett felek politikai és szakmai elvárásait, és valódi bizalmi viszonyra épül. Ebben esetben lehetőség van igazi közös prioritások kialakítására, amely mentén az együttműködés valóban hatásosan indulhat meg. Csak egy oldalról deklarált célokat végül a legjobb esetben is csak politikai alkukon keresztül lehet megvalósítani, amelyek sikere és fenntarthatósága erősen megkérdőjelezhető.

Az egyik potenciális kérdés a *határon túli magyarok ügyének* kezelése, amely nem történhet csak a másik oldal egyértelmű támogatásával. Ellenkező esetben a bizalmi viszony sérül, és a program szerkezetében repedések keletkeznek, amelyek a későbbiek során nem várt komolyabb problémákhoz is vezethetnek. A határon túli magyarok támogatása természetes eredménye lehet az eurorégiók fejlődésének és sokkal egyszerűbb és hatékonyabb ezt a helyi lakosság együttműködésén keresztül támogatni. Egyébként is, az eurorégiók egy kis részében találhatunk csak etnikailag közel homogén, magyar lakosságú területeket, ahol a helyi kapcsolatok kialakítása a nyelvi azonosság miatt természetesen egyszerűbb is. Helyi szinten a tapasztalatok szerint sikeresen és természetesen kezelik a kérdést.

Az egyes programokban az adott határszakasz jellegéből adódóan a résztvevő országok érintett területein élő nemzeti kisebbségek katalizátorszerepet tölthetnek be újabb együttműködések kialakítása vagy a már meglévő kezdeményezések vitalizációja szempontjából. A nyelvi korlátok áthidalása, a folyamatos kapcsolattartás, a kulturális egység újabb dimenziókat nyit az EU által finanszírozott fejlesztési programok hatékonyságának növelésében. A programok nem célzottan, hanem az adott együttműködési tevékenységek nyílt pályázati rendszeren keresztül érvényesítésével tudják segíteni a kisebbségek által lakott területek gazdasági és társadalmi kohéziójának erősítését a határon átnyúló elemek kiaknázásával. Ez plusz lehetőséget rejt az egyes fejlesztések olyan kimunkálására, mely nem csak az érintett kisebbségi csoportok és az anyanemzet közötti kapcsolatokat építi, de egyben erősíti az adott területeken való megmaradást az érintett térség közösségeinek egyidejű fejlődésén keresztül a különbségek elismerése mellett. Ezzel a határtérségben élő kisebbségi közösségek támogatásának igénye összhangba kerül az EU által finanszírozott programok filozófiájával, biztosítva a források elérésének egyenlő esélyét és az egyes kezdeményezések közötti verseny fenntartását a szűkös források hatékony felhasználása érdekében.

## Összefoglalás

Az EU belső és külső határai kitűnő területei a különbségek menedzselésének, annak hogyan lehet egyeztetéssel közös megoldásokat találni a gyakran eltérő körülmények között. Ezen gyakorlati tapasztalatokat nemcsak „nemzetközi” relációban érdemes hasznosítani, hanem esetenként az egyes országokon belüli regionális együttműködés menedzselésében is. Az egész európai térség számára nagy jelentőségű a közép- és délkelet-európai zónában megindult intenzív területi együttműködés eredményességének biztosítása. Nemcsak az érintett országok, hanem az egész Európai Unió fejlődése és biztonsága szempontjából is kiemelt jelentőségű a területi együttműködés nyújtotta lehetőségek kihasználása, ezért közvetlenül érdekelt a rendszer hatékonyságának és eredményességének további javításában.

Ezzel összhangban egyrészt kulcskérdésnek tekinthető a programok célrendszerének fókuszát radikálisan növelése, másrészt az irányítási és végrehajtási rendszer egyszerűsítése, hatékonyságának növelése, a közös menedzsment követelményeinek megfelelő átalakítása. A mind program-, mind projektszinten megerősítendő intézményrendszer működésének adminisztratív kereteit is meg kell szilárdítani a szükséges szabályozás elvégzésével, és összhangba kellene hozni államigazgatási rendszerét a nemzetközi irányítási rendszerekkel.

Ennek érdekében kiemelt jelentősége van annak, hogy a magyar kormány megfelelő figyelmet szenteljen az együttműködések európai politikai indítógóinak, és nemzeti fejlesztési politikájában ennek racionálisan támogatható elemeit építse be. Célszerű annak politikai szintű eldöntése, hogy Magyarország milyen mértékben támogatja a határok lebontását, a határon átnyúló hálózatok valódi megerősítését, mert ez csak a kormány hathatós adminisztratív, szabályo-

zási és anyagi támogatásával történhet meg. Mivel a határok légiesítése, majd eltüntetése, szükségszerűen együtt jár a nemzetállam kompetenciáinak gyengítésével, a kérdést komplex módon, a várható hasznok és veszteségek közös elemzésével kellene elvégezni. Mindenképpen szükséges az esetleges intézményi ellenállás kezelése, annak érdekében, hogy az ország és a térség érdekeit valóban szem előtt tartó megoldások dolgozzák ki, és ezzel összhangban álló döntések születessenek.

A területi együttműködés bonyolult összefüggéseit figyelembe véve, mesterseges és erőltetett módon nem lehet struktúrákat kiépíteni, mert az esetleges politikai és intézményi ellenállás könnyen megakadályozhatja még a reálisan kitűzhető célok elérését is. Ebben a kontextusban minden külső és belső kulcsszereplőnek meg kell adni a lehetőséget, hogy az együttműködés minden fázisában érvényesíthesse alapelképzeléseit. Minden európai határregiónak, transznacionális makro-térségnek meg kell találni saját legjobb megoldásait az együttműködés lehető leghatékonyabb formájának kialakításában. Nemcsak a magyar kormánynak, hanem a helyi és regionális szereplők mindegyikének minden esetben közvetlenül szem előtt kell tartani azt a szempontot, hogy a közös, nemzetközi programok, projektek csak közös prioritások mentén működnek, csak az összes szereplő egyetértésével és támogatásával lehet valóban közös célokat kitűzni és elérni. A közös térségek fejlesztése valóban közös feladat, amelyben sem a nemzeti, sem az egyes regionális érdekek egyoldalú erőltetésének sincs meg a megfelelő kerete és valódi mozgásteret.

Ebből a szempontból a határon túli magyarokkal történő együttműködés kérdése egy igen nagymértékben átpolitizált, és ezért igen érzékeny és sokszor félreértelmezett kérdés, amelynek kezelése csak a partneri viszony erősítésével és az érintett kisebbségek valós érdekeinek gyakorlati szempontú figyelembe vételével lehetséges.

Az Európai Tanács által elfogadott rendeletek világossá teszik, hogy az Európai Unió fokozott sebességre kapcsol a határmenti programok közös karakterének erősítésében. Ezt mind az európai területi együttműködési programok, mind a kialakítás alatt álló új jogi szervezeti formák megalapozzák. Az új követelmények szerint, az eurorégiók kiemelt katalizátorai és végrehajtói lehetnek a területi együttműködési programoknak, megerősítve ezzel saját intézményi rendszerüket és stratégiai elkötelezettségüket egyaránt. Ez abban az esetben valósulhat meg, ha az érintett kormányok a vonatkozó jogi rendelkezések gyakorlati szempontokat is figyelembe vevő szabályozásával, a programok egy hatékony és a tartalmi célokat fokozottabban szem előtt tartó menedzsmentrendszer kialakításával támogatják a célok megvalósulását. Az eurorégiók azonban csak abban az esetben fognak valóban megfelelni a lehetőségeknek és várakozásoknak, ha sikeresen és aktívan alkalmazkodni tudnak a megváltozott követelményeknek. Az eurorégióknak a lehetőségek szerint méretben, szervezési felépítésben igazodni kellene az új körülményekhez. *Valódi előrelépést pedig az integrált eurorégióvá való alakulással lehet csak elérni.*

## Hivatkozások

- Ágh Attila (2006): Európa új határai: a Magyarország 2015 projekt célkitűzései, in: Kaiser (szerk.), pp. 42–62
- Csalagovits, Imre János (2005a): The challenges of co-operation and the lessons from Interreg for the new member states ... and others, *Cooperation at the heart of cohesion: Interreg in action*, Inforegio Panorama, No. 17, Európai Bizottság Regionális Fejlesztési Főigazgatóság, September 2005, pp. 7–12
- Csalagovits Imre János (2005b): Az Interregből a területi együttműködés felé, *Falu Város Régió*, No. 3-4, pp. 82–89
- Csalagovits Imre János (2006): Az Interreg programok megvalósításának intézményi keretei, in: Kaiser (szerk.), pp. 231–252
- Kaiser Tamás (2006): A horizontális európaizáció és a határ menti együttműködések, in: Kaiser (szerk.), pp. 7–41
- Kaiser Tamás (szerk.) (2006): **Hidak vagy sorompók? A határon átívelő együttműködések szerepe az integrációs folyamatban**, Stratégiai kutatások – Magyarország 2015, Budapest: Új Mandátum
- Az Európai TANÁCS **1083/2006/EK Rendelete** az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, 2006. július 11.
- Az Európa Tanács **1085/2006/EK rendelete** az előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) létrehozásáról, 2006. július 17.
- Az Európai Parlament és a Tanács **1080/2006/EK Rendelete** az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, 2006. július 5.
- Az Európai Parlament és a Tanács **1082/2006/EK Rendelete** az európai területi együttműködési csoportosulásról, 2006. július 5.
- Az Európai Parlament és Tanács **1638/2006/EK Rendelete** az Európai Szomszédsgai és Partnerségi Eszköz (a továbbiakban: ENPI) létrehozásáról, 2006. október 24.

## Függelék

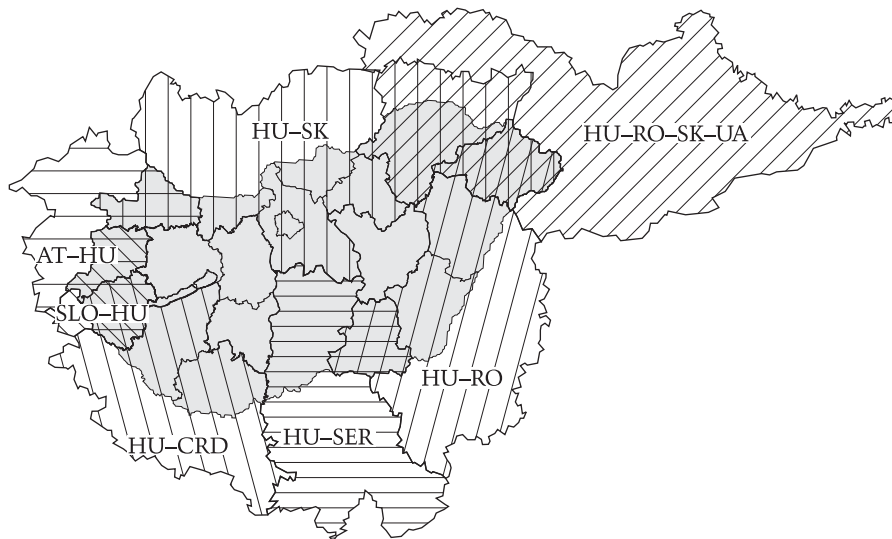
1. táblázat. A magyar részvétellel induló programok költségvetési kereteinek összefoglalása

Európai Területi Együttműködés és IPA CBC, illetve ENPI CBC programok 2007–2013		Forrás	Allokáció (Meur)
1.	határmenti magyar–szlovák (HU–SK)	ERFA	177
2.	határmenti magyar–román (HU–RO)	ERFA	221
3.	határmenti osztrák–magyar (AT–HU)	ERFA	82
4.	határmenti szlovén–magyar (SLO–HU)	ERFA	29
5.	határmenti magyar–horvát (HU–CRO)	IPA (CBC)	52
6.	határmenti magyar–szerb (HU–SER)	IPA (CBC)	50
7.	határmenti magyar–román–szlovák–ukrán (HU–RO–SK–UA)	ENPI (CBC)	68
8.	Délkelet európai transznacionális program	ERFA, (IPA)	206
9.	Közép európai transznacionális program	ERFA	234

Megjegyzés: **Félkövér** betűvel azok a programok kerültek megjelölésre, melyek esetében a közös nemzetközi menedzsmentstruktúrákat Magyarországon állítják fel.

Forrás: a szerző saját szerkesztése

1. térkép. Az egyes határon átnyúló programok programterületei



Forrás: a szerző saját szerkesztése

*Hardi Tamás*

## AZ EURORÉGIÓK MINT A HATÁRON ÁTNYÚLÓ FEJLESZTÉS ESZKÖZEI A KÁRPÁT-MEDENCÉBEN

### Bevezetés

A Kárpát-medence Európa középső térségében elhelyezkedő, a Kárpátok és az Alpok által határolt területén nyolc állam osztozik. A legnagyobb részt (93 000 km<sup>2</sup>) a medence belső területein fekvő Magyarország foglalja el. A medence *országait elválasztó államhatárok – történelmi léptékben – fiatal képződmények*, alig több mint 80 éves múltra tekintenek vissza. Korábban a terület egésze a Magyar Királysághoz tartozott. Az első világháború után, az Osztrák–Magyar Monarchia szétesésével (1918), valamint a versailles-i békemegállapodások során (1920) keletkeztek, s ritka kivételtől eltekintve előzmény nélküliek, s egy sok évszázados állami egységen – Magyarország területén – belül húztak elválasztó vonalakat. Magyarország ezzel elvesztette területe kétharmadát, amelyen új államok jöttek létre (Csehszlovákia és a Szerb–Horvát–Szlovén Királyság/Jugoszlávia), illetve már létező szomszédos államokhoz csatoltak területeket (Ausztriához és Romániához). A korábbi államkeretet számtalan térszerkezeti törésvonal (elsősorban etnikai) tagolta szét, melyek mentén már a 19. században megindultak a nemzetiségek önállósodási, illetve föderaliztikus törekvései. A nagyhatalmak által megrajzolt határok azonban nem követve ezeket a kialakult választóvonalakat, hosszú időre elvetették a békétlenség és a gyanakvás magvát, ami a kölcsönös kitelepítések, megaláztatások és tragédiák sorát okozta.

*Az első világháború után kialakult államhatárok a 20. század során többször módosultak a Kárpát-medencében.* A szocializmus évtizedei „bebetonozták” a határokat, azonban a körülöttük kialakult konfliktusok a mélyben lappangva tovább éltek, s a rendszerváltás ismét a felszínre hozta őket. Csehszlovákia és Jugoszlávia felbomlásával újabb és újabb külső határok keletkeztek. A kilencvenes évek így egy furcsa kettősségben teltek el. A negyven évig elfojtott, mélyről feltörő kölcsönös sérelmek, s területi viták erősítették a határ nemzetállami elválasztó szerepét egy olyan időszakban, amikor a felszínen az EU-csatlakozás ígérete értelmében éppen, hogy a határok leépítése lett volna a feladat. Így egyszerre találkozhattunk a szabad határátlépés eufóriájával, valamint az együttműködéseket korlátozó problémákkal. *A kilencvenes évek végére világossá vált a határon átnyúló együttműködések szükségessége, s a 21. század elején egy új folyamat, a határok elválasztó szerepének csökkenése következett be, mivel 2004-től a medence nyolc államából négy az Európai Unió tagjává vált. Meg kel tehát*

vizsgálunk, hogy a korábban létezett kapcsolatok közül melyek azok, amelyek az elválasztó fal gyengülésével újra épültek, s melyek azok az erős földrajzi, regionális szerkezeti elemek, térkapcsolatok, amelyek túléltek a szétválasztást, s a lehetőségek bővülésével ismét felszínre kerültek.

A kutató számára a térség izgalmas lehetőséget kínál: vizsgálhatja az újonnan, előzmények és néhol térszerkezeti logika nélkül meghúzott határok hatását a társadalmi tér elemeire, a népességre, városhálózatra, gazdaságra stb.. Annál is inkább, mivel országainknak a történelmi, gazdasági lehetőségeiknél fogva térbeli rendszereiket (városhálózatot, közlekedési hálózatot stb.) csak részben sikerült az elmúlt évtizedek során az új országterületekhez igazítani, s így azok vonalvezetése, központhálózata továbbra is inkább a nagyobb tér, az egész medence kiterjedése szerint alakult.

## 1. Az államhatárok funkcionális változásai és a határrégiók

### 1.1. A határok funkciói

A határok liberalizálásának folyamata felerősíti azt az igényt, hogy megismerjük az ezzel együtt járó pozitív vagy negatív hatásokat. *A határtérség földrajzi értelemben mindig periféria egy államon belül.* Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a centrum térségekre jellemző folyamatok dominanciájával gazdasági, politikai értelemben ne nőhetne túl a periférikus helyzetű térségek kiszolgáltatottságán. Maga a határ léte mindkét irányú fejlődést involválhatja, attól függően, hogy milyen a jellege, mennyire átjárható, ami elsősorban a politikai akarat megnyilvánulása, valamint milyen fejlettségű területek helyezkednek el a határ két oldalán.

*Az államhatár funkcióit tekintve elválaszt, szűr és összeköt különböző államok, rendszerek között.* Egy határ aszerint, hogy mely funkcionális elem dominanciája jellemző rá, eltérően hat a két oldalon található határ menti területekre.

- *A zárt, erősen korlátozó határ* minden esetben a periférikus folyamatokat és jellemzőket erősíti az adott területen. Az adott országban így a határ mente földrajzi, gazdasági és társadalmi értelemben egyaránt perifériává válhat, főként ha ez a zártság hosszú távú, évtizedekben mérhető. A védekező politikai akarat megakadályozza a gazdasági és infrastrukturális beruházásokat, a természetes vonzáskörzetek lezárása a méretgazdaságosság elvén akadályozza a városok és gazdasági egységek piackörzeteinek kialakítását, a határ és a vele járó határsávi ellenőrzések a lakosság életét nehezítik meg. Mindezek a határ menti gazdaság, infrastrukturális ellátottság és az életminőség leértékelődését vonják maguk után. Jellemző folyamattá válik az elvándorlás, a határ menti területek lakosságának elöregedése, a rosszabb életkörülmények kialakulása.



- *A szűrő jellegű határ* a szabad mozgást ugyan nem akadályozza, azonban ugyanaz jellemző rá, mint bármely „szűrő” funkciójú dologra, azaz a másik oldalon nem kívánatos jelenségek a szűrő külső oldalán gyűlnek fel, ami az ilyen típusú határ menti területek közül legalább az egyik számára okozhat sok nehézséget. A határok szűrő funkciójának erősödését általában az eltérő árrendszerek gazdasági érdekei, az életszínvonalbeli különbségek, a magasabb életszínvonal megvédése, esetleg eltérő politikai, ideológiai rendszerek védekező reflexei szorgalmazzák. Elmondható, hogy a határ ezen szűrő funkciójának kijátszása az átlagnál magasabb gazdasági haszonnal kecsegtet az egyén számára, ezért válik jellemzővé a határ mentén a fekete gazdaság erősödése, a csempészet, a gazdasági vagy politikai okokból emigrálok embercsempészete. Mindezek a jelenségek önmagukban is és az ellenőrzések erősödésén keresztül is a társadalmi terhek növekedését eredményezik a határ mentén. Természetesen az említett különbségek megfelelő regionális alapok megléte esetén szolgálhatják a terület legális gazdaságának fejlődését is. A kérdés az, hogy a társadalom számára ez a szaldó (nehézségek kontra gazdasági előnyök) pozitív lesz-e avagy negatív.
- *A „nyitott” határt* a fentiek ismeretében úgy definiálhatjuk, hogy olyan államhatár, amely a lakossági és gazdasági tranzakciók, szállítások mozgását a megvalósulási fázisban már nem korlátozza, vagyis a határ konkrét átlépése magán vagy üzleti ügyben akadálytalan, mivel az átlépés ellenőrzése, engedélyezése vagy megakadályozása nem eseti kérdés, mivel azt a funkció dominanciájától függően előzetesen megállapított keretek szabályozzák. Ha ez a funkció dominál egy határon, úgy megvalósulhat a lakosság, a munkaerő, a tőke és a javak szabad áramlása, illetve az ennek szabályozásához kapcsolódó adminisztratív tevékenység nem lesz érezhető a mindennapokban. Ebben az esetben mód nyílik arra, hogy a korábban periférikus helyzetű területek gazdaságai összekapcsolódjanak, a korábban korlátozottan rendelkezésre álló gazdasági tér minden irányban kiterjedhessen, s a határ menti területek komparatív előnyeiket kihasználva, egymást támogatva fejlődhessenek, levetkőzve ezzel periférikus jellegüket. Ebben a megközelítésben a határtérségek gazdasági fejlődését már nem a politikai-intézményi különbségek befolyásolják, hanem a szomszédos területek komparatív előnyeinek kombinációi (Courlet, 1988). Itt már nem határtérségről (border region), hanem határon átnyúló térségről (transborder region) beszélhetünk. Ebből az „open borders” megközelítésből fejlődött tovább a „*transbordering economies*” fogalma (Hansen, 1983).

Megállapítható tehát, hogy a határ átjárhatóságának mértéke szerint egyre kevésbé határvonalról, mint inkább egy funkcionális térről, határvonalról beszélhetünk, ahol a gazdasági és társadalmi kontaktusok megvalósulnak. Ratti (1997) határ-tipológiájában fontosnak ítélte még a határok történelmi változását, vagyis azt, hogy a határ térben stabil-e avagy változik, mozog.

## 1.2. A határon átnyúló régiók

A modern államhatárok egy egységesen működő nemzetállamot választottak el egy másiktól. Ilyen értelemben a határ elválasztó szerepe az elmúlt évszázadok során egyre erősebb lett, s logikája egyre kevésbé tűrte a határ két oldalának funkcionális összekapcsolódását. Európa történeti régióiba a 19. és 20. század új nemzetállami határokat rajzolt. A birodalmak felbomlásával a határok száma és hossza megnőtt – két vagy több részre szabdalva a kialakult funkcionális régiókat. A határok funkcióinak függvényében az elválasztott területek eltérő fejlődési irányt vettek.

Fontos kérdés, hogy *milyen a határ két oldalán elhelyezkedő területek közötti interakciók száma és sűrűsége*. Milyen gyakran és rendszerességgel alakulnak ki kapcsolatok, milyen mélységűek ezek és milyen széles tartalmi skálán mozognak. Csak a bevásárló turisták mozognak-e a határ két oldala között (esetleg azok se), vagy széleskörű a gazdasági, intézményhasználati, társadalmi kooperáció valósul meg? Ha ezeket a kérdéseket vizsgáljuk, akkor találunk olyan határokat, ahol a két oldal szinte teljesen elszeparálódik egymástól, alig van kapcsolat, s találunk példát arra is, hogy az emberek úgy kezelik a határ másik oldalát, mint saját oldaluk természetes folytatását.

Ennek alapján *különböző típusú határtérségeket különböztethetünk meg*. Ezt legszemléletesebben Oscar J. Martinez (1994: 7) foglalta össze (*Függelék, 1. ábra*).

- *Az elidegenedett határtérségek között jellemzőek a feszültségek, a határ zártnak minősíthető. Az interakciók a két terület között teljesen vagy közel teljesen hiányoznak, s mindkét állam idegenként, ellenfélként tekint a másikra. Magyarországon ilyen szituáció csak nagyon rövid ideig és részlegesen állt fenn a két világháború között a Kisantant államokkal szemben, valamint az ötvenes években a magyar-osztrák és a magyar-jugoszláv határon. A lakosság azonban magyar határok sajátosságos történetéből adódóan ekkor sem ismerte el idegenként a másik oldalt.*
- *Az egymás mellett létező országok között a helyzet pillanatnyilag stabil, a határ némileg nyitott, s lehetővé teszi a kétoldalú nemzeti kapcsolatok fejlődését. A két ország lakosai amolyan „eseti” ismertség szintjén érintkeznek egymással, de a határos országok csak zárt együttműködésekkel fejlesztenek egymással. Erre példa az osztrák-magyar határ a szocializmus időszakában.*
- *A kölcsönösen együttműködő határtérségek esetében a két ország közötti stabilitás a jellemző. A gazdasági és társadalmi komplementer körülmények elősegítik az interakciók fejlődését, a határtérség területi bővülését. A határos országok baráti és kooperatív kapcsolatok kialakítására törekednek. A kilencvenes években a magyar határok mentén a háborús országok kivételével volt jellemző a kapcsolatok ezen szintje.*
- *Az integrált határtérségek (a határrégió) akkor jöhet létre, ha a stabilitás erős és permanens. A két ország gazdasága funkcionálisan összeolvad, s*

már nem korlátozott a határon keresztül az emberek és javak áramlása. A két ország egyetlen társadalmi rendszerként fogható fel. A kapcsolatok ilyen magas szintje Magyarország és a szomszédos országok viszonylatában még nem alakult ki.

Ez az elszigetelődés vagy összekapcsolódás – tehát a határ elválasztó szerepköre – függ a térségek történetileg, földrajzilag kialakult különbségeitől, tehát attól, hogy a két oldal között milyen etnikai, térszerkezeti, gazdasági, intézményi stb. különbségeket találunk. Másrészt természetesen függ a határ politikai elválasztó szerepétől is, amit az adott korban betölt. Ahol sok földrajzi különbség alakítja az elválasztó szerepkört, ott az interakciók száma kevés, a határtérségek közötti interakciók még egy átjárható határ esetében is alacsony szinten maradnak. A politikai, ideológiai okokból kialakult elválasztó szerepkör természetesen nagymértékben csökkenti az interakciók számát (vagy meg is szüntetheti azt), s hosszú távon jelentős különbségeket generál a két térség között, mivel azok fejlődése egymástól függetlenné válik. A politikai nyomás gyengülésével azonban ezek az interakciók részben vagy egészben újraéledhetnek.

*A földrajzi és politikai jellemzők mellett az integrált határtérség kialakulásának gátja vagy elősegítője lehet a mentális határ is.* Ez a jelenség nem más, mint az emberek tudatában leképeződő „határ kép”, tehát a határ másik oldalának megélése. A másik oldalról kialakult kép lehet egy idegen világ, de a saját világ folytatása is. Ez a jelenség tulajdonképpen a földrajzi és politikai tényezők leképeződése a határ mentén élők tudatában. Érdekessége, hogy ebben az esetben nem feltétlenül azonos a határ elválasztó szerepe a két irányban. Az osztrák-magyar határon végzett kutatások szerint, például a magyarok mentális térképe a határ másik oldalával kapcsolatban sokkal elnagyoltabb, durva torzításokat tartalmaz, míg az osztrák válaszadók inkább „saját területként” élik meg a magyar oldalt (Hardi, 1999; Nárai, 1999). A mentális határ változása csak lassan, hosszú évek, évtizedek után követi a fizikai, politikai határváltozásokat, ahogyan ezt a Trianon utáni Kárpát-medencében vagy a megszűnt belnémet határ mentén tapasztalhattuk.

Mint láthattuk, a határtérségek kialakulásának vizsgálatakor fontos szempont lehet a határ keletkezésének, funkcióváltozásainak illetve megszűnésének a határ menti térségek fejlődésére gyakorolt hatása. Másrészt viszont az a kérdés is jogosan merül fel, hogy a határtérségek jellemzői, az etnikai, földrajzi kép, a városhálózati, térszerkezeti kapcsolatok, vonzáskörzetek milyen módon befolyásolják a határ elválasztó szerepét, a két oldal közötti interakciók lehetséges számát, sűrűségét, mélységét, tematikáját. Összegezve azt állapíthatjuk meg, hogy a határon átnyúló régiók kialakulására fontosabb és hosszabban tartó hatást fejtenek ki ez utóbbi motívumok, mint magának az államhatárnak a politikai funkciója.

### 1.3. Az államhatárok által előidézett térproblémák a Kárpát-medencében

Mint a fentiekben láthattuk, térségünkben a határok fiatalok, s jelentőségük, funkciójuk gyakran változott. *A Kárpát-medence egyik legérdekesebb térproblémája tehát, hogy egy egységes térben húzott államhatár hogyan módosítja a kialakult kapcsolatokat.* E probléma fontosságát erősíti, hogy a megrajzolt határok a legkritikább esetben követnek kialakult térbeli struktúrákat. Gyakran keresztezik a nemzetiségi többség határát, a városi vonzáskörzeteket, településeken vezetnek keresztül, korábbi közigazgatási határokat, közlekedési hálózatokat, gazdasági kapcsolatokat vágnak szét. A határok helyzetét és irányát tehát elsősorban a delimitáció idején létező aktuális geopolitikai viszonyok, s nem a térbeli logika alakította ki. Mindez különösen fontosá teszi a határon átnyúló kapcsolatok kutatását térségünkben. A pusztá leírás mellett lehetőséget kell keresnünk arra is, hogy a létező államhatárok mellett miként lehetne kiküszöbölni a térbeli megszakítottság által okozott problémákat, visszaállítva a teljes mozgásteret és kapcsolatrendszert a határ mentén élők számára.

Ez lényegesen komplexebb probléma annál, mintsem a határok megnyitásával vagy a közlekedés liberalizálásával megoldható lenne, mert

- *Számos kapcsolat megszakadt, féloldalassá vált, hiányuk perifériussá tett területeket a határ mentén. Ez azokon a területeken jellemző, ahol a térség központja a szomszédos országba került, s az új központ nehezen elérhető a határ mentén élő lakosság számára.*
- *Sok város elvesztette vonzáskörzete jelentős részét, ami gátolta további fejlődését. Érdekes jelenség, hogy nagyobb városaink szinte kivétel nélkül a határok közvetlen közelében helyezkednek el.*
- *Ennek hatására válságba kerültek és leépültek azok a gazdasági tevékenységek, melyek elveszítették kapcsolataikat, nyersanyagaikat, munkaerő-utánpótlásukat, közlekedési lehetőségeiket vagy éppen piacukat.*
- *A vasúti hálózat a 20. század elejére a Kárpát-medencében lényegében kiépült. Azóta nem történt új irányok fejlesztése, s a közúthálózat is a kialakult vasúti irányokat követi. Az új államhatárok viszont e hálózat lényeges elemeit vágják el egymástól. Magyarország térszerkezeti viszonyainak hátterében megtaláljuk azt a ténytet, hogy az új határok e rendszerből csak a belső, Budapest központú, sugaras kialakítású részt hagyták az országban, az összekötő vonalakat a csomópontokkal (nagyvárosokkal) együtt a szomszéd országokba kerültek. Közlekedéshálózatunkra ez máig rányomja bélyegét, súlyos problémákat okozva.*
- *Az elmúlt évtizedekben a városhálózati, infrastrukturális és ágazati fejlesztések egymástól függetlenül folytak. Ezek a fejlesztések gyakran nem kompatibilisek egymással, s az elszakított kapcsolatok pótlására a szomszédos térségekben párhuzamosságok épültek ki, melyek egy újra átjárhatóvá váló határ esetén szükségszerűen egymás versenytársai lehetnek. Így újfajta városversennyel, ágazati problémákkal kell számolnunk.*

- Az első világháború után keletkezett problémákat a szocializmus évtizedeinek fejlesztési politikája tovább erősítette, hátrányos helyzetbe hozva, a *periferizálódást* erősítve ezzel több határ menti térségben, mindenek előtt az osztrák–magyar határon.

A kilencvenes években a határ menti területek helyzete alapvetően megváltozott. A nyugati, különösen az északnyugati területeken a határ menti helyzet felértékelődött, korán jelentkezett a beáramló működő tőke, jelentőssé vált a munkaerő áramlás is. Ezzel szemben a periférikus helyzetű határ menti térségekben (különösen az ukrán–magyar, román–magyar határ, a szlovák–magyar határ keleti fele) a periféria helyzet erősödését, a nehéz földrajzi körülmények között élők munkaerő-piaci diszkriminációját, valamint a hátrányos helyzetű népesség arányának jelentős növekedését tapasztalhatjuk.

Összességében tehát megállapítható, hogy a *határ menti térségek között megfigyelhető fejlettségbeli és a fejlődési irányok közötti különbségek a kilencvenes években növekedésnek indultak*. A Kárpát-medence északnyugati része szerencsés földrajzi adottságainak köszönheti, hogy a határtérségek fejlődése felgyorsulhatott – ugyanis a térség három központjának (Bécs, Pozsony, Budapest) tengelyében helyezkedik el. Ezzel szemben a 20. században periférikussá tett határ menti területek esetében gyenge fejlettségű térségekkel találkozunk mindegyik oldalon, melyek elvesztett fejlődési lehetőségeiket egyáltalán nem vagy csak részben tudták pótolni a kilencvenes években. A határon átnyúló kapcsolatok helyreállítása tehát a fejlett területek további fejlődése, illetve a periférikus területek elzártságának oldása szempontjából kiemelkedő fontossággal bírnak.

## 2. Kapcsolatok és együttműködések

*Magyarország számára stratégiai fontosságú a határmenti együttműködések kialakítása*. Területünkhöz viszonyítva határaink hossza nagy, lakosságunk nagy része – uniós mércével mérve – határtérségben él, hiszen a 19 magyar megyéből 14 megyénk határos valamely szomszédos országgal (Enyedi és Horváth, 2003: 446). A határon átnyúló együttműködések igénye egyidős a határainkkal. Az első világháború után az egyik napról a másikra megszakított kapcsolatok tovább éltek, sok tulajdonos szerette volna tovább művelni a földjét, gazdasági egységek maradtak nyersanyag vagy piac nélkül. Így már az 1920-as években megszülettek az első egyezmények Ausztriával. Ezek szabályozták a határ mentén élők életét, a határátlépés lehetőségeit. Érdekes példája ennek *Brennbergbánya esete*, ahol a kőszénbánya üzeme Magyarországon maradt, míg a fejtés és a munkások egy része Ausztriához került. A két állam megállapodott abban, hogy a magyar bányafelügyelőség hivatott ellenőrizni az osztrák oldali bányászati tevékenységet is, s a munkások is teljesen szabadon léphetik át a határt. Hasonló egyezmények sora segítette pl. a terménybetakarítást, a mindennapi munkába járást, az erdészetet stb. (Sallai, 2003). Ezek az együttműködések azonban csak Ausztria német megszállásáig funkcionálhattak szabadon. A második világháború után,

az ötvenes években a kommunista vezetés minden ilyen jellegű kapcsolatot felszámolt, s az aknazár telepítésével teljesen lehetetlenné tette a határ menti térségek kapcsolattartását. A hatvanas évek végére, a hetvenes évekre a szigor enyhült. Az államszocializmus végéig azonban jellemző volt, hogy a térségi szereplőknek nem volt joguk határon átnyúló hivatalos kapcsolatokat kialakítani. A kapcsolatokat csak állami segédlettel, diplomáciai úton lehetett megszervezni. A hetvenes évektől erősödtek határ menti kapcsolataink a szomszédos szocialista országokkal. Az itt élők ún. *kishatárforgalomban* átlépheték az államhatárt, s a szomszédos határtérségben tartózkodhattak. Lehetővé vált a határ mentén élők kölcsönös munkavállalása a szomszédos térség üzemeiben, pl. a *szlovák–magyar határ mentén*, ahol a szlovák oldalon is a magyar anyanyelvű lakosság alkotja a többséget. Együttműködések születtek a mezőgazdaság területén, ahol az aratás idején jelentkező gépszükségletet elégítették ki közös erővel, vagy pl. a cukorrépa feldolgozása zajlott a határ másik oldalán.

A határon átnyúló kapcsolatok széles skálája ismeretes a gyakorlatban. A kapcsolatban résztvevők köre szerint a *Függelék 2. ábrája* rajzolható fel. A kapcsolatok jellegét és megvalósulását természetesen nagyban befolyásolja a részt vevő országok adminisztratív, területi irányítási berendezkedése, gyakorlata, az egyes szintek döntési kompetenciája. Intézményes kapcsolatok hatékony létrehozására csak ott van mód, ahol a határ menti területi egységek közvetlenül kommunikálhatnak, s nem kell ehhez az országos központ diplomáciai útjait igénybe venniük. Ez utóbbi forma volt jellemző a nyolcvanas évek határ menti kapcsolataira Magyarországon. A kilencvenes évek elejétől különösen a *magyar–osztrák kapcsolatok* élénkültek meg. Ebben segítettek az erre a határszakaszra kialakított *segélyprogramok* (Phare CBC), s az osztrák fél tapasztalata. A legegyszerűbb és legközvetlenebb együttműködési lehetőséget a településközi kapcsolatok kialakítása nyújtotta, önkormányzati, lakossági szinten. Fontos cél volt egymás megismerése, a közvetlen kontaktus deklarálása. A nyolcvanas évek végén meginduló ilyen jellegű kapcsolatok első számú személyes élménye a korábban lezárt tér megnyílása volt. A határ mentén élők tudati terében élővé vált a másik oldal, s részben a mindennapok részévé vált a „másik világ”. A *projektszintű együttműködések* konkrét programok, projektek minél hatékonyabb lebonyolítása érdekében jönnek létre, s nagyon fontosak a közös gazdasági, fejlesztési tevékenység tanulásának folyamatában. Ennek során sok olyan nehézséggel (intézményi, gazdasági fejlettségi, strukturális) kell megküzdeni, melyek a korábbi kulturális-társadalmi kapcsolatokban nem tudatosultak, vagy a korábbi „gazdag nagybácsi, szegény, de segítő rokon” kapcsolat elhomályosította, s változtathatatlanak minősítette azokat. A projektek előkészítése, a finanszírozás kemény feltételei tudatosították mindkét oldalon, hogy közös érdekről, s nem az egyik oldal megsegítéséről van szó, ami egyenrangú, közös munkát és áldozatvállalást igényel.

A *legmagasabb szintű együttműködési struktúráknak jelenleg az eurorégiókat* valamint azokat a határon átnyúló regionális együttműködéseknek *tekintjük*, melyeket különböző elnevezéssel, de e kategóriának adekvát együttműködés-ként hoztak létre, hasonló célokkal és működési elvekkel. Az eurorégióknak nemzetközi irányító tanácsuk, munkaszervezetük van, gazdasági, környezetvé-

delmi, szociális és intézményi problémákkal foglalkoznak, és „az ilyen tevékenységek [...] koncentrálásától azt remélik, hogy olyan kritikus tömeget érnek el (gazdasági értelemben), amely erősíti a határ menti térségek kohézióját, illetve felkelti a magánbefektetők és intézmények érdeklődését” (Rechnitzer, 1999: 28). Ma Magyarországon minden határ menti megye tagja valamely euroregionális együttműködésnek, sőt Jász-Nagykun-Szolnok megye kettőnek is, bár nem határos egyetlen szomszédos országgal sem.

A magyar határok mentén számos eurorégió, illetve euroregionális jellegű kezdeményezés alakult az elmúlt néhány évben. Legnagyobb részük a Madridi Konvenció (European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities) kihirdetése (1997) után jött létre. Az együttműködések deklarálásnak másik ösztönzője a határ menti térségek fejlesztésére létrehozott programok megjelenése volt. 1995-től működik a Phare CBC program az osztrák-magyar határon, amely azután fokozatosan kiterjedt a román-magyar határra is, míg a csatlakozást követően a többi határszakaszon az Interreg programok hatása érvényesül. Az osztrák-magyar határ kivételével a program meglehetősen kis összegeket foglal magába (2-3 millió euró/év/határszakasz), de a forrás lehetőségének megjelenése már arra ösztökélte a szereplőket – főleg az önkormányzatokat – hogy deklarálják együttműködési szándékukat. Ismereteink szerint 2004-ig tizenhét euroregionális szervezet alakult (*Függelék, 1. táblázat*) meglehetősen változatos szereplői körrel és területi kiterjedéssel.

Sajnos, azt kell mondanunk, hogy *ezeknek a szervezeteknek a működése el-lentmondásos*. Valódi, a megfogalmazott céloknak megfelelő működést csak ritkán tapasztalhatunk. Inkább *a kezdeti lendület utáni megtorpanás a jellemző*. Az első aláírásokat, találkozásokat igen gyakran nem követte érdemi munka. Igaz, ezek a szervezetek még elég fiatalok ahhoz, hogy sommás ítéletet alkossunk róluk, inkább a működésüket eddig megbénító okokra hívhatjuk fel a figyelmet, melyek tanulságul szolgálhatnak a további fejlődéshez. Mindenekelőtt le kell szögeznünk, hogy *a határon átnyúló együttműködés egyetlen önkormányzatnak vagy más területi szereplőnek sem kötelező feladata*. A résztvevők általában javadalmazás nélkül végzik ezt a tevékenységet. Tehát egy eurorégió bizottságában részt venni nem olyan feladat, mint pl. egy megyei közgyűlés hasonló bizottságának tagjaként dolgozni. Ezért a szervezet működésének döntő meghatározója a közös érdekelttség megléte vagy hiánya.

*A szervezetek jelentős része politikai akaratra létesült*. Megyei, önkormányzati politikusok hozzáállása döntötte el a szervezetek területi hatályát, kiterjedését. Így nem a területi logika, hanem a pillanatnyi konstelláció határozta meg az együttműködők körét. Főleg kezdetekben volt cél a minél nagyobb kiterjedés elérése, így pl. a Kárpátok Eurorégió népessége és területe meghaladja Magyarországot, s inkább egy Alpok-Adria típusú nagytérséghez hasonlít, semmint eurorégióhoz. *A nagy kiterjedés két fontos problémát is okoz*: egyrészt nincs meg a közös érdekelttség a tagok között, hiszen két, egymástól sok száz kilométerre található megye ritkán talál közös, saját kompetencia szintjén megoldható problémát. Másrészt ezekben a nagy eurorégiókban akár egy egyszerű bizottsági ülés összehívása is aránytalanul sok időt, anyagi és szervezési terhet jelent,

ami megbéníthatja a működést. Megállapíthatjuk tehát, hogy a területi bővülés nem vezetett a kompetencia szintek bővüléséhez, így a tagok együttes lehetőségei sem alkalmasak arra, hogy a nagy terület adekvát problémáira feleletet adjanak. Célszerű lenne a szervezetek kiterjedését a tagok kompetencia szintjéhez igazítani. Tehát nem az a fő kérdés, hogy települések, kistérségek, megyék vagy régiók alakítsanak-e intézményi együttműködéseket. Valamennyinek megvan a saját határon átnyúló feladata, viszont a választott területi kiterjedést a tényleges feladathoz kellene igazítani, így garantálva a kölcsönös érdekeltséget. A felek közös érdekeltségének kialakulását nem csupán a kiterjedés hátráltatta, hanem az is, hogy még a kisebb szervezetek esetében sem vizsgálták meg előre, hogy az alakuló ülésre összehívandó szereplők esetében *ténylegesen fennáll-e az egymásrataltság*.

A fent bemutatott hiányosságok az idők során egyre inkább tudatosultak a szervezőkben, s ennek megfelelően kerültek előtérbe a kisebb, funkcionális területet lefedő szervezetek. A területi probléma mellett azonban további akadályozó tényezők is felmerültek. Ezek közé tartozik *az együttműködő szereplők gyakran eltérő kompetencia szintje*. Egészen mást engedhet meg magának egy magyar, román, horvát stb. település, megye vezetője. Ez sajnos a szervezeten kívülálló ok, erre befolyással csak a nemzeti jogalkotó bír Harmonizálását az uniós csatlakozási folyamat egyre inkább elősegíti.

Kompetenciaszintbeli különbséget okozhat az is, ha *nem egymásnak megfelelő szintek kapcsolódnak össze a határ két oldalán*. Így pl. a Hármas-Duna-Vidék Eurorégió esetében magyar részről megye, míg szlovák részről járások alkotják az eurorégiót. De számos hasonló példát említhetnénk még ezen kívül is. Nehezen működtethető az a nemzetközi szintű bizottság, ahol az egyik fél részéről államtitkár, a másik fél részéről települési önkormányzati bizottsági tag képviseli ugyanazt a szakterületet.

A politikum erős befolyása érezhető abban is, hogy – főleg a több országra kiterjedő szervezetek esetében – *a választási ciklusok eltolódnak egymástól*. Szinte minden évben vannak választások egyik vagy másik tagnál. Ekkor az egész szervezet „kivár”, s attól teszi függővé a további működést, hogy ki veszi át a staféta botot.

A végére hagytuk *az anyagi forrás és a szervezeti infrastruktúra* problémakörét. A képviselt célok, területek és lakosság nagyságához képest *elenyésző ezen szervezetek forrása*. A környező államok közül csak Szlovákiában van erre a célra elkülönített forrás, amit a közös szervezetek szlovákiai oldala vehet igénybe. Kisebbségi célok megvalósításához, például stratégia készítéshez ez a pénz elegendő. A finanszírozás a tagok befizetéseiből valósul meg, ami az esetek többségében csak a szervezet fenntartását képes garantálni, néha még ahhoz is kevésnek bizonyul. Ritkán valósítható meg belőle, pl. egy valóban közös fejlesztési terv készítése. Több fejlesztési terv készült el már, de általában az eurorégió egyik oldalára: akinek éppen volt forrása, az tudott tervezni. Pedig a közös térség kritériuma azt diktálná, hogy egyetlen, közös terv szülessen. *A legtöbb eurorégióknak nincs önálló munkaszervezete*. Csak ahol ez kialakult, s van felelőse a működésnek, ott tudtak felmutatni eredményeket az elmúlt évek során.



A jövő vélhetően azoké a szervezeteké lesz, amelyek *valós érdekeltségek* mentén szerveződtek meg. Főként a szlovák–magyar határ mentén valósulnak meg olyan eurorégiók, amelyek már az átjárhatóvá vált határnak köszönhető lehetőségek és felmerülő problémák tudatos megoldását is felvállalják. A szlovák területfejlesztés is komoly lehetőségeket lát a határon átnyúló együttműködésekben (Lelkes, 2004). Az Ister–Granum Eurorégió céljai között szerepel a települési szolgáltatások határon átnyúló igénybevételi lehetőségeinek kidolgozása (pl. esztergomi kórház), valamint a határon átnyúló ingázás problémáinak áttekintése. Ezek az eurorégiók fontos szerepet tölthetnek be abban, hogy felhívják a figyelmet a fenti területeken jelentkező problémák megoldásához szükséges jogszabályi módosításokra, s olyan támogatásokra pályázzanak, melyek lehetővé teszik mintaprojektek kidolgozását, illetve azok tervezését, tudományos megalapozását.

Az eredményes, nagyobb léptékű kezdeményezések példája az *osztrák–szlovák–magyar(–cseh) hármás(négyes)határ térségben kialakuló Centrope projekt*. Bécs korábbi vonzaskörzetének helyreállítása a célja. Az együttműködés 2003 őszén jött létre, bécsi székhellyel. Területileg Dél-Morvaországot, Pozsonyt és Nagyszombat megyét, Győr-Moson-Sopron és Vas megyéket, valamint Bécset, Alsó-Ausztriát és Burgenlandot foglalja magába. A szerveződés elsősorban Bécs érdekeltiségére épül. Kialakítását gazdasági, vonzaskörzeti elemzések előzték meg, célja a gazdasági fejlődés elősegítése, a komplementer lehetőségek kihasználása, egy közös, nagy urbánus tér létrehozása. A projekt mögött jelentős uniós források állnak. Valójában ez az a térség, ahol először kialakulhat egy valódi, határon átnyúló régió a Kárpát-medencében, melynek révén a térség *Közép-Európa egyik legdinamikusabb, határon átnyúló régiójává válhat*.

## Összegzés

Mint láttuk, *fontos összefüggés van a határ és határtérség jellemzői és az együttműködések kialakulása, ill. sikeressége között*. Ezek a jelenségek túlmutatnak az adminisztratív és pénzügyi környezeten, ami természetesen befolyásolja – bár nem kizárólagosan – ezeket a folyamatokat. Térségünkben a határok funkciói az elmúlt évtizedben jelentős változáson mentek át. Olyan változásokon, melyek néhol elősegítették, másutt gátolták a határtérségek egymásra találását, a közös határzóna kialakulását. Ezek egy része szabályozási, ill. infrastrukturális elem, ám egy része ennél sokkal mélyebben gyökerezik: etnikai, nemzetfelfogási kérdés, amire természetesen hatással van az adott határterület halmozott periférikus helyzete is. Míg egyfelől ezek a problémák zárt, határvonal jellegű államhatárokat fejlesztenek térségünkben, addig más adottságú területeken inkább az EU felé tartó, az „open border” koncepciót célzó határszakaszok alakulnak ki. A Kárpát-medencében már jelenleg is megosztottság tapasztalható, s ez csak erősödni fog a schengeni határok bevezetésével. Ezen határok szigorúságának, szűrő hatásának erősödése nem kedvez az együttműködések számbeli és tartalmi növekedésének. Magyarország szempontjából pozitív szcenárió az, ha

a szomszédos országok közül többen nyernek felvételt az EU-ba, a negatív pedig az, ha a bővítésből kimaradt országok élére nacionalista vezetés kerül, mely határainak szigorítására, esetleg megváltoztatására törekszik. Ez óhatatlanul a kezdődő együttműködések végét, ezáltal keleti és déli határrégióink további periferizálódását jelentené.

*Magyarországon belül is jelentős eltérések tapasztalhatók attól függően, hogy az ország melyik határáról van szó.* Míg határaink nagy részén viszonylag gyenge az együttműködési aktivitás, addig nyugaton és északon ez a kapcsolat közvetlenebb, kiépültebb. A rendszerváltó államokkal közös határainkon a tapasztalat hiánya, az eltérő intézményrendszer, s sokszor a kialakult ellentétek lassították az együttműködést. A térség gazdasági fejlődése magával hozta a kapcsolatok bővülését. A napi kapcsolatok számának növekedése – elsősorban a bevásárlás és a munka kapcsán – azonban hozzájárulhatnak, hogy a határ mentén élők korábbi természetes mozgástere újra kialakuljon. Ennek alapvető feltételei az újonnan nyitott határátkelőhelyek. Veszélye azonban a kialakuló versenyhelyzet, ami olyan sztereotípiák erősödéséhez vezethet, amely elsősorban a „mi” és az „idegen” között differenciál. Ellenszere lehet a sűrű kapcsolati háló, az együttműködések rendszere. A lakossági interakciók számának és gyakoriságának növekedése biztosítja csak azt az állapotot, melyen a kétoldalú hivatalos törekvések kialakíthatják a határokat valóban átlépő együttműködések, a „határ nélküli régiót”.

*A kilencvenes évek alapvető változást hoztak a határaink mentén élők életében.* A 20. században keletkezett határproblémák a század utolsó évtizedében ismét felszínre törtek, ám az átmenet végére kialakuló határon átnyúló kapcsolatok, régiók sikeres választ adhatnak ezekre a gondokra. A problémák ellenére ez az évtized *olyan folyamatokat indított el a határok mentén, melyek pozitív hatást gyakorolhatnak a medence egészének életére, kiküszöbölve azokat a súlyos hiányosságokat, melyeket a 20. század világégései és totalitárius rendszerei okoztak a Kárpát-medencében.*

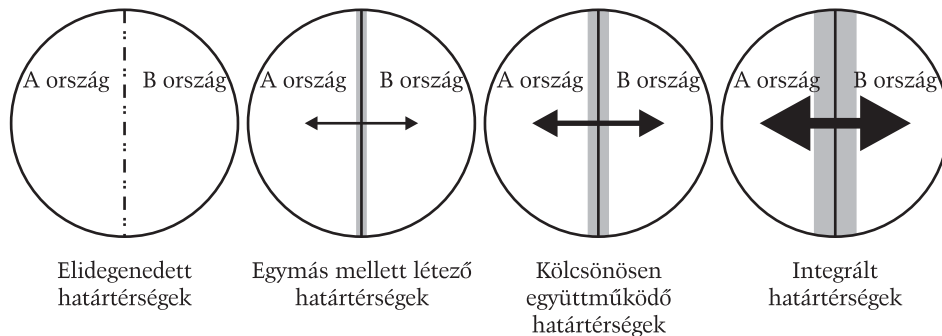
## Hivatkozások

- Courlet, Claude (1988): La frontiere: couture ou coupure? (A határ: híd vagy szakadék), *Économie et humanisme*, No. 301, pp. 5–12
- Enyedi György és Horváth Gyula (szerk.) (2003). **Táj, település, régió**, Magyar Tudománytár sorozat, Budapest: MTA Társadalomkutató Központ, Kossuth Kiadó
- Hansen, Niles (1983): International Cooperation in Border Regions: an Overview and Research Agenda (Nemzetközi együttműködés a határrégiókban: áttekintés és kutatási terv, *International Regional Science Review*, Vol. 8, No. 3, pp. 456–477
- Hardi Tamás (1999): A határ és az ember – Az osztrák-magyar határ mentén élők képe a határról és a „másik oldalról”, in: Nárai és Rechnitzer, pp. 159–189
- Lelkes Gábor (2004): Dél-Szlovákia fejlődési irányai, in: Horváth Gyula (szerk.): **Dél-Szlovákia**, (Sorozatcím: A Kárpát-medence régiói 2.), Budapest-Pécs: MTA RKK–Dialóg Campus Kiadó, pp. 465–498

- Nárai Márta? (1999): A határ mente mint élettér – A határmentiség jelentősége az emberek életében, in: Nárai és Rechnitzer (szerk.), pp. 129–158
- Nárai Márta és Rechnitzer János (szerk.) (1999): **Elválaszt és összeköt – a határ**, Győr–Pécs: MTA RKK
- Martinez, Oscar J. (1994): The Dynamics of Border Interaction: New Approaches to Border Analysis (A határkapcsolat dinamikája: új megközelítések a határelemzéshez), in: Clive H. Schofield (ed.): **Global Boundaries** (World Boundaries Series 1), London–New York: Routledge, pp. 1–15
- Minghi, Julian V. (1991) From conflict to harmony in border landscapes, in: Julian V. Minghi and Dennis Rumley (eds): **The Geography of Border Landscapes**, London–New York: Routledge, pp. 15–30
- Ratti, Remigio (1997): Borders and Regions in a Changing Europe – A Theoretical Framework (Határok egy változó Európában – Elméleti keret), in: Silvo Devetak (ed.): **Regionalism as a Means for Promoting Democracy, Stability and Development with a Special Emphasis on the Black Sea Basin**. Maribor: ISCOMET, pp. 32–40
- Rechnitzer János (1999): Határ menti együttműködések Európában és Magyarországon, in: **Elválaszt és összeköt – A határ**, in: Nárai és Rechnitzer, pp. 9–72
- Sallai János (2003): Az osztrák–magyar határ kijelölése utáni problémák rendezése, *Tér és Társadalom*, No. 4, pp. 157–171

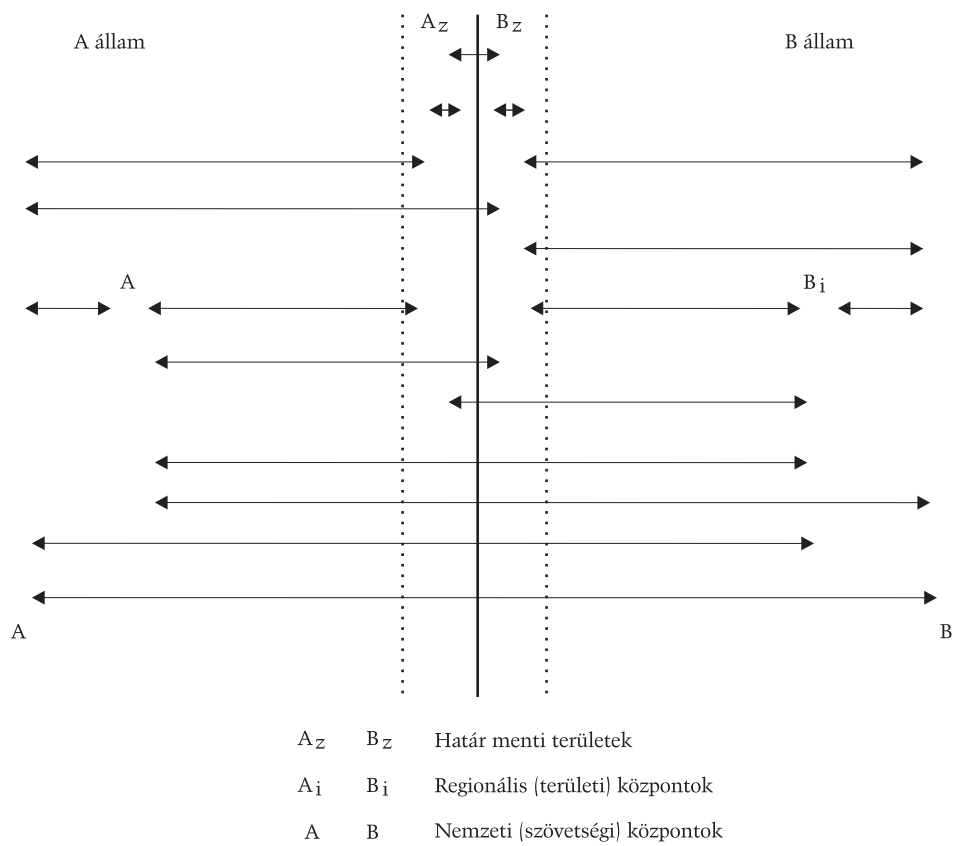
## Függelék

### 1. ábra. Interakciók a határ menti térségekben



Forrás: Martinez, 1994: 7

2. ábra. A kapcsolatok típusai a határ menti területeken



Forrás: Minghi, 1991

1. táblázat. A magyar határok mentén található euroregionális együttműködések főbb jellemzői

Együttműködés neve	Létrejöttének éve	Résztevők		Területe (km <sup>2</sup> )	Népessége (fő)
		magyar	szomszéd		
Kárpátok Eurorégió	1993	megyék	város+járása (SK), vajdaság (PL), megye (UKR és RO)	160 000	16 millió
Duna-Körös-Maros-Tisza Regionális Együttműködés	1997	megyék	megyék (RO), tartomány (YU)	77 243	5,9 millió
Duna-Dráva-Száva Euroregionális Együttműködés	1998	megye, város, kamara	megye, város, kamara (CRO), kanton, város, kamara (BIH)	20 000	1,5 millió
West/Nyugat Pannónia Eurorégió	1995	megye	tartomány	15 168	1,2 millió
Vág-Duna-Ipoly Eurorégió	1999	megyék	kerület	24 000	2,8 millió
Ipoly Eurorégió	1999	települések, civil szervezetek	települések, civil szervezetek	n.a.	440 ezer
Neogradensis Eurorégió	2000	megye	jársók és kerület (SK)	20 521	1,7 millió
Miskolc-Kassa Eurorégió	2000	megye, város	kerület, város	14 000	1,47 millió
Dráva-Mura Eurorégió	2000	városok	városok	x	120 ezer
Sajó-Rima Eurorégió	2000	kistérségek	jársók	6 000	1 millió
Interregio	2000	megyék	megye (RO és UKR)	23 142	2,25 millió
Hármas-Duna-Vidék Eurorégió	2001	megye	jársók,	7 500	780 ezer
Bihar-Bihor Eurorégió	2002	megye	megye		
Ister-Granum Eurorégió	2003	települések	települések	2 000	197 ezer
Duna Eurorégió	2003	települések	települések		15 ezer
Zemplén Eurorégió	2004	települések	települések		15 ezer
Mura-Dráva Eurorégió	2004	megyék	megyék		400 ezer

Forrás: Saját adatgyűjtés

*Kaiser Tamás és Kis-Varga Judit*

## **ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS HÁZON KÍVÜL: REGIONÁLIS KÉPVISELETI IRODÁK BRÜSSZELBEN**

### **Bevezetés**

A regionális képviseleti irodák megjelenése Brüsszelben az 1980-as évek közepén abba a folyamatba illeszkedik, amelynek eredményeként – a Bizottság bátorításának is köszönhetően – érdekérvényesítő, illetve lobbitevékenységet végző képviseltek jelentek meg az uniós intézmények környezetében, valamint közösségi szinten is kialakultak az érdekképviselő csúcsszervezetei. Az érdekérvényesítés és információszerezés virágzó iparággá vált a belga fővárosban, amit az is mutat, hogy az ezredfordulóra Washington D.C. után Brüsszel vált az érdekérvényesítés és lobbizás második számú fellegvárává. A különféle érdekcsoportok nevében mintegy háromezer szervezet és tízezer hivatásos lobbista tevékenykedik, beleértve a regionális szereplők fellépését is (Logon 2002; Greenwood, 2003; Goergen 2006).

A jelenség többek között az EU többszintű, komplex, soktényezős, fragmentált közpolitikai rendszerének megszilárdulására, az európai pártrendszer gyengeségeire, valamint a sokat emlegetett „demokratikus deficit”-re vezethető vissza. Az érdekcsoportok, szakmai szervezetek, lobbisták viszonylag könnyen bejutnak a döntéshozatal befolyásolására és információszerezésre alkalmas közpolitikai arénákba, ami ugyanott kedvező fogadtatásra talál, miután az EU intézményei, de különösen a Bizottság állandó „ügyészségben” szenvednek, amelynek csillapításában, illetve a jogalkotási folyamat előkészítésében meghatározó szerepet játszik az említett szervezetektől nyert információ és támogatás. A lobbizás és érdekérvényesítés hozzájárul az európai belpolitikán belüli rendszerszintű politikai döntések meghozatalához, de kétségkívül nem alkalmas a „demokratikus deficit” problémájának megoldására (Navracsics, 1998; Marziali, 2006).

Az Egységes Európai Okmány és a Maastrichti Szerződés jelentős mérföldkőnek bizonyult az európai lobbitevékenység, ezen belül az önálló regionális érdekérvényesítés fejlődésében. Az egységes belső piac, valamint annak politikai felülete, az „európai belpolitika” olyan lehetőségeket és veszélyeket rejtett magában, amelyek – közjogi berendezkedésüktől függetlenül – cselekvésre ösztönözték a szubnacionális szereplőket. A föderális és regionalizált országok régiói számára létkérdés volt, hogy az európai belpolitika középpontjában álló közösségi jogalkotási folyamatban is megőrizték alkotmányban rögzített hatásköreiket és kompetenciáikat, politikai befolyásukat. Számukra az európai intézmények a

kormányzati tevékenység, illetve a kormányzási folyamat új, kiegészítő szintjét jelentették, amelyek egyaránt szükségessé tették a központi kormányzatokkal való koordinációt biztosító hazai („kormányközi”) és a közösségi szintet közvetlenül elérő külső („brüsszeli”) csatornák kiépítését. A többszintű kormányzás koncepciójának megjelenését tovább erősítette a Strukturális Alapok 1988-as reformja, a regionális politika szabályozása által erőteljesen ösztönzött partnerség és decentralizáció, nem utolsósorban pedig a kilencvenes évektől nagyságrendekkel megnőtt fejlesztési források megszerzésének lehetősége, ami a centralizált országokban is kiváltotta a területi érdekcsoportok érdeklődését. A globális, tudásalapú gazdaságban felértékelődő térbeli koncentráció, a helyi és regionális versenyelőnyök már az „új regionalizmus” szellemében fogalmazódtak meg, ami maga után vonta a területi folyamatokban érdekelt szereplők vertikális és horizontális kapcsolatrendszerének intézményesített koordinálását, más szóval az ún. területi kormányzás (territorial governance) gyakorlatának elterjedését, valamint az országok közötti-feletti transznacionális szervezetek, átfogóbban az „Európai Tér” (European Space) hálózatainak kialakulását.

Amikor 1984-ben a Birminghami Városi Tanács képviseleti irodát nyitott Brüsszelben, egy folyamat vette kezdetét, amelynek eredményeként napjainkra a területi szereplők érdekeit egyénileg vagy közösen megjelenítő képviselvek, ügynökségek és esernyőszervezetek száma több mint 230-ra tehető.

Mint említettük, elsőként az erős alkotmányjogi pozícióval rendelkező föderális és regionalizált országok régiói részéről fogalmazódott meg a gondolat, hogy az európai belpolitikában elszenvedett hatáskör- és kompetenciavesztés részben a hazai, részben a közösségi döntéshozatal befolyásolására alkalmas csatornák kiépítésével kompenzálható. Esetükben a saját brüsszeli képviselet – mint az európai belpolitikában működő „kvázi-nagykövetség” – egyúttal a hazai politikai pozíciók megőrzésének stratégiai eleme, ami magába foglalja a regionális képviselvek legfontosabb funkcióit, nevezetesen a lobbizást, az információszerzést, a kapcsolatépítést, és az EU-támogatások megszerzését. A centralizált országok területi szereplőit inkább az utóbbi két lehetőség, azaz az európai források megszerzése és üzleti kapcsolatok kiépítése motiválja, amit jól mutat az általában euroszeptikusnak tartott britek és dánok részéről tapasztalható aktivitás. A 2004. május 1-je óta csatlakozott új tagállamok régiói szintén nem rendelkeznek erős önkormányzati hatalommal, így számukra a fő prioritást és az alaptevékenységet nem a lobbizás, hanem a fejlesztési támogatásokhoz való hozzáférés és a közpolitikai hálózatokba való bekapcsolódás jelenti. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az erőteljes brüsszeli jelenlét hozzájárul az EU-konform fejlesztéspolitikai intézményrendszer kialakulásához, az Európai Térben való eligazodást biztosító kompetenciák erősítéséhez – átfogóbban pedig a gyakran még hiányzó regionális identitás kialakulásához.

Jelen tanulmány abból indul ki, hogy a regionális képviselvek számának folyamatos gyarapodása az európai belpolitika regionális (szubnacionális) dimenzióját jeleníti meg, tevékenységük hátterét, szervezeti és tartalmi elemeit a közösségi, nemzeti és szubnacionális szinteket egybekapcsoló többszintű kormányzás rendszerében lehet leírni és megérteni. Ezt követően a brüsszeli irodák intézmé-

nyi formáit és funkcióit tárgyaljuk, különös tekintettel az alapítás, létesítés és működtetés praktikus szempontjaira. Hasonlóan fontosnak tartottuk az „első fecskék”, azaz a magyarországi régiók brüsszeli megjelenését reprezentáló szervezeti formák és adminisztratív kapacitások bemutatását és értékelését. Végül néhány következtetést és ajánlást fogalmazunk meg a regionális képviselők jelenlegi és jövőbeni stratégiáival kapcsolatban, különös tekintettel a hazai régiók lehetőségeire és feladataira.

## 1. A kezdet: brüsszeli képviselők a többszintű kormányzás rendszerében

A legújabb megközelítések az EU jelenlegi karakterét leginkább jellemző többszintű kormányzás (multi-level governance, MLG) alkotóelemeként értelmezik a szubnacionális szinteket. Ebben az összefüggésben az integráció és a regionalizáció, vagy más aspektusból a regionalizmus, két saját útját járó, bizonyos pontokon mégis összekapcsolódó folyamatként jellemezhető. Az MLG abból indul ki, hogy az Európai Unió első pillére körül szerveződő döntéshozatali mechanizmust – mint kialakulóban lévő politikai rendszert – szubnacionális, állami és szupranacionális politikai terek között formálódó horizontális és vertikális kapcsolatok szövik át, ahol a hatáskörök és kompetenciák megoszlanak a területi és funkcionális alapon tagolódó döntéshozatali szintek között. Ezzel pontosabbá tehető az EU sui generis politikai rendszerének leírása, valamint a kormányközi (intergovernmental) együttműködés és a közpolitikai hálózatok (policy network) típusainak átfogó értelmezése.<sup>1</sup> Mindezek alapján hogyan értelmezhető az MLG a brüsszeli regionális képviselők szerepének és működésének nézőpontjából?

Mindenekelőtt le kell szögezni, hogy a többszintű kormányzás csakis a területi középszintek aktív és intézményesült részvételével valósulhat meg. A régiók történetileg kialakult heterogenitása szerves eleme a „sokszínű egységes” európai örökségnek, szerepüket és politikai lehetőségeiket azonban alapvetően meghatározza az államtípus (centralizált unitárius, decentralizált, regionalizált, föderális), az alkotmányos jogok és funkciók (politikai entitás vagy tervezési – statisztikai tércategória), valamint a politikacsinálást (policy-making) érintő hatáskörök és kompetenciák jellege, végül pedig a közigazgatás és területfejlesztés szereplői felett gyakorolt irányítás és felügyelet (Benz és Eberlein, 1999; Loughlin, 2001).

A másik alapvetően fontos jelenség a szubnacionális mobilizáció, ami az Európai Unió legutóbbi két évtizedének egyik legszembetűnőbb vonása. A kifejezés lényege az, hogy a szubnacionális szereplők (régiók, tartományok) a tagállamon belüli és az európai belpolitikában kialakult intézményes és informális csatornákon keresztül egyre növekvő mértékben válnak résztvevőivé és alakítóivá az EU-ban zajló folyamatoknak. A régiók számára megnyíló politikai lehetőségek és pénzügyi támogatások mértéke jelentős mértékben függ az EU és a tagállami kormányok közötti alkufolyamatok eredményétől, de legalább annyira fontos, hogy rendelkeznek-e azokkal az intézményi és adminisztratív kapacitásokkal,



amelyek révén egységes és szervezett formában képesek integrálódni az Európai Térbe (Jeffery, 2000; Schmitt-Egner, 2002).

A többszintű kormányzás fogalma tehát nem szűkíthető le a gyakran „háromszög-dinamikának” (az európai intézmények, a központi kormányzat és a régiók) nevezett intézményi struktúra mechanikus működésére.<sup>2</sup> Ezt az is mutatja, hogy a szubnacionális mobilizáció befolyásának mértékét és sikerességét számos tényező befolyásolja. A jelentős politikai hatalommal rendelkező régió fogalmi keretei önmagukban is kifejezik a többszintű kormányzásra jellemző kölcsönös függést a szereplők között, az egymáshoz szorosan kapcsolódó hálózatok jelenlétét, az információk és erőforrások megosztását, valamint közös döntéshozatali eljárások alkalmazását. A hasonlóképpen meghatározó jelentőségű decentralizációs folyamat megerősödéséhez, következképpen a régiók szerepének felértékelődéséhez nagymértékben hozzájárultak az EU regionális politikájának 1988-tól kezdődő reformjai.<sup>3</sup> Hatásuk nemcsak fejlesztésekben és beruházásokban mutatkozott meg, hanem abban is, hogy a regionális szint alatt új struktúrák és szereplők jelentek meg, mint például a városhálózatok, a fejlesztési pólusok, az innovációs kapacitásokat erősítő „tanuló régió” hálózati modellje. Általános gyakorlattá vált az integrált fejlesztés, amely összehangolja és mobilizálja a városi, regionális és helyi hatóságok tevékenységét, valamint a partnerségértékesítés jegyében a gazdaságfejlesztésben, a társadalmi integrációban, környezetvédelmi fejlesztésekben érdekelt szereplőket is bevonja a közösségi politikák megvalósításába. A strukturális és kohéziós támogatások mellett az egységes belső piac által kínált előnyök és lehetőségek pedig nyilvánvalóvá tették, hogy a területi érdekcsoportok mellett a vállalatok, munkaadói és munkavállalói szervezetek, tanácsadó cégek és kutató központok számára egyaránt kifizetődő, ha kialakítják a közösségi döntéshozatal befolyásolására alkalmas intézményi kereteket (az európai szintű regionális érdekérvényesítésről részletesen lásd a jelen kötetben Simon Zoltán tanulmányát).

Mindent összevetve a szubnacionális mobilizáció az Európai Unió kilencvenes évekbeli politikájának egyik legszembetűnőbb vonása, ami két, egymást kölcsönösen erősítő tényezőre vezethető vissza. Egyfelől a Strukturális Alapok 1988-as reformja és a Maastrichti Szerződés számos új rendelkezése, a regionális politika alapelveinek megújítása új lehetőségeket és intézményes csatornákat hozott létre a régiók számára ahhoz, hogy bekapcsolódjanak az európai szintű politikaformálásba. Másfelől a tagállamokon belül zajló, a hatalom területi decentralizációjának irányába ható folyamatok a régiók nyitottságával és aktivizmusával párosulva a tagállami kormányokkal szemben, vagy azokat éppen-séggel megkerülve („by-pass”) egyre markánsabb érdekérvényesítési igényeket fogalmaztak meg.

A reálpolitika terén az európai belpolitika és az MLG kialakulása rövidtávon erőteljes adaptációs kényszert jelentett a szubnacionális szintek számára: miután az Egységes Európai Okmány ratifikációját követően az eredetileg tisztán tagállami hatáskörbe tartozó közpolitikai döntések egyre nagyobb hányada kerül a közösségi intézményekhez, következképpen a korábban regionális hatáskörbe tartozó ügyekről európai szinten (a Miniszterek Tanácsában) a pozícióikat fél-

tékenyen őrző központi (szövetségi) kormányzat képviselői döntenek. A legérzékenyebben érintett német tartományok által az 1990-es évek elején kidolgozott „Háromszintű Európa” koncepció – amely látszólag az EU továbbfejlesztésének föderalista szemléletű forgatókönyve – valójában a három szint (közösségi, nemzeti, regionális) egyenrangúságára építő nyomásgyakorló ideológiaként szolgált arra, hogy a Landok alkotmányos garanciákkal kompenzálják a közpolitikák közösségi szintre emeléséből származó hatáskör- és kompetenciavesztéseiket. Az osztrák, belga és spanyol régiók támogatását maguk mögött tudva a Landok a maguk javára tudták fordítani a Maastrichti Szerződés és a német egyesítés körüli politikai vitákat, más szóval az európai belpolitikában való részvétel intézményesítését összekapcsolták az új tartományok befogadása miatt egyébként is elengedhetetlen alkotmányos reformokkal.

A subnacionális mobilizáció eredményeképpen az alábbi, a föderális és regionalizált országok nézőpontjából mindenképpen modell-értékű érdekérvényesítési lehetőségek állnak a régiók rendelkezésére.

### 1.1. Közösségi szintű csatornák

a) Európai Bizottság, b) Tanács (a Szerződés 203. cikkelye által biztosított lehetőség révén) c) Európai Parlament, d) Régiók Bizottsága, e) transznacionális „esernyőszervezetek”, f) *brüsszeli regionális képviselők*.

### 1.2. Tagállamon belüli csatornák

A régiók bekapcsolódását az EU-döntéshozatalba a belpolitikai alkufolyamatok során kialakított, országonként változó informális és intézményes csatornák biztosítják leghatékonyabban. A föderális vagy regionalizált országok régiói széleskörű döntéshozatali kompetenciákkal, pénzügyi forrásokkal, szervezeti kapacitással és politikai legitimációval rendelkeznek ahhoz, hogy kihasználják az új európai lehetőségeket, míg a gyengén decentralizált vagy unitárius államok középszintjei a szükséges kapacitások híján nem tudnak igazán részesei lenni az európai politika arénáinak (Benz, 2000; Jeffery, 2000; Horváth, 2005).

A brüsszeli irodák számának ugrásszerű megnövekedése a fenti összefüggésben értelmezhető. Az első irodát a már említett Birminghami Városi Tanács nyitotta meg 1984-ben, a következő évben pedig két német tartomány, Észak-Rajna Vesztfália, és Bajorország létesített képviselőket, mivel a német Landok már akkor felismerték, hogy a németországi törvényhozást egyre inkább az EU jogszabályai határozzák meg, és ez a tendencia folytatódni fog (Heichlinger, 1999: 5; Jeffery, 1999: 187). Az első irodák megalapítását követően először német tartományok és az Egyesült Királyság helyi és regionális hatóságai aktivizálódtak, de a többi tagország régióira sem kellett sokat várni. A regionális képviselők száma folyamatosan gyarapodott: 1988-ban 17, 1993-ban 54, 1994-ben 76, 1995 végén 108, 2000-ban 199, 2006-ban pedig már 231 iroda működött Brüsszelben

(CoR, 2006; Goergen, 2006). A növekvő brüsszeli jelenlét valójában abba a folyamatba illeszkedik, amely egyrészt az „egyre szorosabbá váló integráció”, más szóval az egységes belső piac és az európai belpolitika erőteljes intézményesülésére utal, másrészt azt is jelzi, hogy az EU12 majd 15 tagállamai – habár kétségtelenül nem azonos mértékben és tartalommal – a regionalizálás útjára léptek, és közülük például Spanyolország élen járt a strukturális alapok felhasználásában. Ugyanakkor az sem tekinthető véletlennek, hogy a szélesebb közvélemény által alapvetően euroszeptikusnak tekintett, de az EU-ban rejlő gazdasági előnyök maximális kihasználására törekvő britek hozták létre a legtöbb, és a legváltozatosabb intézményi formákban működő képviselőket. A 2004. május 1-jei bővítés után ismét magasra szökött az alapítási láz, miután az új tagállamok is elkezdtek megnyitni a regionális képviselői irodákat. A Régiók Bizottságának 2006. évi adatai szerint 231 regionális képviselő működik Brüsszelben, de számuk Bulgária és Románia 2007. január 1-jei belépésével nyilvánvalóan tovább fog emelkedni. A jelenlegi tagországok közül csupán Szlovénia nem élt még a lehetőséggel, ezzel szemben Norvégia, annak ellenére, hogy nem is tagország, már öt regionális irodát tart fenn, és Románia is három képviselővel rendelkezett közvetlenül a belépés előtt (CoR, 2006; Goergen, 2006).

Mind ez a regionális képviselői irodák működésének elismertségét és létjogosultságát mutatja, de a kezdeti időszakban számos problémával kellett szembenézniük. Megjelenésük Brüsszelben merőben új jelenség volt, mivel nincsenek megemlítve a Szerződésben, így nem lehetett hivatalos szerepük a közpolitika-formálási folyamatban sem. Azon sem lehet csodálkozni, hogy a már Brüsszelben megalapozott háttérrel rendelkező és jól bevált mechanizmusokat működtető nemzeti szintű szervek nem fogadták kitörő örömmel a regionális érdekekért közvetlenül fellépő irodákat.

Elsősorban az EU intézményei és a központi kormányzatok közötti kapcsolatokban a „postaláda” szerepét betöltő Állandó Képviselőket (ÁK) zavarta az irodák jelenléte, ami hosszú ideig egyfajta kapcsolathányt, helyenként versengést eredményezett a képviselői irodák és az ÁK-k között. A problémát elsősorban az jelentette, hogy az államigazgatás körébe tartozó ÁK felfogása szerint bármilyen, a tagállamok hatáskörébe tartozó tevékenység, funkció és feladat kizárólag a diplomáciai érintkezés és a nemzetközi jog hatálya alatt végezhető. A kilencvenes évek elejére azonban a kapcsolatok jelentősen javultak, és napjainkra kiegyensúlyozott, az információk kölcsönös cseréjén alapuló együttműködés alakult ki az ÁK, a Bizottság, az Európai Parlament, a Régiók Bizottsága, a regionális képviselőket, az érdekcsoportok, valamint a hazai szakértők között.<sup>4</sup> Nyilvánvalóvá vált ugyanis, hogy egy többszintű, sokszereplős közpolitikai környezetben a nemzeti stratégiák kialakításában és a nemzetközi érdekérvényesítésben egy jól megszervezett információs és koordinációs hálózatként működő „külső EU-intézményrendszernek” talán még fontosabb is a szerepe, mint a belsőnek (Ágh, 2006: 152).

Az irodáknak ugyanakkor a belga hatóságokkal is meg kellett küzdeniük, mivel azok nem tudtak mit kezdeni az addig példa nélküli jelenséggel, az irodák és alkalmazottaik jogi helyzetével. A másik problémakört, az adózás kérdését

egy későbbiekben megkötött adózási egyezmény oldotta meg, lehetővé téve, hogy az irodák alkalmazottai hazájukban adózhassanak Brüsszelben kapott fizetésük után. Természetesen az egyes irodák jogi helyzete más és más, attól függően, hogy milyen típusú működési keretet választanak (Heichlinger, 1999: 6; Logon, 2002: 41; Bjerborg, 2005: 6).

Végül az irodák első néhány évének történetéhez tartozik az is, hogy a regionális érdekképviselői irodák nem csak Belgiumban vívták meg harcaikat a saját tagállamuk eurokratáival, illetve a belga hatóságokkal, hanem kezdetben a saját országukban sem arattak osztatlan sikert. A német szövetségi kormányzat például csak 1993-ban ismerte el hivatalosan a tartományok brüsszeli képviselőit, noha azok már majdnem tíz éve jelen voltak Brüsszelben. A spanyol és osztrák Külügyminisztériumok szintén nem örültek régióik önálló lépéseinek, míg az olasz kormány és Alkotmánybíróság 1996-ig megtiltotta számukra az önálló képviselők létrehozását. Alapvetően a tagállamok nemzeti kormányai nem elenezték soha a szubnacionális kormányzatok transznacionális kooperációkban való részvételét, de a nemzeti egység fenyegetettségének gyanúja esetén mindenhol felléptek (Hooghe and Marks, 2001: 17).

A kezdeti nehézségek ellenére az első irodák megnyitása után eltelt alig másfél évtized alatt sikerült elegendő hatáskört biztosítani ahhoz, hogy ne legyenek az európai intézményeknek alárendelve. A helyi és regionális önkormányzatok által is használandó jogszabályok számának folyamatos növekedése, a döntéshozatali mechanizmusok egyre bonyolultabbá válása, az Európai Unió átláthatóságának csökkenése egyaránt hozzájárult a regionális képviselői irodák jelentőségének növekedéséhez (Keating, 1998: 170; Marziali, 2006: 11).

## **2. A folytatás: változatos intézményi formák és feladatkörök**

A tagállamok regionalizáltságának mértéke nagymértékben befolyásolja a brüsszeli képviselők szervezeti formáját, adminisztratív kapacitásait és feladatait. A kis költségvetésű, egy-két részmunkaidős alkalmazottat foglalkoztató irodákkal szemben egyes régiók már-már követség-léptékű képviselőket működtetnek, ahol az egyes közpolitikákkal tizenöt-húsz szakértő foglalkozik. Az erős regionális kormányzattal rendelkező föderális német, osztrák, belga illetve spanyol régiók, tartományok csaknem mindegyike rendelkezik regionális képviselővel – ami azt is jelenti, hogy helyi önkormányzatok nem hoztak létre brüsszeli irodákat – míg a paletta sokkal színesebb a gyengébb regionális szintekkel rendelkező decentralizált országokban. Franciaországban például nem csak a régiók rendelkeznek információs irodákkal, hanem sok megye (département) is, az Egyesült Királyság gyakorlatára viszont az jellemző, hogy a helyi önkormányzatok, regionális kvázi-kormányzati szervek (quangok), egyetemek, választott regionális testületek is megtalálhatók a regionális képviselők mögötti háttérszervezetekben. Az unitárius országokban, mint például a skandináv országok, vagy Hollandia esetében többnyire a helyi önkormányzatok vagy ezek szövetségei dominánsak,

míg az erősen centralizált államok (Görögország, Portugália, Írország) szinte alig vannak jelen közvetlen regionális képviselőkkel (Jeffery, 1997; Heichlinger, 1999; Cabinet Stewart, 2002; Greenwood, 2003).

Az intézményi keretek kialakítását alapvetően két dolog határozza meg: egyrészt a régió fejlesztési stratégiájába illeszkedő világosan megfogalmazott célok és feladatok, másrészt a hazai szereplőkkel való folyamatos kapcsolattartás, ami biztosítja a gyors reagálás és visszacsatolás lehetőségét. A képviselők valójában ikerstruktúrában működnek, a szervezeti forma megválasztása egyúttal magában foglalja az „otthoni” regionális intézmények és a brüsszeli iroda közötti „forró drót” működéséhez szükséges kapacitások kiépítését.

## 2.1. Szervezeti formák

Az irodák rendkívül változatos szervezeti formákban működnek, ami azt mutatja, hogy nem vált követendő normává egy bizonyos „legjobb módszer”, így az érintettek az érdekek, célok és lehetőségek függvényében választják ki a nekik leginkább megfelelő típust. Az irodák működésével foglalkozó tanulmányok az alábbi típusokat találták a legjellemzőbbnek (Heichlinger, 1999: 10; Logon, 2002: 43; Bjerborg, 2005: 6–7):

### 2.1.1. Saját, különálló képviselő

Ebbe a típusba az önállóan működő, egy-egy várost vagy régiót képviselő irodák tartoznak, amelyek nagyságát és feladatait alapvetően az otthoni alkotmányos keretek és erőforrások határozzák meg. Általában a szövetségi és a regionalizált államokra (Németország, Ausztria, Olaszország, Spanyolország) jellemző, de a centralizáltabb országok (Egyesült Királyság, Franciaország) területi szereplői is élnek ezzel a lehetőséggel, amennyiben politikai és anyagi kapacitásaik ezt lehetővé teszik. Ide sorolhatók a nagyvárosok, illetve fővárosi régiók (London, Prága, Stockholm, Bécs) irodái is. Az önálló képviselők egyik jellemző formáját a több milliós népességű német tartományok „kvázi-nagykövetségként” működő képviselői jelentik, ahol népes szakértőgárda munkálkodik az alapfeladatot jelentő lobbizás és érdekképviselő érdekében. A kisebb létszámú, inkább sokoldalú, „generalista” kompetenciákkal rendelkező munkatársakat alkalmazó brit képviselők küldetése és szemlélete – a „public-private partnership” – a fő hangsúlyt az üzleti szempontokra és a helyi vállalkozások, kamarák, egyetemek, tudásközpontok és kormányhivatalok bevonására helyezi („business-office”) (lásd *Függelék, 1. esettanulmány*). A másik végletet a többnyire egy-két fő alkalmazottat foglalkoztató, és főként az uniós források felkutatásával, üzleti kapcsolatok kiépítésével foglalkozó, „project-office”-jellegű dániai irodák jelentik, amelyek az átlagosan 300 000 fős megyéket képviselik.

### 2.1.2. Regionális és helyi hatóságok konzorciumai

Ebbe a szervezeti formába a hasonló adottságokkal (földrajzi, gazdasági) rendelkező regionális és/vagy helyi hatóságok közösen működtetett és finanszírozott irodái tartoznak. Felépítésük nagyon eltérő: van, amelyik szerkezetileg egy vállalathoz vagy gazdasági társasághoz hasonlít, némelyik a konkrét célokat rögzítő szerződéses alapon működik, mások regionális keretekben működnek, azonban fenntartásukról a helyi hatóságok gondoskodnak, továbbá azok, akik igénybe veszik az iroda szolgáltatásait. Számos brit, svéd és dán iroda működik így, feladataik közé tartozik a lobbizás, a kapcsolatépítés, valamint a pályázati lehetőségek felkutatása.

### 2.1.3. Regionális és/vagy helyi hatóságok érdekszervezetei

Ez az iroda-típus a regionális és/vagy helyi hatóságok szövetségét képviseli. Ide tartozik például az LGDK (dán helyi hatóságok képviselete), az LGIB (brit helyi hatóságok képviselete), a Finn Helyi és Regionális Hatóságok Szervezete (Association of Finnish Local and Regional Authorities), valamint a Lettországi Helyi és Regionális Hatóságok Szervezete (Latvian Association of Local and Regional Governments). Ezeknek az irodáknak a feladata legfőképpen az EU intézményeiben való lobbizás. Munkájuk általános természetű: azt tartják szem előtt, ami az összes tag érdekében áll. Ez az iroda általános információkat is nyújt a pályázati lehetőségekről, de nem foglalkoznak pályázatírással.

### 2.1.4. Az „esernyőképviselő” avagy a „Régiók háza” modell

Egyre gyakrabban fordul elő, hogy a közös vagy hasonló érdekeket képviselő regionális irodák ugyanabban az épületben találhatók, közös helyiségeket használnak (konyha, tárgyaló, konferenciaterem). A dán, svéd, norvég, holland és lett önkormányzati szövetségek képviseletei mint „esernyőszervezetek” (umbrella organisations) ezt a működési formát választották, míg kilenc dániai regionális iroda a Dél-dániai Házban (South Denmark House) és az Észak- és Közép-dániai Házban (North and Mid-Denmark House) kapott helyet, Szlovákia régióinak pedig a Szlovák Régiók Háza (House of Slovak Regions) ad otthont (*Függelék, 2. esettanulmány*). A Régiók Háza-modell sajátos változatát jelenti a Skócia Háza (Scotland House), amely a skót kormányzati szerveket, átfogóbban a brit devolúció eredményeként megszerzett regionális autonómiát képviseli, de ugyanebben az épületben találhatók a skóciai üzleti és vállalkozásfejlesztési szervezetek irodái is (Scotland Europe). Ezeknek az irodáknak szélesebb a partneri bázisuk, amely felölelhet egyetemeket, kereskedelmi kamarákat, illetve turisztikai szervezeteket, és jellemzően ezek az irodák gyakran folytatnak konzultációs tevékenységet is. Végül meg kell említeni azt a „társbérleti” formát, amely elsősorban az új tagállamok regionális képviseletei számára kínál gyors beilleszkedési

és tanulási lehetőségeket. Ebben az esetben az egy-két fő munkatárssal működő képviselő olyan irodaházban bérel helyiséget, ahol egy már régebb óta működő és kellő tapasztalattal rendelkező iroda működik. Ezzel csökkenthető az iroda létrehozásának és fenntartásának költségei, a munkatársak közötti személyes kapcsolatok pedig megkönnyíthetik az eredményes működéshez nélkülözhetetlen brüsszeli hálózatokba való viszonylag gyors bekapcsolódást (*Függelék, 3. esettanulmány*). Természetesen hosszabb távon más megoldások is elképzelhetők, így például az adott ország régióinak teljes körű brüsszeli „kiteleplésével” a Régiók Háza modell megvalósítása.

### 2.1.5. A határmenti régiók irodái

A regionális képviselők legújabb hajtásait a határmenti térségek, eurorégiók közös fellépése jelenti. Példaként említhető Délkelet-Finnország és a Szentpétervári Régió brüsszeli képviselője, a B7-ek irodája (mely öt ország hét balti-tengeri szigetét képviseli), valamint Közép-skandináv Iroda (Mid-Scandinavian Office). Ez utóbbi a Régiók Háza-modell alapján működik, miután az érintett közép-svédországi és közép-norvégiai irodák közös helyiségeket, irodai felszereléseket használnak, de saját alkalmazottakat tartanak, önálló stratégiákat és célokat követnek, elnevezésükben is különböznek.

Mindent összevéve a regionális irodák működéséből származó haszon erősen függ a hazai régiók politikai prioritásaihoz és stratégiáihoz fűződő kapcsolatától. Az irodák munkatársai szakértők az EU-közpolitikák terén, de az általuk biztosított információk és kapcsolatok csak a hazai prioritásokra és valós igényekre épülve váltanak ki szinergiákat. Ehhez azonban közösen kialakított és minden évben felülvizsgált információáramlási mechanizmusra van szükség, például hírlevelek és internetes portálok formájában. A brüsszeli irodának rendelkeznie kell legalább egy kapcsolattartó személlyel a hazai régióban – aki praktikusán a Regionális Fejlesztési Ügynökség munkatársa –, brüsszeli kollégáik pedig rendszeres időközönként végiglátogatják a régiókat, tájékoztatókat, workshopokat tartanak, gondoskodnak az iroda által elért eredmények és az aktuális lehetőségek megjelenéséről a regionális és helyi médiában.

## 2.2. Feladatok

Az eltérő működési keretek, tagállami támogatottság és a különféle háttérszervezetek ellenére, van néhány funkció, amely a kapcsolattartó irodák szinte mindegyikénél megtalálható, irodánként változó súlypontokkal. Feladataik négy alapvető tevékenység köré összpontosulnak: (1) információk gyűjtése és továbbítása (2) képviselő és promóció (3) EU-források megszerzése (4) érdekképviselő és lobbizás (Heichlinger, 1999: 10; Cabinet Stewart, 2002: 12; Logon, 2002: 45; Bjerborg, 2005: 7).

(1) *Információk gyűjtése és továbbítása* Szervezeti formájuktól és méretüktől függetlenül az irodák legalapvetőbb feladata, hogy lehetőleg már a jogalkotási folyamat korai szakaszában információt gyűjtsenek, válogassanak és továbbítsanak régióik felé az általuk képviselt régió számára különösen fontos közpolitikai területekre irányuló közösségi jogalkotásról. A „korai figyelmeztetés” (early warning) révén az érintett politikusok és tisztviselők folyamatos tájékoztatást kapnak a brüsszeli döntések előkészítéséről, az alkalmazott eljárásokról, arról, hogy a döntéshozatali ciklus mely szakaszában tart az ügy, lehet-e és érdemes-e lépéseket tenni a folyamat befolyásolása érdekében. Ennek érdekében információkat cserélnek a különböző hálózatokban, információt közvetítenek háttérintézményeik és az uniós intézmények között.

A kezdeményezés gyakran a régió egyik háttérintézményétől érkezik, de az sem ritka, hogy az irodák pro-aktív módon közvetlen kapcsolatot létesítenek az adott kérdésben érintett személy, szervezet, és az uniós intézmények között. A brüsszeli képviseletek egyik legfontosabb előnye pontosan abban rejlik, hogy jelentős mértékben csökkentik a távolságot az uniós állampolgárok és az Európai Unió intézményei között.

Az információk gyűjtésében kiemelkedő szerepe van az uniós pályázatok felkutatásának, a potenciális partnerek, befektetők és üzletfelek azonosításának és megismerésének. Mindez előre kialakított cél- és igényrendszer mentén történik, amely végeredményben arra irányul, hogy a régió valamennyi érintett szereplője idejében értesüljön a megszerzhető forrásokról, a pályázati kiírásokban rögzített feltételekről.

(2) *Képviselet és promóció* A képviseleti és promóciós funkció valójában azt jelenti, hogy a brüsszeli iroda mint a régió kulturális és társadalmi „nagykövetsége” működik, A promóciós tevékenység kétirányú kommunikációs folyamat, ami egyfelől az irodák azon törekvését fejezi ki, hogy az általuk képviselt régió vagy önkormányzat területén az emberek megismerkedjenek az Európai Unió által kínált lehetőségekkel. Ebből a célból gyakran rendeznek képzéseket, konferenciákat, tanulmányutakat, de ezt szolgálja az is, hogy az irodák többsége gyakornoki pozíciókat tart fenn a képviselt régió fiatal szakemberei számára. Az érem másik oldala, hogy a képviseletek brüsszeli jelenléte az általuk képviselt régiót népszerűsíti, a gyakorlatban egyfajta társadalmi és kulturális nagykövetségként működnek, ami egyúttal az „üzleti kirakat” szerepét is betölti. Szinte nem is telik el Brüsszelben olyan hét, amikor ne kerülne sor fogadásokra, kiállítás-megnyitókra, filmvetítésekre, vagy egyéb promóciós rendezvényekre. Látványosabb és költségesebb rendezvényeket általában csak a nagyobb – pl. német – képviseletek engedhetnek meg maguknak, illetve az újonnan létesített irodák, amelyek számára – még ha „extra” költségekkel is jár – elengedhetetlen a brüsszeli „arénában” való hatásos bemutatkozás. A nagyobb költségvetéssel rendelkező irodáknál már hagyománnyá vált a beköszöntő vagy a nyári szabadságolások előtti évadzáró fogadás (pl.: svéd „Santa Lucia” vagy a Sachsen-Anhalt tartomány által minden évben megrendezett „summer party”). Visszafogottabb, kisebb költségvetésű, de népszerű promóciós eseménynek számít a Koppenhá-



ga által vezetett dán és svéd irodák hálózata, a „Forum Rresund” kétévenként tartott, állófogadással egybekötött rendezvénye.<sup>5</sup> De ugyanígy szerveznek koncerteket, kiállításokat, ahol a helyi művészek lépnek fel, vagy mini-szemináriumokat és prezentációkat tartanak egy-egy sikeres régiós projekt népszerűsítése céljából.

A promóciós tevékenységben fontos szerepet játszanak a közpolitikai hálózatok (policy network), amelyek részletesebb bemutatására tanulmányunk következő fejezeteiben térünk ki. Most csak azt emeljük ki, hogy szerepük a régió tevékenységének megismertetésében jelentősnek mondható, miután az irodák tevékenységük során különböző fórumokon együttesen is fellépnek, amelynek alapja lehet a régiók hasonló földrajzi, szektorális és egyéb sajátossága.<sup>6</sup> Emellett számos olyan együttműködés is létezik, amely különböző tagállamok regionális képviselői között jön létre. Az információs és kommunikációs terek közül különleges jelentőséggel bír a Régiók Bizottsága (Committee of the Regions, CoR) és az Európai Bizottság Regionális Főigazgatósága (European Commission's DG for Regional Policy, DG REGIO) által szervezett „Nyitott Napok” (OPEN DAYS – European Week of Regions and Cities 2006, a továbbiakban: Open Days) rendezvénysorozat, amelynek tengelyében a Strukturális Alapok megvalósításával kapcsolatos előadások és workshopok állnak. Vannak azonban olyan fórumok is, ahol lehetőség nyílik a régiók közötti tapasztalatcserére, többek között a regionális képviselők között folytatott diskurzusok elmélyítésére.<sup>7</sup> Az Open Days rendezvényei egy hétig tartanak, és az eddigi tapasztalatok szerint mintegy 2500-3000 látogatót vonzanak.

(3) *EU-források megszerzése* Amint már említettük, az irodák jelentős mértékben az ún. Közösségi Programokból származó EU-támogatások minél nagyobb arányú megszerzését állítják tevékenységük középpontjába.<sup>8</sup> Elsősorban olyan pályázati úton megszerzhető forrásokról van szó, amelyek nem a Strukturális Alapokból származnak, és ahol nincs „nemzeti boríték”, azaz a pályázók által elérhető összegek nincsenek előre elosztva országos kvóták szerint. Másként szólva az egyes országok a lehetséges projektgazdák által benyújtott pályázatok mennyiségének és eredményességének függvényében részesednek a támogatásokból.

A régió érintett szereplőinek tehát megfelelő ismeretekkel kell rendelkezniük a pályázatírás terén, partnereket kell találniuk a többnyire nemzetközi konzorcium formájában történő megvalósításhoz, otthonosan kell mozogniuk azokban a brüsszeli hálózatokban, amelyek hasznos háttér-információk, „trükkök” és tapasztalatok átadásával segítenek eligazodni a brüsszeli pályázatok dzsungelében. Az iroda munkatársai részt vesznek a Bizottság által szervezett információs napokon, ahol egyrészt közvetlen információkat szereznek a legújabb pályázatokról, másrészt maguk is tehetnek fel kérdéseket, s az így kialakult kommunikációs térben rögtön megkezdhetik leendő partnereik azonosítását, akiknek előzetes feltérképezését nagymértékben elősegíti a brüsszeli regionális képviselők közös levelezőlistája. Ezzel egyúttal lehetővé válik a hazai projektötletek megvalósíthatóságának közvetlen formában történő tesztelése is.

A hazai régiókban napjainkra kialakultak a Strukturális Alapokhoz kapcsolódó pályázatírói és menedzsment kompetenciák személyi és intézményi feltételei, de a Közösségi Programok speciális és nálunk most még csak szűkebb körben ismert és alkalmazott ismereteket igényelnek. A brüsszeli irodák segítséget nyújtanak a pályázati dokumentáció megírásában és összeállításában, továbbá szerződést köthetnek a nyertes pályázatok lebonyolításával kapcsolatos feladatok ellátására, ami egyben fontos bevételi forrást jelent az iroda működtetése szempontjából. Jellemző az is, hogy a képviselők –térítés ellenében – állandó pályázatfigyelést végeznek a régió üzleti szereplői számára. Ez azt is mutatja, hogy a gyakorlatban egyre inkább elmosódik a különbség a „project-office” és a „business-office” típusú szervezetek között.<sup>9</sup>

(4) *Érdekképviselő és lobbizás* Az, hogy csak információkat szolgáltat, vagy a begyűjtött információkat lobbizásra is használja, legtöbbször a rendelkezésre álló forrásoktól és az iroda, így az általa képviselt régió méretétől és alkotmányos-politikai helyzetétől függ. A lobbizást fő feladatának tekintő német tartományokkal szemben a centralizált országokban a területi lobbizás funkcióját inkább a regionális és helyi hatóságok szövetségei látják el.

Az irodák tevékenységének iránya többnyire az Európai Bizottság, az Európai Parlament napirendjéhez és az általános politikai vitákhoz igazodik. Mivel az Európai Bizottság rendelkezik a jogszabályalkotás kezdeményezésének kizárólagos jogával, a regionális érdekképviselői irodák lobbizási tevékenysége elsősorban erre az intézményre irányul. A kapcsolattartó személyek az adott területért felelős főigazgatóság(ok) tisztviselői, akik kidolgozzák az első jogszabályalkotásra irányuló javaslatot. A Bizottság gyakran nyilvános meghallgatások szervezésével és az álláspontok benyújtására való felhívással kéri ki a lobbizási szektort, és így a regionális érdekképviselői irodák véleményét. A hatékonyabb munkaszervezés érdekében az eurokratiák sokszor szívesebben veszik, ha több regionális képviselői iroda közösen, együttesen megformált érdekeikkel keresi fel őket.

A lobbizás általában a Bizottság éves törvényhozó programja köré csoportosul. Amint ez nyilvánosságra kerül, a regionális irodák kiválasztanak egy sor magas prioritású ügyet, megpróbálnak kapcsolatot teremteni a Bizottság illetékeseivel, ezt követően pedig személyes találkozókat szerveznek a tervezet hivatalos elfogadása előtt. Miután a Bizottság a tervezetet elfogadta, a lobbizista útja az Európai Parlamentbe vezet. Ezzel egy időben felkeresi saját régiójának a Régiók Bizottságába delegált képviselőjét is, végül pedig arról is gondoskodik, hogy a szóba forgó ügy („issue”) szilárd támogatást kapjon a hazai kormányzati és regionális döntéshozók részéről.

Néhány régió, mint például a német tartományok, önmagukban is erősek ahhoz, hogy egy ilyen folyamatot a döntéshozatal teljes ciklusában figyelemmel kísérjenek, és a kritikus pontokon (ügyfelmerülés, döntéshozatali alternatívák kidolgozása) erőteljesen érvényesítsék érdekeiket. A kisebb befolyással rendelkező régiók viszont kénytelenek összefogni, a lobbizás számukra egyben a szövetségesek felkutatását és a csapatmunkában történő tevékenységek megszervezését is jelenti. Jó példa erre azoknak a régióknak az együttműködése, amelyek

a strukturális alapok reformja folytán 2007-től kiszorulnak az 1. célkitűzésbe tartozó támogatásokból. Az ő céljuk az volt, hogy ne a 2. célkitűzés „bevezető” (phasing-in), hanem inkább az 1. célkitűzés „kivezető” (phasing-out) státuszát kapják meg. A javaslatukat annyiban fogadták el, hogy pozíciójuk a „2. célkitűzésbe való bevezetés” lett, viszont az 1. célkitűzés kritérium rendszerét alkalmazhatják.

A Régiók Bizottsága is sokat tehet a lobbizás sikeréért. Tanácsadó és konzultatív testületként hatalma a „jó érvelés és a meggyőzés” erejében rejlik. Elsőként el kell érni, hogy az adott régió képviselője legyen az adott dokumentumért felelős előadó, a „rapporteur”, aki többek között szakértőket jelölhet ki a Régiók Bizottsága álláspontjának kidolgozására. Ezt követik az uniós intézményekkel folytatott tanácskozások, illetve, ha az érintett ügyben konferenciát rendeznek, akkor a Régiók Bizottságát az előadó képviseli. Valójában persze a Régiók Bizottságának álláspontja nem tükrözheti kizárólag egyetlen régió érdekeit, mégis, nagyobb befolyást és több lehetőséget ad, ha sikerül befolyást gyakorolni az előadó tevékenységére.

Ebből is látszik, hogy mennyire fontos a számos találkozó, a kapcsolatok kiépítése és az események folyamatos nyomon követése, ehhez pedig elengedhetetlen az állandó és erőteljes brüsszeli jelenlét. Ahhoz, hogy „megfelelő időben, megfelelő helyen, a megfelelő személytől megszerezzék a megfelelő információt”, elsősorban az kell, hogy az iroda munkatársainak kiterjedt kapcsolatrendszerre legyen az Európai Unió intézményeivel és a hozzájuk hasonló irodákkal is (Heichlinger, 1999: 15). Ezért is van nagyon fontos szerepe a már több ízben említett apparátusnak és a hálózatépítésnek. Mivel tevékenységük sikere sokszor a képviselő által felhalmozott kapcsolati tőke függvénye, az irodák személyi állományában többnyire van olyan munkatárs, aki korábban valamely európai uniós intézménynél dolgozott. Amellett, hogy belülről ismeri a döntéshozatali folyamatokat, olyan kapcsolatokkal is rendelkezik, amelyek megkönnyítik az iroda tevékenységének ellátását. A hasonló irodákkal kialakított informális kapcsolatok szövevényes hálójának megteremtése pedig különösen akkor hasznos, amennyiben valamely projekt megvalósításához, vagy egy közös ügy mentén létrehozandó lobbicsoport megszervezéséhez keres partnert egy régió. A helyismeret révén alkalom nyílik annak megismerése is, hogy milyen hagyományok, tapasztalatok, érdekek irányítják a közpolitikákat a különböző tagállamokban, melyek különböznek a saját országukban használtaktól, és melyek azok, amelyek már széles körben ismertek.

### **3. Az alapítás és a működtetés praktikus szempontjai, avagy: költözzünk be a házba!**

Egy képviselő megnyitására vezető úton az első lépés a megfelelő ingatlan kiválasztása. A regionális képviselők többsége az EU-intézmények közelében található, így érdemes ebben a városrészben ingatlant keresni, amelyben számos ingatlanközvetítő áll az érdeklődők rendelkezésére. Az irodák bérlése írásbeli

szerződés alapján történik, általában legalább három hónapos kaució kifizetésével (EURA, 2003). Az ingatlan kiválasztása után megkezdődhet a képviselő regisztrálása a Brüsszeli Régióban. Az irodák és alkalmazottaik jogi helyzetét illetően nehezen született megállapodás a belga hatóságokkal, mindenképp a brüsszeli városvezetéssel, de több éves egyezkedés után végül megegyeztek abban, hogy az irodákat úgy kezelik, mint a legális társasági státusszal működő szervezeteket, ezzel is előmozdítva a felállításukkal kapcsolatos technikai és jogi problémák megoldását. Nem sokkal ezt követően külön adózási egyezményeket kötöttek Belgiummal, amely lehetővé tette, hogy az irodák alkalmazottai hazájukban adózhassanak (kötelezően) a Brüsszelben kapott fizetésük (és jutalmaik) után (Logon, 2002).

Ha valamely régió brüsszeli képviselőt megnyitását tervezi, két fontos dokumentumot kell megszereznie, nevezetesen a regionális tanúsítványt (regional certificate) valamint a képviselőten dolgozók számára a munkavállalási engedélyt. A regionális tanúsítványt 1994-ben, Brüsszel Európai Kapcsolattartó Irodájának (Brussels European Liaison Office, BELO) kezdeményezésére vezették be, hogy olyan hivatalos dokumentumot biztosítsanak a regionális képviselők számára, amellyel megteremthetik státuszukat Brüsszel Régióban. Ez az igazolás segíti az irodákat a brüsszeli városi és regionális ügyintézésben, és hasznos okmány más intézményekkel (bankok, telefonszolgáltatók, főbérlet) való kapcsolatok terén is. A tanúsítvány azt is lehetővé teszi, hogy a szerződéseket a képviselő – nem pedig a képviselő vezetőjének – nevében írják alá. Az okmányt Brüsszel Régió külügyminisztere bocsátja ki minden évben a városok, régiók és egyéb köztestületek hivatalos képviselői számára, ami az irodát az adott kormány vagy köztisztviselő hivatalos képviselőként ismeri el. Az igazolás megszerzéséhez a regionális vagy városi önkormányzatnak írásban kell benyújtani kérelmet a Brüsszel Régió Pénzügyi és Külügyminisztériumához. A jelentkezésnek tartalmaznia kell a képviselő leendő irodájának adatait (cím, telefonszám, fax, email cím, honlap), meg kell nevezni azt a személyt, aki a képviselőt vezetni fogja, ezen kívül csatolni kell egyéb információkat, dokumentumokat, mint például a hatályos rendelet, a „mission statement” vagy bármilyen jogi dokumentum másolatát, amely a képviselőt létrehozta. A miniszter ezt követően továbbítja a jelentkezést Brüsszel Európai Kapcsolattartó Irodájának (BELO) elfogadás céljából. Ha a BELO elfogadja a kérelmet, akkor előkészíti az igazolást a miniszternek aláírásra. Minden testület, amely hivatalos regionális tanúsítványt kap, automatikusan felkerül a regionális és városi képviselők hivatalos listájára, amely megtalálható a BELO honlapján (EURA, 2003; Cabinet Stewart, 2002).

Az új tagállamok képviselőinek kötelező munkatársaik számára munkavállalási engedélyért folyamodni; a regionális tanúsítványt csak olyan szervezetek kapják meg, amelyek teljesítik ezt a követelményt. A munkavállalási engedély megszerzésében leginkább a BELO tud segíteni. Miután Belgiumban is különbséget tesznek a tartózkodási engedély és a munkavállalási engedély között, így bárkinek, akinek munkavállalási engedélyt adnak, automatikusan garantálják a tartózkodási engedélyt, ugyanakkor a pusztán tartózkodási engedéllyel rendelke-

zõ személy nem kap automatikusan munkavállalási engedélyt. A munkavállalási engedélyt szintén a Brüsszel Régió illetékes hatóságánál kell igényelni a megfelelő formanyomtatványok kitöltésével és dokumentumok bemutatásával. A regionális képviselőten dolgozók általában B típusú, maximum négy évre érvényes munkavállalási engedélyt kapnak, amelyet évente meg kell újítani. A munkavállalói szerződés csak akkor lép hatályba, amikor a munkáltató megkapta az alkalmazási engedélyt, a külföldi személy pedig rendelkezik az ún. B típusú engedéllyel. A munkavállalási engedély megszerzése általában 8-10 hetet vesz igénybe. Ezt követően a képviselőt eldöntheti, hogy Belgiumban vagy az anyaországban kívánja befizetni az egészségügyi hozzájárulást a képviselő munkavállalói után. Amennyiben Belgiumban, a képviselőnek regisztrálnia kell magát a belgiumi Nemzeti Egészségbiztosítási Hivatalban. Mivel a regionális képviselők önálló jogi személyiséggel rendelkeznek, és mintegy a hazai régió brüsszeli kinyújtott karjaként működnek, sem a képviselőt, sem a munkavállalókat nem fizetnek adót Belgiumban (kivéve a regisztrációs adót), így az ÁFA-t is saját országuk szabályai szerint fizetik (EURA, 2003).

A regionális képviselő létrehozásakor talán a legfontosabb kérdés, hogy mennyibe kerül egy brüsszeli iroda a régióknak, megéri-e egyáltalán a fenntartása. A képviselőt működtetése során többféle költséggel kell számolni: az ingatlan bérleti díja, a képviselőten dolgozók bére, szállás- és utazási költségei, az iroda fenntartásával kapcsolatos költségek (gáz, víz, telefon, internet, takarítás) valamint a reprezentációs és promóciós kiadások (kiállítások, fogadások, tanulmányutak, szemináriumok szervezése).

Egy tipikus brüsszeli iroda az EU-intézmények és más régiók brüsszeli képviselői közelében helyezkedik el, gyakran más regionális képviselőkkel egy épületben, velük együttműködve, avagy egymástól függetlenül. Az irodák általában rendelkeznek egy-két irodahelyiséggel, egy kisebb konyhával, valamint a tárgyalások, fogadások, szemináriumok lebonyolítására alkalmas nagyobb tárgyalóval, amelyet gyakran az adott épületben működő képviselők közösen használnak. Az irodákat a legtöbb esetben a képviselt régióból származó népművészeti, képzőművészeti alkotások díszítik, amelyre egy új iroda létrehozásakor mindenképpen érdemes figyelmet fordítani. A tárgyalóknak és az irodahelyiségeknek olyanoknak kell lenniük, hogy az anyaországból érkező tisztviselők itt végezhessék brüsszeli munkájukat, különösen a konferenciák, illetve bizottsági ülések közötti időben. A regionális képviselők modern számítógéppel és gyors internetkapcsolattal rendelkeznek, mivel a munka nagy része függ a kommunikációtól és attól, hogy milyen könnyen és gyorsan tud az iroda hozzáférni az információkhoz (Heichlinger, 1999; Bjerborg, 2005).

A regionális érdekképviselői irodát akár egy személy kihelyezésével is létre lehet hozni, ami a magyar régiók esetében reális alternatíva.<sup>10</sup> Fontos, hogy a kiküldött személy beszélje legalább az angol nyelvet (ideális esetben a francia nyelvet is), és szakmai tapasztalattal rendelkezzen a küldő régióban, valamint tájékozott legyen európai uniós ügyekben is. Amint már említettük, bevett gyakorlatnak számít, hogy a régiók sokszor olyan munkatársakat foglalkoztatnak a brüsszeli képviselőteken, aki az otthoni Regionális Fejlesztési Ügynökség (RFÜ)

alkalmazottai, korábban pedig valamely uniós intézményben gyakornokoskodtak vagy dolgoztak.

Az iroda állandó személyzetén kívül praktikus és egyben olcsó megoldást jelent a gyakornokok alkalmazása, akik munkájuk során közvetlen betekintést nyernek a képviselő és az uniós intézmények működésébe, kapcsolatba léphetnek az Európai Bizottság, az Európai Parlament, a többi regionális képviselő, valamint a különböző brüsszeli magyar delegációk (Régiók Bizottsága, Állandó Képviselő) képviselőivel és munkatársaival. A gyakornokok kiválasztása az RFÜ feladata, de szakmai fejlődésük feltételeiről már a brüsszeli képviselő gondoskodik, ami lehetővé teszi konferenciák, szemináriumok, előadások látogatását, az aktuális pályázatokhoz kapcsolódó partnerkeresést, konzultációs lehetőséget teremt a Bizottság, az EP szakértőivel, biztosítja a „hálózatosodásban” történő részvétel lehetőségét. A gyakornok(ok) brüsszeli tartózkodásának finanszírozását általában a Regionális Fejlesztési Ügynökség biztosítja, amely a szállás és utazás költségeit foglalja magában, ugyanakkor a gyakornok kint tartózkodása idején többnyire nem kap fizetést (EURA, 2003; Logon, 2002).

A nemzetközi példákat, a régió méreteit és anyagi lehetőségeit figyelembe véve a következő lehetőségek adódnak gyakornokok alkalmazására:

(1) A regionális fejlesztési ügynökség által kiválasztott két-három gyakornok egyidejű fogadása rövidebb időszakokra (1-2 hónapos időszakra), aki(k) ebben az esetben – az idő rövidsége miatt – főleg az adminisztratív feladatok ellátásában segítenek. A gyakornok(ok) státusza többnyire „information officer”, feladatkörükbe tartozik a heti (vagy egyéb gyakoriságú) hírlevelek összeállítása, jelentések készítése az RFÜ részére a különböző tájékoztatókról, egyeztetésekről, konferenciákról, szemináriumokról, az internetes honlap frissítése, kapcsolatok kialakítása az általa képviselt RFÜ nevében.

(2) Az RFÜ fiatal, idegen nyelveket beszélő tagjai közül kiválasztott egy, legfeljebb két gyakornok alkalmazása fél éves időtartamokra. Ebben az esetben félévente más-más szervezeti egység delegálja a gyakornokot Brüsszelbe, ami biztosítja a rotáció lehetőségét. Nagyobb képviselő esetén természetesen a gyakornokok száma több is lehet, akár három vagy négy félévenként, de ez nagyban függ a képviselő jellegétől is, nevezetesen hogy „csak” információs iroda, vagy tényleges nyomásgyakorló és/vagy projektmenedzselési feladatokat is ellátó képviselőről van-e szó. A fél év kellőképpen hosszú idő ahhoz, hogy a gyakornok(ok) megismerjék a képviselő működését és aktívan bekapcsolódjanak a mindennapi, rutinszerű tevékenységébe, vagy akár az egyes szakpolitikai területekhez kapcsolódó feladatok ellátásába.

Működőképes az a gyakorlat is, amely szerint a képviselők nem csak az RFÜ-nél dolgozó személyeket foglalkoztatnak gyakornokként, hanem a státuszokat pályázati úton külső szereplők számára is meghirdetik. Ebben az esetben jellemzően az adott régió felsőoktatási intézményeiben európai tanulmányokat folytató hallgatók vagy a kompetens civil szervezetek képviselői közül választják ki a leendő munkatársakat.

Ritkábban, de akad példa arra is, hogy a képviseletek más nemzetiségű gyakornokokat alkalmaznak, ami lehetőséget ad a tapasztalatok, legjobb gyakorlatok („best practice”) cseréjére, akár abban a formában is, hogy egy adott projekt menedzselését a „külföldi” gyakornokra bízzák.

A gyakornokok fogadásának rendjét, a rotáció sorrendjét, a finanszírozás formáját adott tárgyévre vonatkozóan előre rögzítik az RFÜ igazgatója és a képviselet vezetője között lezajlott egyeztetések alapján.

Mivel a képviseletek számos tekintetben különböznek, a költségek is változnak, így nehéz meghatározni, mennyibe kerül a régióknak egy brüsszeli iroda működtetése (*Függelék, 4. esettanulmány*). Egy 2004-ben készült felmérés szerint az éves költségvetés 42 000 és 1 981 700 euró (átlagosan 381 705 euró),<sup>11</sup> a rendelkezésükre álló irodaterület nagysága 10 és 2600 m<sup>2</sup> (átlagosan 258 m<sup>2</sup>), a munkatársak létszáma pedig 1 és 35 fő (átlagosan 5 fő) között mozog. A kutatás a 2004. május 1-jén csatlakozott 10 tagállam regionális képviseleteire vonatkozó adatokkal is szolgál, amely szerint e tagállamok regionális képviseleteinek éves költségvetése átlagosan 127 000 euró, átlagosan 71 m<sup>2</sup> nagyságú irodával és átlagosan két fővel működnek (Huysseune and Jans, 2005). Így tehát egy magyar régió brüsszeli képviseleténél is 120-200 000 eurós éves költségvetéssel kell számolni, amely magában foglalja az említett költségeket.

A képviselet a helyiség, a dokumentumok, a személyzet és a szükséges anyagi források biztosítását követően végre megkezdheti működését, amelynek legfontosabb elemét a kapcsolatok kiépítése, a kontaktszemélyek azonosítása és a brüsszeli hálózatokba való bekapcsolódás jelenti. Ennek érdekében célszerű egy kiállítással és állófogadással egybekötött bemutatkozó rendezvényt szervezni, amelyre meghívót kap az összes regionális érdekképviselet, továbbá valamely prominens személyiség, így például a Bizottság magyar főbiztosa is. A bejegyzését követően a képviselet automatikusan felkerül bizonyos hírlevelekre, kontaktlistákra, sok esetben azonban magának kell kezdeményeznie a brüsszeli regionális képviseleteket tömörítő szervezetekbe való bekapcsolódást. A „kezdők” helyzetét jelentősen megkönnyíti, hogy a képviseletek különböző érdekek mentén számos szervezetet hoztak létre, mint például az Európai Régiók Kutatási és Innovációs Hálózatát (European Regions Research and Innovation Network, ERRIN) és a Keleti Határrégiók Hálózatát (Network of Eastern External Border Regions, NEEBOR).<sup>12</sup>

Az információk hatékony cseréje érdekében már a kezdeti szakaszban ki kell alakítani egy „brüsszeli” és egy „hazai” adatbázist. Az előbbinek – amely akár meg is vásárolható más, régebben jelenlévő képviseletektől – tartalmaznia kell a hasonló képviseletekről, az egyéb érdekcsoportokról, az uniós intézmények minden egyes részlegéről, a különböző nemzeti delegációkról, nemzetközi érdekképviseleti szervezetekről szóló adatokat, míg az utóbbinak naprakész információkkal kell rendelkeznie a küldő régióban található civil szervezetek, intézmények, fejlesztéspolitikai intézmények, vállalkozásfejlesztési szervezetek és települési önkormányzatok paramétereiről. Szükséges továbbá egy olyan kommunikációs rendszer kiépítése az iroda és a Regionális Fejlesztési Ugyenökség között, amely biztosítja a folyamatos és zökkenőmentes napi kommunikációt. Ehhez elsősor-

ban a modern (ICT) technológia eszközeire van szükség, amelynek jelentőségét fentebb már említettük.

A régióval való kapcsolattartás különböző formákat ölthet. Gyakori megoldás, hogy a képviselő vezetősége havonta jelentéseket készít az RFÜ számára, amely ezt követően letölthető a képviselő honlapjáról. A beszámolókat félévente vagy évente értékelik, és ezek alapján újabb tervek készülnek a jövőre nézve. Amennyiben a képviselőtöbbségben is dolgoznak, a kapcsolattartás és a beszámoló megoldható az erre kijelölt munkatárs havi rendszerességgel történő hazautazásával is. Ez azt jelenti, hogy az illető havonta két-három napot a küldő régióban tölt, ahol egyeztetéseken vesz részt, bemutatkozik a leendő partnereknek, egyúttal ismerteti az iroda aktuális tevékenységét és eredményeit.

A képviselő önállóságának megőrzése mellett fontos, hogy jó kapcsolatot alakítson ki a magyar európai parlamenti képviselővel, az Állandó Képviselővel, és a különböző magyar delegációkkal, mert bármennyire is jól működnek ezek az irodák, nem nélkülözhetik a nemzeti delegációk támogatását, ami azt jelenti, hogy adott esetben például közösen lépnek fel a régió számára releváns ügyekben (Salk, Nielsen and Marks, 2001). A delegációk közötti információcserére jó megoldás a rendszeres egyeztetés, amelyet más tagállamok képviselői, delegációi többnyire az Állandó Képviselő kezdeményezésére 2-4 hetente tartanak.

A brüsszeli kapcsolatokon túl fontos, hogy a partnerség elvének szellemében a képviselő háttérszervezete a régióban minél szélesebb körű bázisra épüljön. Az érintett gazdasági, szociális és civil szereplők így közvetett formában bekapcsolódhatnak az uniós döntéshozatalba, illetve az iroda közvetítése révén számukra is megnyílnak a nemzetközi partnerségi kapcsolatokban való részvétel csatornái.

#### **4. A legújabb típusú kalandozások: magyar régiók jelenléte Brüsszelben**

*A Magyarországi Régiók Brüsszeli Képviselője (MRBK) az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium (ÖTM) által bérelt – az uniós intézményekhez közeli – épületben működik, itt kapnak helyet a régiók állandó képviselői és a régiók gyakornokai is. A Területfejlesztési Régiók Egyeztető Tanácsa (TERET) 3/2006 (II.14.) állásfoglalásának megfelelően az Országos Területfejlesztési Hivatal (OTH) és a regionális fejlesztési tanácsok (RFT) megállapodást köthetnek arról, hogy az MRBK-n belül, megújított struktúrában egységes regionális képviselőt hoznak létre, ahová az RFT-k egy-egy személyt delegálnak.<sup>13</sup> A Képviselő létrehozásának célja, hogy erősödjön az országos területfejlesztési intézmények, és az RFT horizontális partnersége, továbbá az RFT delegáltja – az OTH brüsszeli munkatársaival szoros együttműködésben – a régió közös érdekeit és egyedi, specifikus sajátosságait hatékonyabban érvényesítse az európai döntéshozatalban, egyúttal hozzájáruljon a közvetlen európai uniós pályázati lehetőségek felkutatásához és megszerzéséhez. A kormányzati oldal képviselője mellett jelenleg három magyarországi régió (Dél-Dunántúl, Észak-Alföld és Dél-Alföld)*



állandó képviselője dolgozik az MRBK-n. Az RFT-k és ügynökségeik határozzák meg a kiküldött munkatárs feladat- és beszámolási kötelezettségét, biztosítják fizetésüket, a kapcsolódó személyi járulékokat, a lakásbérleti díjat, valamint az esetleges mobiltelefon és autóhasználat költségeit.<sup>14</sup>

A képviselet vezető koordinátora, aki egyúttal a kormányzati oldal képviselője, felelős az MRBK egészének zavartalan működéséért. Biztosítja a szükséges infrastrukturális háttérrel (pénzügyek, számlák, szerződések stb.), a szakmai munka előrehaladásáról folyamatosan tájékoztatja a szakminisztériumot.

Az egységes, hatékony működés a napi munkavégzés szintjén leginkább abban nyilvánul meg, hogy a képviselet munkatársai rendszeresen egyeztetik feladataikat, tájékoztatják egymást. A korábbi gyakorlatnak megfelelően továbbra is készülnek szakmai tájékoztatók, beszámolók a munkatársak által látogatott rendezvényekről, tájékoztató fórumokról, egyeztetésekről.

Az MRBK közvetlen szakmai kapcsolatot tart fenn a magyar Állandó Képviselettel. A Régiók Bizottsága munkájának segítése érdekében a vezető koordinátor rendszeresen konzultál az érintett szakdiplomátákkal. A munkatársak rendszeres találkozóik keretében információt cserélnek a többi brüsszeli magyar képviselet munkatársaival, az Európai Parlament képviselőivel, azok tanácsadóival, szakértőivel.

Az ÖTM és a hazai régiók közötti Együttműködési Megállapodások megújítása 2007. január elején megkezdődött. A jelenleg ismert változat alapján elmondható, hogy a 2006. évre szóló megállapodásokhoz hasonlóan stabil (és előre láthatólag a jelen kormányzati ciklus végéig, 2010-ig szóló) szakmai és infrastrukturális háttérrel biztosít a hazai régiók brüsszeli jelenlétéhez. A brüsszeli regionális jelenlét megjelenés pénzügyi forrásait 2007-ben valószínűleg az ÖTM biztosítja.

Az MRBK munkatársai – a 2006-os kísérleti év tapasztalatait felhasználva – 2007 folyamán az egységes képviselet működésének stabilizálására, a meglévő infrastrukturális kapacitások teljes kihasználására (ami főként a közvetlen regionális képviselővel még nem rendelkező régiók integrálását jelenti), szakmai hatékonyságának további erősítésére törekszenek.

## 5. A Dél-Dunántúli Régió Brüsszeli Képviselete<sup>15</sup>

A Dél-Dunántúli Régió Brüsszeli Képviselete a Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács (DDRFT) és az OTH között 2006. április 3-án megkötött Együttműködési Megállapodás alapján jött létre, mely lehetővé tette, hogy a Dél-dunántúli Régió az MRBK szakmai és infrastrukturális keretein belül, önálló képviseleti irodával jelenhessen meg Brüsszelben.

A DDRFT 64/2006 (V. 31.) számú határozatával létrehozta a Dél-Dunántúli Régió Brüsszeli Képviseletét (továbbiakban: Képviselet). A Képviselet az MRBK-n belül került felállításra mint nem önálló, Belgiumban be nem jegyzett regionális képviselet. Az iroda ténylegesen 2006. szeptember 1-jétől működik.

A Képviselet fenntartásának költségét a hivatkozott DDRFT határozat értelmében a DDRFT általános működést szolgáló pénzügyi keretei finanszírozzák.

A működés első évére (a 2006. július 1-jétől 2007. június 30-ig terjedő időszakra) elfogadott költségvetés végösszege 22 971 186 Ft.

A vállalt feladatok kiegészítik az MRBK kötelezettségeit, ezen túl pedig első-sorban a dél-dunántúli érdekek képviselete, valamint (de nem kizárólagosan) a dél-dunántúli partnerek számára nyújtandó szolgáltatások terén jelentenek hozzáadott értéket. Az alapfeladatok a következőképpen csoportosíthatók:

### 5.1. Képviseleti és promóciós feladatok

- A célkitűzések meghatározása a régiót alkotó megyék, megyei jogú városok, kamarák, egyetemek érdekei alapján (ezen intézmények igényeinek felmérése 2006 nyarán történt meg).
- Az MRBK által biztosított kapcsolati tőkét felhasználva az európai közpolitikai folyamatok, módszerek, legjobb gyakorlatok folyamatos feltárása és közvetítése a regionális szereplők felé, akik ezzel egy időben megfogalmazzák a helyi szükségleteket és prioritásokat.
- A Dél-Dunántúli Régió stratégiai fejlesztési célkitűzéseinek képviselete a Régiók Bizottsága, a Gazdasági és Szociális Bizottság, az Európai Bizottság, az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és a többi európai régió, illetve a brüsszeli, Európán kívüli szereplők képviseletei felé.

### 5.2. Szolgáltató feladatok

- Segítségnyújtás és szakmai tanácsadás a közösségi programok, pályázati lehetőségek felkutatásához és eredményes megvalósításához.
- Brüsszeli tanulmányutakon és képzéseken való részvétel keretében az iroda lehetőséget biztosít a brüsszeli adminisztrációval való megismerkedésre.
- A Dél-Dunántúl szektorspecifikus (területfejlesztés, turizmus, gazdaságfejlesztés, oktatás) igényeinek továbbítása a kompetens brüsszeli szereplők felé, ami magában foglalja a kapcsolat teremtés különböző formáinak megszervezését is.
- A Nyugat-Balkán integrálásából fakadó előnyök és lehetőségek kiaknázása, különös tekintettel a román belépésre és Horvátország perspektíváira.
- Arégió kulturális és oktatási értékeinek kiaknázása.
- A „Pécs 2010 Európa Kulturális Fővárosa” projekt népszerűsítése.

### 5.3. Bevétel-érdekeltség és forrásszerzés

Az alapfeladatok ellátása mellett alapvető szempont, hogy a Képviselet megbízások alapján és különféle programokban és projektekben való közreműködés révén elősegítse a Brüsszelben közvetlenül elérhető források megszerzését.

Az iroda eredményes működéséhez nagymértékben hozzájárul a dél-dunántúli munkatársakkal, szervezetekkel való kapcsolattartás, ami jellemzően telefonon, e-mail-ben valósul meg.<sup>16</sup> A régióból érkező megkeresések, egyeztetések kulcsfontosságú szerepet töltenek be a Képviselő munkájában, azonban az eddigi tapasztalatok alapján szükség van intenzitásuk növelésére. A [www.deldunantul.com/brusszel](http://www.deldunantul.com/brusszel) honlap magyar és angol nyelven naprakész, friss információkkal szolgál az érdeklődők számára.

Ebből az is kitűnik, hogy a Képviselő az MRBK épületében többek között bemutatkozási lehetőséget nyújtott a szekszárdi kistérség szakemberei, vállalkozásai számára, valamint cseh és német régiók társaságában bemutatta a Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség (DDRFÜ) Kht. tapasztalatait az első Nemzeti Fejlesztési Terv Regionális Operatív Programjának (2004–2006) megvalósítása terén, mindkét esetben népes külföldi szakmai közönség előtt. A Képviselő fogadta továbbá a Baranya megyei polgármesterek 28 fős delegációját, továbbá a DDRFÜ Nemzeti Fejlesztési Terv Házhoz Jön hálózat továbbképzése érdekében négy napos brüsszeli szakmai tanulmányutat szervezett és bonyolított le 30 fő számára.

A Képviselő kellő aktivitást mutatott a brüsszeli szereplőkkel való kapcsolatfelvétel terén is. A honlapról elérhető havi beszámolók tanúsága alapján a fent jelzett időszakban a Képviselő szervezésében illetve részvételével 21 személyes egyeztetésre került sor, amelynek keretében 56 fő ismerhette meg a Dél-Dunántúl céljait, fejlesztési elképzeléseit. Ugyanebben az időszakban a brüsszeli iroda munkatársa 24 konferencián és rendezvényen vett részt.

Ami a projektekben, programokban való közreműködést illeti, a vizsgált időszakban a Képviselő két pályázatot dolgozott ki és nyújtott be.

- Az EGT és Norvég Finanszírozási Mechanizmus 2006. szeptember 30-i beadási határidejű pályázati fordulójára kidolgozott, „Fenntartható kistérségi, megyei, regionális kompetencianövelés brüsszeli segítségnyújtással” című pályázat (vezető partner: DDRFÜ, igényelt támogatás: 157 002 euró (2006. szeptember 29-i MNB középárfolyamon (273,49 Ft/euró): 42 938 477 Ft, amely a teljes projektköltségvetés 60%-a), a pályázat elbírálása jelenleg zajlik).<sup>17</sup>
- A Régiók Bizottsága által 2006-ban meghirdetett „Addressing community cohesion: Good practice in equalities legislation at the local and regional level, with particular emphasis on deprived rundown areas” (A közösségi kohézió előmozdítása: Jó gyakorlatok a regionális és helyi szintű kisebbségi jogalkotásban, különös tekintettel a leszakadó térségekre) kutatási témájára (pályázatára) 2006. november 6-án benyújtott szakmai és pénzügyi ajánlat. (Konzorciumvezető partner a DDRFÜ, a pénzügyi ajánlat 60 000 euró ami a benyújtás napjának MNB középárfolyamán 15 592 200 Ft-ot jelent 0% önerővel. A benyújtott pályázat sikeresnek bizonyult, a kutatás részleteinek kidolgozása jelenleg zajlik).

#### 5.4. A Képviselő 2007-re tervezett programjai

- Az Európai Unióban 2007 az „Esélyegyenlőség Európai Éve”, amelynek keretében elkészül a Régiók Bizottsága által koordinált „Közösségi kohézió: jó gyakorlatok a helyi és regionális szintű esélyegyenlőségi jogalkotásban, különös tekintettel a leszakadó térségekre” című tanulmány. Ehhez kapcsolódóan az Európai Szocialisták frakciója magyar tagjainak a közreműködésével a Képviselő fotó kiállítást és szakmai konferenciát is tervez az Európai Parlamentben.
- A Nyugat-Balkán középpontba kerülése miatt a Képviselő horvát és bosnyák közreműködéssel szakmai fórumot szervez a határ menti és területi együttműködés témakörében.
- Az Open Days 2007-es rendezvénysorozatában a Képviselő a visegrádi (V4) országok régióinak együttműködését Brüsszelben bemutató konglomerátum tagjaként kíván részt venni.
- Végül, de nem utolsó sorban a célok és feladatok között szerepel a már említett Pécs 2010 Európa Kulturális Fővárosa program brüsszeli szereplők körében történő népszerűsítése.

### 6. Az Észak-alföldi Régió Brüsszeli Képviselője<sup>18</sup>

Az Észak-alföldi Regionális Fejlesztési Tanács (ÉARFT) 2006. július 1-jei hatállyal létrehozta a Régió Brüsszeli Képviselőt. A Brüsszeli Képviselőt szakmai munkájának hátterét az Észak-alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség (ÉARFÜ) biztosítja. Az ÉARFT együttműködési megállapodást kötött az OTH-val, melynek értelmében a Régió önállóan, az MRBK-n belül, megújított struktúrában, a többi magyar regionális irodával együttműködve hozza létre a Képviselőt, amelynek legfontosabb célkitűzése, hogy hídképző szerepet töltsön be az Észak-alföldi Régió szervezetei, valamint az európai uniós intézmények és szereplők között.

#### 6.1. Feladatok és prioritások

- Információgyűjtés az EU kohéziós politikájával, a 7. Kutatási, Technológiafejlesztési és Demonstrációs Keretprogrammal (Seventh Framework Programme of the European Community for Research, Technological Development and Demonstration Activities 2007–2013, FP 7), a Versenyképességi és Innovációs Keretprogrammal (Competitiveness and Innovation Programme, CIP), a határon átnyúló együttműködésekkel, és a régió szempontjából jelentős más releváns közpolitikákkal kapcsolatban; részvétel a kapcsolódó rendezvényeken, konferenciákon; a tapasztalatok és információk elemzése, rendszerezése, továbbítása, javaslatok megfogalmazása.

- Kapcsolatépítés az európai uniós intézményekkel: az Európai Parlamenttel, az Európai Bizottsággal, a Régiók Bizottságával; más országok régióinak brüsszeli képviseletével; a Brüsszelben lévő más magyar képviseletekkel, brüsszeli székhelyű nemzetközi hálózatokkal.
- Régiómarketing: konferenciák, szemináriumok szervezése, sajtókapcsolatok létesítése és ápolása.
- A régióból kiutazó hivatalos delegációk programjának elősegítése, szervezése.
- Brüsszellel irányítható nemzetközi hálózatok és nemzetközi projektek menedzselése.

## 6.2. Kapcsolat- és hálózatépítés

A képviselet 2006-ban 52 alkalommal szervezett személyes megkeresést az Európai Bizottságnál, az Európai Parlamentnél és a Régiók Bizottságánál, amely során bemutatta a régió érdekeit és sajátosságait. Kiemelt figyelmet kaptak a regionális operatív program egyeztetése és a 7. Keretprogram munkaprogramjával kapcsolatos megbeszélések. Az iroda 2006 júliusa óta számos rendezvényen képviseltette magát.

- A 2006. október 9–12. között Brüsszelben megrendezett Open Days „decentralizált események” (‘decentralized events’) programsorozatának minitájára 2006. október 10–11-én Debrecenben „Befektetés Európa régióiba és városaiba, a köz- és a magánszféra partnersége a növekedésért és a munkahelyekért” címmel egyfajta „tükör-rendezvényre” került sor.
- A Régió jobb megismertetése céljából a Képviselet Kassa, Eperjes, Cheshire, Tübingia, Szászország-Anhalt, Murcia, Szászország, Nyugat-Írország és Baszkföld régiókkal közösen szervezett konferenciát „Interregionális hálózatok csúcstalálkozója” címmel.<sup>19</sup>
- A brüsszeli regionális képviseletek 2006 októberében az Open Days idején saját rendezvényt szerveztek („Events in Partner Offices”), amelynek keretében a Befektetők Kávéháza („Investors’ Cafe”) elnevezésű kiállításon az Észak-alföldi Régió saját standdal jelent meg, illetve az Open Days hivatalos ünnepségén mintegy 2000 vendég kóstolhatta meg a régió gasztronómiai specialitásait.
- A Szászország-Anhalt Régió és az Észak-alföldi Régió Brüsszeli Képviselete társszervezésével került sor az „Európai Médiarégiók Hálózata” című konferenciára. A médiarégiók hálózat olyan térségeket foglal magában, amelyek a médiaiparágban még nem rendelkeznek jelentős kapacitásokkal és gazdasági háttérrel, viszont érdekeltek az iparág fejlesztésében és európai médiaprojektek megvalósításában. A konferencia pódiumbeszélgetése keretében a Debreceni Városi Televízió gazdasági vezetője mutatta be Debrecen televíziós és médiafejlesztési projektjeit, tevékenységeit. A konferencián előadást tartottak a kanadai International Institute for Television Leaders-

hip, a német Multimediazentrum Halle, Valencia Régió, a francia Centre Régió, az Európai Bizottság Információs Főigazgatóságának médiaügyekért felelős vezetői és munkatársai.

- 7. Keretprogram – Agrár-biotechnológiai szeminárium: 2006. december 6-án a régiók az Európai Régiók Gyűlése (Assembly of European Regions, AER) által koordinált Centurio Program keretében szervezték meg az „Információ és Partnerségépítés a mezőgazdaság, élelmiszer és biotechnológia témakörben” elnevezésű szemináriumot, melynek célja volt, hogy további kapcsolatokat építsenek ki, sikeresen felkészüljenek a 7. Keretprogramra és közös pályázatokat dolgozzanak ki.<sup>20</sup> A program megvalósításában az Észak-alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség két partnerrégióval, a francia Champagne-Ardenne-nel és a holland Flevoladdal dolgozik együtt.
- A NEEBOR – Keleti Határrégiók Hálózata 2006. november 15-én tartotta második tematikus konferenciáját az alábbi témakörök mentén: az Európai Szomszédsági Politika (European Neighbourhood Policy, ENPI) és az Európai Szomszédsági és Partnerségi Eszköz (European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI) ; a keleti határrégiók tapasztalatainak és a határon átívelő együttműködés „legjobb gyakorlatainak” bemutatása, egymás tapasztalatainak megismerése; a NEEBOR tagok közötti hálózati együttműködés elősegítése és közös területi együttműködési projektekhez ötletek generálása.

### 6.3. Az Észak-alföldi Régió bekapcsolódása az európai hálózatok munkájába

- A Regionális Irodák Környezetvédelmi Platformja (Environmental Platform of Regional Offices, EPRO) kifejezetten a brüsszeli regionális képviselők által alkotott fórum, míg a Gazdaságfejlesztési Ügynökségek Európai Szövetsége (European Association of Economic Development Agencies, EURADA) olyan *non-profit szervezet, melynek célja, hogy elősegítse a regionális gazdaságfejlesztést az Európai Bizottsággal történő párbeszéd és a hálózatba bekapcsolódó régiók legjobb gyakorlatainak és tapasztalatainak megosztása révén.*
- Az EURADA pro-aktívan gondolkodik a regionális fejlesztési kérdésekről, rendszeres időközönként javaslatokat juttat el a Bizottság felé. A hálózatosodást jelentős mértékben elősegíti, hogy az EURADA tagjai között sokan részt vesznek a Bizottság szakértői csoportjainak munkájában.
- A már többször említett NEEBOR-hálózat kötetlen keretet biztosít az érintett felek és a lehetséges partnerek együttműködéséhez, megismerteti a határmenti térségek együttműködésének előnyeit és a felmerülő problémákat a témában érintett uniós fórumokkal, tagállamokkal, régiókkal, helyhatóságokkal és civil szervezetekkel. A hálózat fő küldetése, hogy szakértelmet, platformot biztosítson a résztvevők párbeszéde számára, koordinálja a közös akciókat és intézkedéseket. A gazdasági együttműködés legközvetlenebb sze-

replőinek bevonásával a határon átnyúló együttműködésben várhatóan új érdek- és kapcsolatrendszerek alakulnak ki, amelyek hozzájárulnak a résztvevők földrajzi helyzetéből adódó hátrányainak a mérsékléséhez.

- Az ERRIN célja a brüsszeli képviselők munkájának segítése annak érdekében, hogy minél hatékonyabban bevezessék régiójukat az Európai Kutatási Térségbe (European Research Area). Az ERRIN hálózatot az Európai Bizottság Tudás Régiói (Regions Knowledge) programja támogatja. Tevékenységük a következő területeket fedi le: tudástranzfer európai szinten, interregionális tapasztalatcserék, szakpolitikák fejlesztése, szakemberek fejlesztése, képzése.
- Az Észak-alföldi Régió kísérleti régióként részt vesz további 64 kiválasztott régióval együtt a Régiók Bizottsága Lisszaboni Monitoring Platform (Lisbon Monitoring Platform) elnevezésű programjában, melynek célja, hogy szoros együttműködést alakítson ki a régiók között a Lisszaboni Stratégia regionális és helyi szinten történő megvalósításában.

#### 6.4. Pályázatok és nemzetközi projektek

- Az Észak-alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség az EGT és Norvég Finanszírozási Mechanizmus keretében „Az Észak-alföldi, Nyugat-dunántúli, és Észak-magyarországi régiók regionális képviselői tevékenységének megerősítése Brüsszelben” címmel nyújtott be pályázatot. A pályázat célja, hogy a kapacitásaikban megerősített brüsszeli képviselők minél több uniós forrást, nemzetközi tapasztalatot hozzanak a régióba, lehetőségeikhez mérten pedig legyenek képesek a közösségi döntéshozatal befolyásolására.
- A „Perspektíva 2007-2013” (Perspective 2007-2013) elnevezésű Interreg IIC regionális keretművelet (Regional Framework Operation, RFO) programjának koordinációja a brüsszeli képviselő közreműködésével valósul meg. A kapcsolódó projektek a regionális fejlesztés jövőbeni hajtóereinek és keretfeltételeinek azonosítására, a regionális és nemzetközi trendek, kihívások elemzésére, a Strukturális Alapok hatékony felhasználására, továbbá a nemzetközi együttműködésekben rejlő lehetőségek regionális szereplőkben való tudatosítására irányulnak.

#### 6.5. A Régió szereplőivel való kapcsolattartás

Brüsszelben az Észak-alföldi Régiót egy fő képviselői állandó jelleggel, munkájába azonban egy-egy hónap erejéig a 2006-ban meghirdetett „kiutazó szakértő” program kedvezményezettjei is bekapcsolódnak. Az elsősorban közintézményektől érkező szakemberek lehetőséget kapnak arra, hogy szakterületükön felkutatassák az információkat, pályázati lehetőségeket, kapcsolatba lépjenek az uniós intézményekkel és más regionális képviselőkkel, tapasztalatokat szerezzenek a nemzetközi üzleti kapcsolatok kiépítése terén.

A képviselet folyamatos jelentéseket készít az Észak-alföldi Regionális Fejlesztési Tanács tagjai számára. A brüsszeli információk hatékonyabb becsatornázása céljából a Régióban folyamatosan bővül a régióbeli kapcsolattartó hálózat a felsőoktatási intézményeknél, megyei önkormányzatoknál, városoknál, terület-és gazdaságfejlesztési szervezeteknél. A brüsszeli képviselő és a Régió intézményeinek kapcsolattartói évente többször is személyesen egyeztetnek.

## 6.6. A Képviselet 2007-re tervezett programjai

- Bekapcsolódás a 7. Keretprogram, a kohéziós politika, a Versenyképességi és Innovációs Program (CIP), az Európai Területi Együttműködés (European Territorial Cooperation), és az Európai Szomszédsági Politika (ENP) programjaiba és pályázataiba.
- Konferenciákon és rendezvényeken történő megjelenés: European Business Summit, 2007. március 15-16.: Határ menti Együttműködések, magyar-román kapcsolatok – konferencia, Régiók Bizottsága, 2007. ősz; Open Days 2007 – 2007. október; Multiszektorális Befektetés Ösztönzési Konferencia – logisztika, élelmiszer, termálvíz témakörökben, 2006. november.
- A „Perspektíva 2007–2013” Interreg IIIC projekt keretében brüsszeli projekt-előkészítő workshopok szervezése a témához kapcsolódó uniós kiírások mentén az alábbi témákban: fenntartható közlekedés, megújuló energiaforrások, hulladékgazdálkodás, klaszterfejlesztés, vízgazdálkodás.

## 7. A Dél-alföldi Régió Brüsszeli Képviselete<sup>21</sup>

A Dél-alföldi Régió képviselője, aki egyben a Dél-alföldi Regionális Fejlesztési Tanács Kht. (DARFT Kht.) munkatársa, 2006. augusztus 1-je óta látja el a Régió brüsszeli képviseletének vezetését.

### 7.1. Struktúra és fenntarthatóság

A Képviselet működését és stratégiáját a Régió érvényes fejlesztéspolitikai dokumentumai határozzák meg. Az első tapasztalatok azt mutatják, hogy az iroda viszonylag könnyen beilleszkedett az EU tágabb intézményi környezetébe. A széleskörű partnerségi kapcsolatok és hálózatok kiépítése érdekében 2007-től a jelenleg még kizárólag a DARFT Kht.-re korlátozódó tevékenységi kör tovább szélesítése várható a regionális szereplők bevonásával. Ezzel valójában egy konzorcium alakulna a Régió megyéinek, önkormányzatainak, kistérségeinek, egyes szakmai egyesületeinek, regionális kutatóintézeteinek, egyetemeinek, gazdasági szervezeteinek, valamint civil szervezeteinek részvételével. A fenntarthatóság érdekében a Dél-alföldi Képviselet a Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökséggel partnerségben „Fenntartható kistérségi, megyei, regionális kompeten-



cianövelés brüsszeli segítségnyújtással” címmel 2006. októberében pályázatot készített elő és nyújtott be az EGT és Norvég Finanszírozási Mechanizmus keretében. A közös pályázat célja, hogy pozitív elbírálás esetén a Dél-alföldi Régió és a Dél-dunántúli Régió brüsszeli jelenlétéhez norvég gazdaságfejlesztő és K+F területen működő projektpartnerek bevonásával további forrásokat biztosítson.

## 7.2. Kapcsolatépítés és partnerség

A Képviselőlet alapvető feladatának tekinti a 2007-től induló programozási időszakra történő felkészülést, ezért számos egyeztetésre került sor az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) Dél-alföldi Regionális Operatív Programjával (DAROP) kapcsolatban. A brüsszeli képviselő közreműködött a DAROP tervezési folyamataiban, amelynek során közvetlen munkakapcsolatot alakított ki az Európai Bizottság Regionális Politika Főigazgatóságának Unit G3 osztályának azon munkatársaival, akik a magyar ágazati programokat felügyelik, koordinálják. A Képviselőlet közvetítése révén lehetővé vált a DAROP egyes részleteinek megvitatása és egyeztetése a Bizottság szakértőivel, a megfogalmazott elvárások és ajánlások pedig beépültek a DAROP tervezői munkacsoport anyagaiba. A tággabb cél nyilvánvalóan az, hogy az iroda a továbbiakban is biztosítsa azt az informális szakmai kontrollt, ami elősegíti a DAROP, illetve az aktuális Regionális Akciótervek végrehajtását.

A Képviselőlet eredményes működése szempontjából kiemelten fontos a csatlakozásra váró és újonnan csatlakozott országok régióival, önkormányzataival, valamint más magyarországi szervezetek brüsszeli képviselőiteivel való együttműködés. A Régió fejlesztési prioritásainak megfelelően a képviselőlet – a Szegedi Tudományegyetem szakmai támogatásával – kiemelt fontosságot tulajdonít azon partnerkapcsolatok felkutatásának, amelyek hozzájárulnak a jövőbeni kutatás-fejlesztési, elsősorban az innováció, az energetika, a környezetgazdálkodás, valamint az információs technológia területén megvalósuló projektek előkészítéséhez. Az iroda munkatársának közvetítésével a Szegedi Tudományegyetem csatlakozott az Európai Megújuló Energia Centrumok (European Renewable Energy Centres, EUREC) tudományos kutatókat tömörítő hálózatához.

## 7.3. Promóció és érdekérvényesítés

A jobb megismertetés érdekében a Régió részt vett a DG Regio által meghirdetett regionális szakmai rendezvénysorozaton, amelynek keretében a Magyarországi Régiók Brüsszeli Képviselőletén megrendezett szakmai szeminárium moderátorként jelen volt Patrick Amblard, a DG Regio magyar egységének vezetője, valamint több cseh és szlovák régió képviselője.

Mivel az Európai Bizottság pozitívan értékeli azokat a projekteket, ahol a megvalósítás olyan nemzetközi konzorciumban történik, amelyben részt vesz valamely újonnan csatlakozott tagállam is, a Képviselőlet már röviddel tevékeny-

ségének megkezdését követően felvette a kapcsolatot a lehetséges romániai partnerekkel. Az együttműködés előkészítése érdekében három napos szakmai képzésre került sor az EU 2007–2013 között megpályázható közvetlen forrásairól, gyakorlatilag a Közösségi Programokról.

A tematikus érdekérvényesítés területei:

- az Európai Parlament, a Régiók Bizottsága érintett szakbizottságai által hozott határozatok, előterjesztett javaslatok, véleménytervezetek nyomán követése, egyeztetéseken keresztül a régiók érdekeinek közvetítése;
- részvétel tematikus, szakmai érdekérvényesítő hálózatok munkájában, kialakításában;
- részvétel a regionális érdekérvényesítést erősítő szakmai rendezvényeken.

Az iroda munkatársa felvette a kapcsolatot az Európai Parlament magyar képviselőivel, akik közül kiemelten jó munkakapcsolat alakult ki a regionális szakbizottságba delegált képviselővel. Az együttműködés lényeges eleme, hogy a Képviselőlet folyamatos tájékoztatást nyújt a Régió tervezési és fejlesztési irányvonalairól, rendszeresen konzultál az EP képviselőkkel az európai közpolitikák aktuális trendjeiről, a jogszabály-alkotási folyamatokról. A kapcsolat működőképességét bizonyítja, hogy a képviselőlet ún. szakmai lobbianyagot („position paper”) készített az Európai Unió formálódó Közös Energia Politikájához kapcsolódóan, kiemelve a megújuló energia és energiahatékonyság fontosságát a Dél-alföldi térségben. Az anyagot Harangozó Gábor EP képviselő a szocialista frakció nevében terjesztette az Európai Parlament elé.

A képviselőlet ezen kívül folyamatos szakmai kapcsolatot épít ki és tart fenn tematikus érdekérvényesítő európai hálózatokkal, mint a többi Képviselőlet kapcsán már említett NEEBOR, ERRIN, EURADA), valamint az Európai Projektek Hálózatépítő Csoportja (European Project Networking Group, EPN).

#### 7.4. A 2007. évre tervezett feladatok

A képviselőlet legfontosabb feladata a 2007-2013 között jelentős mértékű közvetlenül megpályázható európai uniós források régiós abszorpciójának segítése különös tekintettel az alábbi programokra:

- 7. Keretprogram (kölségvetés: 50 milliárd euró);
- Versenyképesség és Innovációs Keretprogram (CIP), kölségvetés: 421 milliárd euró;
- Élethosszig Tartó Tanulás Program (2007–2013 EU Lifelong Learning Programme) (kölségvetés: 13,62 milliárd euró).

Annak érdekében, hogy a Régióban minél több megfelelő szakmai színvonalon kidolgozott és megvalósított projekt jöjjön létre, a képviselőlet a 2007-től közvetlenül megpályázható uniós forrásokhoz kapcsolódóan tájékoztatókat, képzé-

seket szervez régiós szereplők részére, a pályázók számára pedig segítséget nyújt a közvetlenül megpályázható brüsszeli pályázatokhoz, konkrétan a projektgeneráláshoz és a projektek előkészítéséhez.

A tervek szerint májusban, a brüsszeli magyar nagykövetségen kerül sor a Magyar Befektetési és Kereskedelemfejlesztési Kht.-val (ITDH) közösen szervezendő nemzetközi szakmai-befektetői konferenciára az öko-technológia – megújuló erőforrások témakörben. A rendezvény keretében olyan dél-alföldi minta-projektek is bemutatásra kerülnek, amelyek hazai kutatás-fejlesztések alapján, valamint a tudományos, magán és közszféra partnerségének összefogásával valósulnak meg. A képviselet részt kíván venni az Open Days 2007-es programsorozatán, amelynek előkészítése már elkezdődött. Ennek legfontosabb eleme, hogy a V4 regionális képviseletei a közös érdekek képviseletére konzorciumot hoznának létre a rendezvényen történő hatékonyabb fellépés érdekében.

A képviselet további célja, hogy 2007-től kezdve kiemelt szerephez jusson a Régiót érintő Kohéziós Alap programjainak végrehajtásában (Dél-alföldi Ivóvíz-program). A régiós szerepvállalás lehetőségeinek, a program megvalósítás lehetőségeinek feltérképezése érdekében a képviselet munkatársa szakmai egyeztetéseket kezdeményez a program végrehajtásáért felelős brüsszeli szakemberekkel.

## 8. Budapest Főváros Brüsszeli Képviselete<sup>22</sup>

Budapest Főváros Brüsszeli Irodája 2003. szeptember 15-én nyílt meg és működik jelenleg is a Főpolgármesteri Hivatal Európai Integrációs és Külügyi Irodájának alosztályaként. A brüsszeli iroda fő feladatai:

- kapcsolattartás az uniós intézményekkel;
- tájékoztatás a pályázati lehetőségekről;
- a Fővárost érintő EU politikák, jogszabálytervezetek figyelemmel kísérése;
- a Főváros érdekeinek aktív képviselete a döntéseket előkészítő vitákban;
- a Fővárosból érkező hivatalos delegációk programjának előkészítése, a szükséges konzultációk, találkozók megszervezése;
- részvétel a Brüsszelben szervezett, a Főváros érdekkörébe tartozó témájú rendezvényeken, a tapasztalatok és információk összegzése, tájékoztató anyagok összeállítása.

Az iroda jelenleg egy fővel működik, munkakapcsolatban áll a Budapesti Kereskedelmi és Iparkamarával, a Budapesti Vállalkozásfejlesztési Központtal, a Fővárosi Esélyegyenlőség Módszertani Irodával, a Szociális Forrásközponttal, eseti megkeresések alapján több fővárosi kerülettel, egyedi megállapodás alapján a XXI. kerülettel.

Az iroda az elmúlt évek során integrálódott a brüsszeli „uniós” életbe, kapcsolatokat épített ki az Európai Bizottsággal, az Európai Parlammal, a Régiók Bizottságával és a többi brüsszeli regionális képviselettel, a magyar Állandó Képviselettel, a bilaterális nagykövetséggel és a Magyar Turizmus Rt. brüsszeli

képviselével, folyamatos tájékoztatást küld a pályázati lehetőségekről, projekt-partnerkeresésekről, illetve a saját projektekhez segít nemzetközi partnereket találni az érintettek számára.

Az iroda több csatornán keresztül is hozzájárult ahhoz, (találkozó az illetékes főbiztossal, írásos anyagok eljuttatása az Európai Bizottsághoz, az Európai Parlament képviselőihez, konzultációk szervezése az Európai Bizottság Regionális Politikai Főigazgatóságának munkatársaival, az Állandó Képviselő munkatársaival), hogy a Főváros érdekei megjelenjenek a 2007-2013-as programozási időszak kohéziós politikát szabályozó eszközei között (például a „phasing-in” régiók támogatása, az Urban program „beemelése” a programba).

A budapesti képviselő munkatársa rendszeresen részt vesz azokon az eseményeken és azoknak a hálózatoknak a munkájában, amelyek célja a városok érdekeinek megjelenítése a különböző uniós politikákban. Az iroda 2004-ben kezdeményezte, hogy alakuljon városi kérdésekkel foglalkozó munkacsoport az Európai Parlamentben. A létrejött „Urban Intergroup” munkáját a Képviselő folyamatosan figyelemmel kíséri, kapcsolatot tart a munkacsoport magyar tagjaival. Budapest tagja továbbá a Kohézió a Városokért (Cities for Cohesion), valamint a Fővárosok és Régiók (Capital Cities and Regions) informális hálózatoknak is.

## 9. A Nyugat-dunántúli Régió Brüsszeli Képviselése<sup>23</sup>

A Nyugat-dunántúli Régió Brüsszeli Képviselése 2005. július 1-jei megalapításával egyedülálló helyi szintű, a helyi szereplők összefogásával induló kezdeményezés valósult meg: a Nyugat-dunántúli Régió Brüsszeli Képviselése volt az első fecske, az első bejegyzett önálló magyar regionális képviselő Brüsszelben.

A Képviselőt a Nyugat-dunántúli Régió három megyéje (Győr-Moson-Sopron, Vas és Zala), öt megyei jogú városa (Győr, Sopron, Szombathely, Zalaegerszeg és Nagykanizsa), valamint a Nyugat-dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség közös összefogással hozta létre a 2005. július 1-jén kelt alapító okirat szerint. Miután az irodát Brüsszel Város Külügyminisztériuma is bejegyezte, a hivatalos megnyitót követően 2005. július 6-án a Képviselő megkezdte működését.

### 9.1. A legfontosabb célok és feladatok

- A Nyugat-Dunántúl brüsszeli és európai képviselőjének és érdekvéonyesítésének megerősítése, ami magában foglalja a Régió által kidolgozott álláspontok, szakma-politikai javaslatok képviselőjét a közösségi intézmények felé.
- Részvétel a 2007-2013 fejlesztési időszakra szóló Nyugat-dunántúli Regionális Operatív Program előkészítésében.
- A Régió megyéinek és városainak közvetlen és azonnali információ-ellátása az EU intézményeiben zajló aktuális folyamatokról, különös tekintettel az egyes bizottságokban és munkacsoportokban zajló folyamatokra.

- A politikai, gazdasági és civil tárgyaló-küldöttségek tárgyalásainak előkészítése, a lebonyolítás megszervezése.
- Munkakapcsolatok kiépítése és fenntartása vezető európai régiókkal, valamint azok brüsszeli képviselőivel.
- A Régió megyéitől és megyei jogú városaitól kiutazó munkatársak részére tanulmányutak szervezése, illetve rendszeres brüsszeli gyakornoki lehetőség biztosítása.
- A Nyugat-dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács hírlevelének összeállításában való részvétel, konkrétan a Brüsszeli Képviselő híreinek megszerkesztése és terjesztése.

## 9.2. Struktúra és működés

A Képviselő megnyitása óta az osztrák Steiermark tartomány épületében, az európai uniós intézmények közvetlen közelében működik. A képviselő multi-regionális együttműködésben dolgozik a stájer tartománnyal, a lengyel Kujávia-Pomeránia vajdasággal, a bolgár Trákia-Stara Zagora Önkormányzati Társulással, valamint Horvátország megyei és települési önkormányzatok képviselőivel. Az irodák összehangolják közös érdekeiket az európai uniós politikák területén, megosztják egymással tapasztalataikat, információikat, a hálózati együttműködésekben rejlő lehetőségeket.

Az iroda folyamatosan figyelemmel kíséri a meghirdetett pályázatokat, azokról információt küld a partner önkormányzatoknak. Munkatársai részt vesznek a Brüsszelben megrendezésre kerülő pályázati információ rendezvényeken. Ennek eredményeképpen számos pályázatot nyújtottak már be, és több pályázat előkészítése van folyamatban a közlekedés, a K+F, a gazdaságfejlesztés és a megújuló energiaforrások területén. A pályázatokkal és projekt-partnerkereséssel kapcsolatos részletes információk a Nyugat-dunántúli Régió internetes portálján folyamatosan elérhetők.

Az információáramlás biztosítása érdekében a képviselő tevékenységéről minden hónapban napokra bontott részletességgel szakmai beszámoló készül, amelyeket megkapnak az alapító szervezetek és a régió területfejlesztési intézményeinek munkatársai. A képviselő beszámolóit Nyugat-Dunántúl hivatalos honlapján ([www.westpa.hu](http://www.westpa.hu)), a Brüsszeli iroda menüpont alatt interneten is hozzáférhető. a Régió minden szereplője számára. Az internetes felületen naponta frissülő projekt-partnerkereső rovat is működik, ahová felkerül minden, a képviselőre beérkező projektkezdmenyezés. Szintén naponta változnak a brüsszeli hírek, események, elérhetőek a Képviselő rendezvényeinek beszámolóit, valamint a brüsszeli hírelek is.

A Képviselő a hatékony érdekérvényesítés céljából a Régió jövőképehez igazodóan figyelemmel kíséri a nyugat-dunántúli regionális programokat, a stratégiai célkitűzéseket, ismeri az önkormányzatok kulcsprojektjeit. Ezt az is mutatja, hogy elindult és folyamatosan működik a Nyugat-Dunántúlról kiutazó szakemberek munkavégzésének rendszere. A Képviselő munkájában 2005 szeptembere

óta tizenhat nyugat-dunántúli fejlesztési szakember vett részt, akik elsősorban a Régió számára különösen jelentős projektek megvalósításáról folytattak megbeszéléseket, felkeresték az uniós intézményeket, más brüsszeli régiók képviselőit, számos európai uniós döntéshozóval találkoztak, emellett bekapcsolódtak a Képviselőt mindennapos munkájába. A gyakornoki programban a Nyugat-dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség munkatársai, valamint a Régió felsőoktatási intézményeinek hallgatói is részt vettek.

### 9.3. Kapcsolat- és hálózatépítés

A képviselőt hazai partnerei Brüsszelben az MRBK, az ÁK, Magyarország belgiumi Nagykövetsége, az ITDH, a Gyáriparosok Országos Szövetsége (GYOSZ), a Magyar Turizmus Rt., valamint a Magyar Fejlesztési Bank (MFB) Brüsszeli Képviselőte. Miután a Nyugat-Dunántúl öt ország metszéspontjában fekszik, határos Szlovákiával, Ausztriával, Szlovéniával és Horvátországgal, így több határon átnyúló kezdeményezés a szomszédos országokkal és régiókkal összehangolva indult útjára, mint például a West/Nyugat-Pannon EuRegio, a Centrope és a Jövő Régió is. A képviselőt ezen felül számos hálózati együttműködésben vesz részt.

- EPRO: mint korábban már említettük, a szervezet a brüsszeli regionális képviselőt jól működő környezetvédelmi platformja, amely több munkacsoportot működtet, figyelemmel kísérve az uniós környezetvédelmi politikákat.
- A Közép- és Délkelet-európai Kutatási, Innovációs és Üzleti Hálózat (Research, Innovation and Business Network, RIBN) célja, hogy a résztvevő szervezetek közti helyi, regionális, nemzeti, határokon túli és európai szintű együttműködések ösztönzésével az egyéni kezdeményezéseket összekapcsolja, és megteremtse a régió gazdasági szereplői, kutatási szervei szakértelmének és erőforrásainak szinergiáit. A hálózat tevékenységeivel a lisszaboni célok megvalósítását, valamint a RIBN tagok és régiók integrációját hivatott elősegíteni az Európai Kutatási Térségben.
- NEEBOR: a hálózati együttműködés 2005. december 7-én indult, amelynek a Nyugat-dunántúli Régió az egyik alapítója. A Régió megyéi közül Zala megye közvetlenül is érintett, miután határos a Horvátországgal, amely nem tagja az EU-nak.
- A Képviselőt megnyitása óta részt vesz annak az egyeztető fórumnak a munkájában, ahol a regionális politika területén az európai intézményekben, magyarországi képviselőteken dolgozó magyar szakértők tevékenységeiket ismertetik és összehangolják.

Az iroda munkatársai számos rendezvényen vettek részt Brüsszelben és más európai nagyvárosokban. Az Európai Unió éves régiós rendezvény-naptárának legnagyobb eseményén, az Open Days rendezvénysorozaton a Nyugat-dunántúli Régió is bemutatkozott, amelynek házigazdája a képviselőt volt. Az Open

Days 2007 rendezvénysorozaton történő nyugat-dunántúli részvétel előkészületei megkezdődtek.

#### 9.4. Hogyan tovább?

Másfél év elteltével a nyugat-dunántúli városok és megyék újabb két évre megerősítették a Nyugat-dunántúli Régió Brüsszeli Képviseletének működtetésére irányuló szándékukat, továbbá felhatalmazták a Képviseletet arra, hogy bármikor fellépjen Brüsszelben azért, hogy a térség célkitűzései 2007–2015 között megvalósuljanak. Ennek érdekében a képviselet személyzetén kívül állandó jelleggel öt-hat régióbeli nemzetközi kapcsolatokért felelős munkatárs dolgozik a feladatok összehangolásán.

### Következtetések, javaslatok

Az egységes belső piac, a globalizált gazdaság és az „új regionalizmus” folyamatai által meghatározott környezetben a regionális és helyi szereplők az 1980-as évek közepétől intenzív és szisztematikus kapacitásépítésbe kezdtek annak érdekében, hogy közvetlen hatást gyakoroljanak az EU közpolitikáinak alakulására, valamint minél nagyobb mértékben részesedjenek a megszerezhető támogatásokból. A régiók – alkotmányos helyzetüktől függetlenül – hosszú távú jövőképeket, fejlesztési stratégiákat dolgoztak ki az Európai Térbe való bekapcsolódás érdekében, kialakították az EU közpolitikák menedzseléséhez szükséges politikai, intézményi és adminisztratív feltételeket.

Az egységes belső piac és a többszintű kormányzás működésében az érdekvérvényesítés számos belső és külső, formális és informális csatornája alakult ki, amelynek egyik markáns és folyamatosan fejlődő komponensét a brüsszeli regionális képviseleti irodák megjelenése alkotja. Az irodák feladatköre, szervezeti formái, adminisztratív és pénzügyi kapacitásai jelentős mértékben különböznek egymástól, ami kellő mérlegelés után szükségessé teszi az egyes „súlycsoportok” szerinti kategóriák megállapítását.

A „nehézsúlyúak” körébe a föderális országok egymással is versengő irodái, vagy inkább „kvázi-nagykövetségei tartoznak, amelyek éves költségvetése több millió eurót tesz ki, nagyszámú munkatársat foglalkoztatnak, látványos rendezvényeket szerveznek, tevékenységük fő iránya pedig az EU döntéshozatali folyamatainak befolyásolására irányul.

A „középsúlyban” induló képviseletek a nemzeti szintű alkotmányos pozícióik gyengeségét az európai belpolitikában tanúsított aktivitással, pro-aktív kezdeményezőkésséggel, az üzleti és tudáshálózatokba való erőteljes bekapcsolódással, jól szervezett hazai bázissal, a régió fejlesztésében érdekelt szereplőknek erőteljes integrálásával ellensúlyozzák. A nyitott, és a hozzáférés változatos csatornáival rendelkező brüsszeli környezetben a „business office” és a „project office” funkciókat egyesítő irodák felveszik a versenyt „nehézsúlyú” társaikkal,

sőt helyenként még eredményesebbek is náluk, miután mozgásterüket merev alkotmányjogi normák nem korlátozzák.

A pénzügyi lehetőségeiket és humán kapacitásaikat tekintve gyengébben elerestett, gyakran más régiókkal közös „társbérletbe” kényszerülő „könnyűsúlyú” irodák licence nyilvánvalóan a „project office” kategóriára érvényes, a gyakorlatban azonban nem riadnak vissza a felsőbb súlycsoportokban való megmérközéstől. Az ehhez szükséges bátorságot a munkatársak átlagon felüli képzettségéből és kreativitásából, a szorgalmas és kitartó terepmunkából („good foot work”), a jó kapcsolatteremtő képességekből, valamint a hazai szereplőkkel kialakított intézményes kapcsolatrendszerből merítik.

Habár a magyarországi régiók brüsszeli megjelenése ma már kész tényként könyvelhető el, és korántsem tűnik elképzelhetlennek, hogy belátható időn belül mind a hét régió létrehozza a maga saját képviselőjét, az eddigi hazai és uniós tapasztalatok alapján mégis érdemes áttekinteni a rövidtávon jelentkező feladatok és kihívások rendszerét.

Egy regionális brüsszeli iroda felállításakor az alábbi kérdésekre kell választ adni: (1) miért van szükség az iroda létrehozására, (2) hogyan és milyen célok megvalósítása érdekében lehet az irodát felállítani, (3) mit várunk az irodától, (4) milyen költségekkel jár a működtetése.

Magyarország is felismerte a régiók közvetlen érdekérvényesítésében rejlő lehetőségeket, és létrehozta a Magyarországi Régiók Brüsszeli Képviselőjét (MRBK), amelynek működése azonban – az EU15 régióinak tapasztalatai alapján – több ponton kiigazításra szorul. A hatékonyság növelése érdekében a jövőben érdemes lenne különválasztani a régiók és a helyi önkormányzatok képviselőjét. Más országok bevált gyakorlatához hasonlóan az utóbbiakat tömörítő szövetségek konzorcium keretében tartanának fenn irodákat, ezzel szemben az MRBK koordinálásával a hét régió mindegyike önálló képviselőt működtet. A jelenlegi közös képviselő csak most, a csatlakozást követő gyors – gyakran kényszerű – tanulási időszakban jelent megoldást, de hosszú távon már nem tudja kellő hatékonysággal ellátni a hét régió érdekeinek képviselőjét, mivel nem rendelkezik részletekbe menő információkkal az egyes régiók specifikus érdekeiről, problémáiról, a helyi szereplőkkel való kapcsolatrendszerük kevésbé elmélyült, végül pedig kapacitásaik sem teszik lehetővé a brüsszeli irodáktól általánosan elvárható feladatok teljesítését.

Megítélésünk szerint az lenne a célravezető, ha a Regionális Fejlesztési Tanácsok az RFÜ-k szakmai koordinálása mellett, állami támogatással, de önállóan alakítanák ki regionális képviselőjüket, az adott régió tapasztalt közigazgatási szakemberei és európai uniós ügyekben jártas szakértői által kidolgozott stratégia és munkaterv alapján. Mint láttuk, alapvetően fontos, hogy a képviselő jól meghatározott és reális célrendszer szerint működjön, ne (csak) spontán felmerülő igények kielégítésére, hanem hosszú távú célok megvalósítására is törekedjen. Ehhez szükség van az adott régió hosszú távú fejlesztési céljainak ismeretére és arra is, hogy tisztában legyenek az uniós közpolitikai folyamatok befolyásolási lehetőségeivel. Ilyen ismeretek hiányában ugyanis könnyen előfordulhat, hogy



nem a megfelelő helyen és/vagy időben lobbizna az adott képviselőt, amely nyilvánvalóan nem hatékony.

Az irodáknak lehetőség szerint a brüsszeli EU-központban kellene lenni, közel az uniós intézményekhez, és más régiók brüsszeli képviselőihez. Kezdetben – elsősorban anyagi megfontolások miatt – a szerényebb költségvetésű „project-office” képviselőket létrehozása indokolt, de ez önmagában nem jelent hátrányt, mivel a nyugat-európai regionális képviselők példája azt mutatja, hogy a kellő szakmai tudás, szorgalom, kapcsolati tőkék birtokában nekik sem kell lemondani a „business-office” funkciókról és a közvetlen érdekérvényesítésről.

Az ideális képviselői iroda regionális érdekképviselői iroda személynézetében minimálisan egy irodavezetőből és egy tanácsadókból állna, akik mindketten beszélnek legalább a francia és az angol nyelvet, és megfelelő helyismerettel rendelkeznek származási régiójukban, valamint európai uniós ügyekben is tájékozottak. Praktikus – és egyben olcsó – megoldás gyakornok(ok) alkalmazása néhány hónapos időtartamra, aki(k) főleg az adminisztratív feladatok ellátásában segítenek.

Az információnyújtás érdekében fontos már a kezdeti szakaszban egy „brüsszeli” és egy „hazai” adatbázis kialakítása, továbbá egy olyan kommunikációs rendszer kiépítése az egyes irodák és az általuk képviselt régióban működő regionális fejlesztési tanácsok között, amely biztosítja a zökkenőmentes napi rendszerességű kommunikációt.

A képviselő önállóságának megőrzése mellett fontos, hogy jó együttműködési kapcsolatot alakítson ki a magyar európai parlamenti képviselőkkel, az Állandó Képviselővel és a különböző magyar delegációkkal, mert bármennyire is jól működnek ezek az irodák, és önállóan is hasznos munkát végeznek, a tapasztalatok szerint működésük akkor a leghatékonyabb, ha kiegyensúlyozott kapcsolatot ápolnak a nemzeti delegációkkal, adott esetben közösen lépnek fel az európai uniós ügyekben.

Természetesen az, hogy a jövőben minden régió saját irodával rendelkezik, egyben azt is jelenti, hogy valójában egymás versenytársai is, miután eltérő területi, gazdasági és vállalati érdekeket képviselnek. Ez nem zárja ki, hogy egy-egy esetben együttműködjenek közös érdekek mentén, amelynek a jelenlegi MRBK bázisán kiépülő Magyar Ház („House of Hungary”) lehet a leghatékonyabb szolgáltató szervezete.

A Magyar Ház, lényegében tehát a Régiók Háza, az alábbi funkciókat látja el:

- találkozóhely a brüsszeli magyar kolónia számára, amely alkalmas információcserére, közös rendezvények és kiállítások megtartására;
- szolgáltató centrum, titkársági háttérrel, amelynek révén a magyar állam támogatja a brüsszeli regionális képviselőket;
- koordinációs központ, rendszeres találkozókkal, ami a régi tagországok gyakorlatának megfelelően magába foglalja a többi regionális képviselővel, az EP képviselőkkel, a Bizottságnál dolgozó magyar munkatársakkal, valamint az Állandó Képviselőt tisztviselőivel való „informális információk” cseréjét;

- gyakornokok támogatása, akik az egyes regionális képviselőteken dolgoznak 3-6 hónapig, de heti egy napot a Magyar Házban töltenek általános tájékozódás céljából, vagy fordítva, heti egy napot dolgoznak a képviselőteken, állami ösztöndíjjal;
- honlap létrehozása és működtetése, ami információs bázisként szolgál a kibontakozó magyar területi kormányzás számára;
- végül a Magyar Ház legfontosabb feladata a lobbizás elősegítése, amelynek terén az új tagországok régió jelenleg még hátrányos helyzetben vannak (Ágh, 2006b: 43).

Ez a brüsszeli „külső intézményi struktúra” nem veszélyezteti az egyes irodák önállóságát, pusztán arról van szó, hogy a „felülről integrált-alulról építkező” modell révén az egyes képviselői irodák kezdeményezései a különböző intézmények közötti szoros munkakapcsolat szinergiáival nagymértékben hozzájárul a regionális érdekek erőteljesebb megfogalmazásához és képviseléséhez. Világosan kell látnunk, hogy azok a régiók, amelyek gyorsabban és tudatosabban „terjeszkednek” az Európai Térben, a későbbiekben nehezen behozható versenyelőnyre fognak szert tenni késlekedő társaikkal szemben, és újra érvényes lesz a Magyarország csatlakozása idején sokat emlegetett mondás: „aki kimarad, az lemarad”.

## Hivatkozások

- Ágh Attila (2006a): **Magyarország az Európai Unióban. Az aktív Európa-politika kezdetei**, Századvég Kiadó, Budapest
- Ágh Attila (2006b): A Régiók Magyarországa: EU tagállami működés vagy felzárkózás?, in: **Menetközben: az intézményi reformok 2006 őszén. Magyarország 2011–2015–2020 perspektívájában**, ÖTM IDEA Program, Budapest, pp. 25–49
- Bache, Ian and Matthew Flinders (2004): Themes and Issues in Multi-Level Governance, in: Ian Bache and Matthew Flinders (eds): **Multi-Level Governance**, Oxford: University Press, pp. 1–11
- Benz, Arthur and Burkard Eberlein (1999): The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance, *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 2, pp. 329–348
- Björberg, Marie (2005): Feasibility Study on a Project Office for Regional Development, Brussels, 10 November, elérhető: <http://www.lps.lv/sabloni/41993b24e2ReportBrxOfficeFIN.pdf>, letöltés: 2007. 03. 08.
- Cabinet Stewart European Affairs (2002): **A Study of Brussels Offices Representing EU Regions**, Brussels: Cabinet Stewart
- CoR (2006): List of the European Associations, elérhető: [http://www.cor.europa.eu/en/activities/list\\_of\\_association.htm](http://www.cor.europa.eu/en/activities/list_of_association.htm), letöltés: 2007. 03. 08.
- EURA (2003): Gateway to Brussels – Interest representation office in Brussels – a manual, Brussels: EURA
- Goergen, Pascal (2006): **Lobbying in Brussels. A practical guide to the European Union for cities, regions, networks and enterprises**, Brussels: Goergen
- Greenwood, Justin (2003): **Interest Representation in the European Union**, New York-Basingstoke: Palgrave Macmillan

- Heichlinger, Alexander (1999): **A regional representation in Brussels: The right idea for influencing EU Policy-making?**, Maastricht: The European Institute of Public Administration
- Hooghe, Liesbet (1995): Subnational Mobilisation in the European Union, in: Hayward, Jack (ed.): **The Crisis of Representation in Europe**, London, Frank Cass
- Hooghe, Liesbet and Gary Marks (2001): Types of Multi-Level governance, *European Integration online Papers (EIOP)*, Vol. 5, No. 11
- Horváth Gyula (2005): Regionális fejlődés és politika a kelet-közép-európai csatlakozó országokban, in: **EU-Tanulmányok, IV. kötet**, főszerkesztő Inotai András, Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest
- Howell, Jeremy (2006): Regional Representation in Brussels. Securing effective working on the European Agenda, Summer School, elérhető: [http://www.a-e-r.org/fileadmin/user\\_upload/Programmes/SummerSchool/2006/Regional\\_representation\\_in\\_Brussels.ppt](http://www.a-e-r.org/fileadmin/user_upload/Programmes/SummerSchool/2006/Regional_representation_in_Brussels.ppt), letöltés: 2007. 03. 09.
- Huysseune, Michel and Theo Jans (2005): Les représentations des autorités locales et régionales auprès de l'Union européenne (A helyi és regionális önkormányzatok képviselői az Európai Unió felé), a Vrije Universiteit Brussel Európai Tanulmányok Intézete és a Vakgroep Politieke Wetenschappen tudományos projektje, Brussel: Vrije Universiteit Brussel
- Jeffery, Charlie (1997): Regional Information Offices in Brussels and Multi-Level Governance in the EU: A UK-German Comparison, in: Charlie Jeffery (ed.): **The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?**, London-Portland: Frank Cass, pp. 183–204
- Jeffery, Charlie (2000): Sub-National Mobilization and European Integration, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No. 1, pp. 1–23
- Keating, Michael (1998): **The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change**, Cheltenham: Edward Elgar
- Logon Report - Lobbizás Európában (2002): **Egy kihívás a helyi és regionális önkormányzatok számára**, Budapest: Logon
- Luiß, Paul (1998): Austria: Adaptation through Participation, in: Kenneth Hanf and Ben Soetendorp (eds): **Adaptation to European integration. Small States and the European Union**, Longman, London and New York, pp. 116-131
- Marziali, Valeria (2006): Lobbying in Brussels. Interest Representation and Need for Information, *Discussion Paper*, Center for European Integration Studies, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn, elérhető: [http://www.zei.de/download/zei\\_dp/dp\\_c155Marziali.pdf](http://www.zei.de/download/zei_dp/dp_c155Marziali.pdf), letöltés: 2007. 03. 08.
- Navracsics Tibor (1998): **Európai belpolitika**, Budapest: Korona
- Pálmai Zsolt (2007): Beszámoló a Dél-Dunántúli Régió Brüsszeli Képviselőtársaságának 2006. évi működéséről, 2007. évi terveiről
- Peters, Guy and Jon Pierre (eds): (2003): **Handbook of Public Administration**, London: Sage
- Salk, Jane E., François Nielsen and Gary Marks (2001): Patterns of Cooperation Among Regional Offices in Brussels: Homophily, Complementarity, and National Embeddedness, *CERESSEC Working Paper*, Paris, France: ESSEC
- Scharpf, Fritz (1999): **Governing in Europe: Effective or Democracy?** Oxford University Press
- Schmitt-Egner, P. (2002): The Concept of Region: Theoretical and Methodological Notes on its Reconstruction, *European Integration*, Vol. 24, No 3, pp. 179–200

## Függelék

### 1. esettanulmány

#### A „West Midland in Europe” Iroda

A történet minden bizonnyal akkor kezdődött, amikor a birminghami városi önkormányzat mindenki mást megelőzve 1984-ben képviselői irodát nyitott Brüsszelben. Az újabb állomást a West Midland Régió (WMR) helyi önkormányzatainak csatlakozása jelentette 1995-ben, míg a jelenlegi, multiszektoriális alapokon nyugvó működési formát 1999-től a Regionális Fejlesztési Ügynökséggel kialakított intézményesült partnerség hozta létre.

Az iroda legfőbb célja és küldetése, hogy támogassa a WMR „európai stratégiaját”. Mint „a régió szeme és füle”, közreműködik az európai közpolitikák megismertetésében, a pályázatok felkutatásában, az üzleti célú befektetések, tanulmányutak és kapcsolatok ösztönzésében. Más szóval biztosítja a régió erőteljes és innovatív brüsszeli jelenlétét, s egyfajta „üzleti kirakatként” gondoskodik a fejlesztéseket generáló vonzerők népszerűsítéséről és kijánlásáról.

A szolgáltatások köre a régió valamennyi köz-, magán- és civil szervezetére kiterjed, amennyiben partnerségi szerződést kötnek az irodával. A menedzsment legfelső, döntéshozó szerve az ügyvezető igazgatóság („Management Board”), amely a brüsszeli iroda, a regionális fejlesztési ügynökség, a West Midlandi Helyhatóságok Szervezete, valamint az üzleti élet és a felsőoktatás delegáltjait foglalja magában. A döntések előkészítésében és az iroda eredményeinek értékelésében fontos szerepet játszik a szerződött partnerek fóruma, a „felhasználói panel” (user panel). A brüsszeli irodával szerződéses kapcsolatban álló partnerek négy csoportba sorolhatók. (1) A „vezető partnerek” a regionális fejlesztési ügynökség és a WMR Helyhatóságának Szervezete, (2) állandó partner a WMR Kereskedelmi Kamara és WMR Felsőoktatási Intézményeinek Szervezete, (3) regionális szervezetek (vállalkozások, egészségügy, kultúra, civil szervezetek, a WM Regionális Gyűlés, a WM Regionális Kormányzati Hivatal, (4) egyéni tagok (képzőközpontok, vállalkozások).

Az iroda személyzete 16 főből áll, de ebből csak öt fő a szakmai menedzsment, négy főt a partnerek delegálnak, három fő a szervezeten belül működő, az állandó partnerek által létrehozott Európai Információs Központ, egy fő a Bizottság tudomány és kutatás főigazgatóságának gyakornoka, míg további három fő a WMR felsőoktatási intézményeinek ösztöndíjasa. A tevékenységből származó bevételek 1600e eurót tesznek ki (1200e a szerződésekből, 400e egyéb forrásokból származik), ami pontosan fedezi a kiadásokat (720e euró a bérekre és adminisztratív kiadásokra, 620e euró, a brüsszeli épület bérleti díja, 205e eurót fordítanak működési költségekre, 55e eurót pedig egyéb kiadásokra).

Az iroda tevékenysége, a WMR ún. Európai Stratégia három legfontosabb elemére épül. A régió képviselője, az EU közpolitikák befolyásolása itt is fontos szerepet játszik, de ez nem a kormányzattal szembeni autonóm politizálás eszköztárába tartozik – mint a német tartományok esetében –, sokkal inkább az

egységes belső piac előnyeinek kiaknázására és a szükséges „európai kapacitások” megteremtésére irányul. A másik fontos célkitűzés az EU-támogatások minél eredményesebb megszerzése, ami a Strukturális Alapok mellett a 6. és 7. Kutatási Keretprogramban, a 2007-2013 közötti Versenyképességi és Innovációs, az Élethosszig Tartó Tanulás, valamint az eEurope 2010 Programokban való részvételt jelenti. Ennek érdekében létrehoztak egy EU Projektfejlesztési Központot, amely a brüsszeli iroda munkatársainak bevonásával képzéseket és tréningeket tart az érdeklődők számára, továbbá biztosítja a tapasztalatok, legjobb gyakorlatok és információk cseréjét a hazai és nemzetközi szereplők között. Ez egyben jelzi a harmadik alapfeladat tartalmát, ami az uniós és nemzetközi hálózatok kiépítését és használatát jelenti (ERRIN, Lisszaboni Régiók Hálózata, Purple), de ugyanúgy vonatkozik kétoldalú partneri viszony kialakítására például Alsó-Sziléziával és Flandriával.

A WMR Regionális Iroda sikeres működésének egyik legfontosabb előfeltételét a brüsszeli képviselő és a hazai intézmények közötti intézményes kapcsolatok jelentik. Az iroda tevékenysége a régió fejlesztési stratégiáját követi, munkáját az érintettek által létrehozott – formális és informális – munkacsoportok és tanácsadó szervezetek segítik, a WMR és Brüsszel közötti „forró drót” működését hazai részről egy-egy kapcsolattartó személy biztosítja a regionális fejlesztési ügynökségen és a regionális kormányzati hivatalon belül.

*Forrás: Howell, 2006*

## **2. esettanulmány**

### **A Szlovák Régiók Háza**

A képviselő 2005 márciusában kezdte meg működését. A nyolc szlovák régióból hat képviselteti magát, de a további két régió esetében is folyamatban van a brüsszeli iroda felállítása.

Az „esernyőképviselő”-modell lényege, hogy a régiók saját irodával rendelkeznek a közös „Házban”, mindenki a saját érdekei és stratégiai szerint tevékenykedik, de legfontosabb céljaik megvalósítását összehangolják, és gyakran tartanak közös rendezvényeket.

A legfontosabb közös célkitűzések:

- a szlovák régiók érdekeinek támogatása;
- az uniós pályázati lehetőségekről és közpolitikákról szóló információk eljuttatása a régiókhoz;
- a közösségi intézmények és a régiók közötti kommunikáció elősegítése;
- a szlovák régiók megismertetése.

A közös események szervezését a Ház közös, de a régiók által közösen finanszírozott információs és kommunikációs menedzsere végzi. Feladatához tartozik többek között az aktuális pályázati lehetőségeket és egyéb hasznos információ-

kat tartalmazó hírlevél szerkesztése, az irodák közös kapcsolati listájának összeállítása és folyamatos frissítése, eseménynaptár, honlap és lógó elkészítése.

A Ház kezdeményezte a szlovák régiók, az EP képviselők, valamint az Állandó Képviselői Hálózatának létrehozását, ami biztosítja a naprakész információk áramlását és a különböző nézőpontok ismertetésével segítséget nyújt az optimális döntések előkészítéséhez.

A Szlovák Régiók Háza küldetése szerint a közös képviselővel a szlovák régiók jobban tudják hallatni hangjukat Brüsszelben, és az egyes régiók is sikerebbek. A Ház az Avenue Cortenbergh 89 alatt található, ami közel van a Schumann térhez, ezáltal a Tanács és a Bizottság épületeihez.

Forrás: Bjerborg, 200

### 3. esettanulmány

#### A Lubuszi/Lublina vajdaság (Lubuskie, Lengyelország)

Az irodát 2005 júniusában alapították, és a Dél-dániai Házban rendezték be, „társbérletben” a dán EU-Vest régió irodájával. A lubusziak két okból is ezt a megoldást választották: egyrészt a „társbérlet” körülményei között formálódó mindennapi kommunikáció közvetlen hozzáférést nyújt más országok kapcsolati hálózatához, másrészt jó iskolát biztosít azokkal az ismeretekkel és készségekkel kapcsolatban, hogy miként kell egy regionális képviselői irodát működtetni Brüsszelben.

Az iroda stratégiai célkitűzései: a régió népszerűsítése és megismertetése az Európai Térben, a régiós szereplők ellátása aktuális információkkal, valamint a közösségi politikákra vonatkozó javaslatok és kezdeményezések befolyásolása a Lubuszi vajdaság érdekeinek megfelelően.

Feladatok:

- információs tevékenységek (kéthavonta hírlevél kiadása, „korai figyelmeztetés” a vajdaságot közvetlenül érintő jogszabályalkotással kapcsolatban, pályázati lehetőségek felkutatása, „Europe Direct” forrádrót kiépítése a hazai intézményekkel);
- a régió képviselői és promóciója (rendezvények és tanulmányutak szervezése, havi rendszerességgel képzések biztosítása a fejlesztéspolitikában érintett hazai szereplők számára);
- pályázati tanácsadás (pályázati lehetőségek felkutatása, partnerkeresés, a pályázatok megírását azonban az iroda egyelőre nem tudja biztosítani);
- lobbizás (részvétel a kohéziós politika megvalósítása körül szerveződő hálózatokban, találkozók szervezése az uniós és a lubuszi szakértők között, szoros kapcsolatok kiépítése a Régiók Bizottságával).

Az irodát egy igazgató (irodavezető) irányítja, egy-két asszisztens részvételével. A vajdaság intézményeivel való kapcsolattartást az önkormányzat végrehajtó

szervezetének, a Marsall Hivatalának négy tisztviselője biztosítja. Az otthoni iroda szintén „Europe Direct” rendszerben működik.

A brüsszeli iroda működését teljes egészében a Lublini vajdaság finanszírozza, de a szolgáltatásokat a régió minden szereplője igénybe veszi (települési önkormányzatok, oktatási és kulturális intézmények, vállalatok).

*Forrás: Bjerborg, 2005*

#### **4. esettanulmány**

##### **A dániai West Zealand EU Iroda: működési költségek és eredmények**

###### *Az iroda fenntartásának költségei*

A mintegy 300 ezer lakossal rendelkező West Zealand brüsszeli képviselője a Dél-dániai Régiók Házában található, ahol közösen bérel egy 53 m<sup>2</sup> alapterületű, négy kis irodát magába foglaló helyiséget a Storstrøm régióval. Emellett igénybe vehetik a Ház két tárgyalóját (az egyik 50, a másik 15 fő befogadására alkalmas), és használhatják az egyéb kiszolgáló helyiségeket (konyha, mellékhelyiségek). A fűtési költségeket is magába foglaló bérleti díj havi 800 eurót jelent a west zealandi iroda számára.

Az ADSL internetszolgáltatást a másik irodával közösen fizetik (fejenként havi 100-100 eurót), ugyanennyibe kerül a Skype rendszerű telefonvonal bérlése. Az egyéb irodai költségek (papír, fénymásolópatronok, CD-k, stb.) évi 500 eurót tesznek ki.

###### *Az iroda működéséhez kapcsolódó költségek*

A west zealandi iroda amennyire lehet, igyekszik alacsonyan tartani a reprezentációs kiadásokat (1500 euró). Ez az összeg magába foglalja az immár hagyományossá vált Balti-tengeri Együttműködés konferencia szervezéséhez történő hozzájárulást, két kisebb szakmai rendezvény költségeit a „Forum Rresund” (a dán és svéd regionális irodák hálózata) keretében, valamint a hazáról szervezett tanulmányutak brüsszeli költségeit. A reprezentációs költségeket nagymértékben csökkentheti, hogy nagyobb konferenciák esetén a Régiók Bizottsága ingyenesen biztosít helyiségeket.

A működéshez kapcsolódó költségek között kell számon tartani a küldő régióba történő hazautazást, ami évi 10-12 alkalmat jelent (magyarországi paraméterekkel ez 2007 áprilisában Malévvel oda-vissza 55 000 Ft, ugyanez a Wizzairrel 28 000 repülőjegy költséget jelent). Végül meg kell említeni, hogy az újonnan létesített irodák ebből az alkalomból gyakran tartanak bemutatkozó fogadást, amely a west zealandi iroda esetében egy kb. 150 fős rendezvényt jelentett, meglehetősen borsos számlával (5 ezer euróba került az étel-ital, pincérek, zenészek, virágok...)

### *Bérek és társadalombiztosítás*

A bér és az egészségügyi hozzájárulás mértéke nagymértékben függ az érintett ország, illetve régió általános jövedelmi viszonyaitól, illetve attól, hogy az alkalmazottak milyen jogviszonyban állnak az irodával, illetve a régióval.

### *Eredmények*

A west zealandi iroda egy főt foglalkoztat Brüsszelben, és két kapcsolattartó munkatársat otthon. 2004-ben az iroda közreműködése eredményeként 6 projekt kezdődött meg mintegy 1,43 millió euró értékben. A projekteket a Comenius programból, az Interreg III A és III C programból, az Északi Tanács által meghirdetett Nordplus Junior programból, a Tacis CBC-ből, valamint a Dán Alapból finanszírozzák.

*Forrás: Bjerborg, 2005*

## **Jegyzetek**

- 1 Az MLG-nek európai kutatásokban való alkalmazását azonban sok tekintetben megnehezíti tartalmi és fogalmi kiforratlansága, diffúz jellege. Vannak, akik a többszintű döntéshozatal koncepcionális kereteként értelmezik (Scharpf, 1999; Kohler-Koch, 2003), mások a „klasszikus” neofunkcionalista-kormányközi dichotómiával szemben új értelmezési modellnek tartják (Börzel, 2002; Peters and Pierre, 2003), többen pedig a meg nem valósult, de hivatalosan soha el nem vetett európai alkotmány egyik lehetséges kormányzási struktúrájaként emlegetik (Hooghe and Marks, 2001; Bache and Flinders, 2004).
- 2 A fenti gondolatmenet konkrétabb és szemléletesebb leírása jelenik meg Ágh (2006a) felfogásában, aki a háromszög-dinamikát három egymásba kapcsolódó „partnerségi háromszöggként” tételezi. Az első az EU, a nemzetállam, és a régió, a második a központi kormányzat és társadalmi, területi szereplők kapcsolatára utal, míg a harmadik a regionális kormányzás belső és külső, vertikális és horizontális kapcsolatait fejezi ki.
- 3 A többszintű kormányzás jelenségére eredetileg Gary Marks és Liesbeth Hooghe ma már emblematikusnak tekinthető kutatásai nyomán, a struktuális és kohéziós politika működésével összefüggésben figyeltek fel a kutatók a kilencvenes évek első felében (Marks, 1993; Hooghe, 1995).
- 4 A decentralizált országokban alkalmazott többszintű egyeztető mechanizmusokat jól mutatja az osztrák gyakorlat, ahol a szövetségi miniszterek, a szociális partnerek, a Nemzeti Bank, a Statisztikai Hivatal, valamint a Landok (tartományok) közös álláspontját képviselő Kapcsolati Iroda részvételével 1993-tól heti rendszerességgel megvitatják, és ha kell, felülvizsgálják az EU-döntéshozatalban képviselt tárgyalási pozíciót. Az itt kialakult állásfoglalás már utasítás formájában kerül a Külügyminisztérium közvetítésével az Állandó Képviselőhöz (Luif, 1998: 121).
- 5 A promóciós rendezvények költségvetési dilemmáit jól mutatja az a fogadással egybekötött nagysikerű rendezvény, amit 2004-ben Észak-Írország és az ír határ menti régiók közösen szerveztek az Interreg IIIA program során megvalósított projektjeik bemutatása és népszerűsítése céljából. A fogadás mintegy 7500 euróba került, de ennek még a felét sem (3000 euró) tette



- ki az étel-és italszámla, a költségek döntő hányadát szervezésre, kommunikációra és egyéb programelemekre fordították (nyomatott meghívók, profi fotósok, ír élőzene stb.).
- 6 Egy, a regionális képviseleti irodák együttműködési kapcsolatainak hátterét vizsgáló kutatás szerint a legjelentősebb befolyásoló tényező az volt, hogy mely tagállamból származik az adott régió. Eszerint az EU többszintű kormányzási rendszerében a regionális irodák olyan hálózatokat építenek ki, amelyek kifejezik tagállami gyökereiket (Salk, Nielsen and Marks, 2001: 11).
  - 7 A regionális irodák 2006. október 12-15. között külön konferenciát szerveztek az Open Days keretei között („OPEN DAYS - European week of Regions and Cities, Decentralised Events in Partner Offices”).
  - 8 A pályázatokat az alábbi témák körében hirdetik meg: szociálpolitika és egészségügy, megújuló energiaforrások és környezetgazdálkodás, kutatás, fejlesztés, digitális technológiák alkalmazása, oktatás, kultúra, ifjúságpolitika, valamint az ázsiai országokkal való kapcsolatépítés.
  - 9 Például a dániai irodák az információgyűjtés és pályázatfigyelés helyett egyre inkább a regionális és üzleti fejlesztésekre koncentrálnak, vagyis egyre inkább a régióon belüli konkrét eredmények elérésére helyezik a hangsúlyt.
  - 10 Michel Huysenne és Theo Jans 2004-ben készült kutatása szerint az összes képviselet 60 százaléka kevesebb mint öt alkalmazottal működik, amelyből minden negyedik, tehát az összes képviselet 15 százaléka egy alkalmazottat foglalkoztat.
  - 11 Az éves költségvetésre vonatkozó kérdést a kérdőívet megválaszolók 123 képviselet fele nem válaszolta meg (Huysenne and Jans, 2005).
  - 12 Lásd a magyar képviseletekről szóló fejezetet.
  - 13 Lásd például: [www.deldunantul.com/download.php?id=1109](http://www.deldunantul.com/download.php?id=1109)
  - 14 A Magyar Régiók brüsszeli Képviseletének megismertetésében a vezető-koordinátor, Baranyi Magdolna volt segítségünkre.
  - 15 A Dél-dunántúli Régió brüsszeli Képviseletéről szóló alfejezet Pálmai Zsolt, a Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség nemzetközi kapcsolatok osztályának vezetője, a Dél-dunántúli Régió brüsszeli képviselője segítségével készült.
  - 16 A Dél-Dunántúlon 2006. október 12-22. között került sor személyes egyeztetésekre a három megyeszékhelyen (25 külső szereplő bevonásával), illetve két találkozó volt a DDRFÜ Kht. pécsi irodájában 3 külső munkatárs részvételével.
  - 17 Norvégia a tíz újonnan csatlakozott ország részére kétoldalú szerződésekkel létrehozta a Norvég finanszírozási Mechanizmust (Norvég alap), melynek teljes összege 5 éven keresztül évi 113 millió euró, amelyből Magyarország részesedése 13 százalék, azaz évi 15 millió euró.
  - 18 Az Észak-alföldi Régió brüsszeli Képviseletéről szóló alfejezet Izsák Kincső, a Képviselet munkatársa segítségével készült.
  - 19 A konferencián Antonio de Blasio magyar európai parlamenti képviselő tartott előadást az interregionális és határon átnyúló kapcsolatok fontosságáról és az európai döntéshozatalban betöltött szerepéről.
  - 20 A szemináriumon Dr. Szendrődi László (Magyarország Állandó Képviselete), Dr. Bernd Reichert, Monika Sormann (Európai Bizottság), Dr. Szendrák Erika (HunAsco) és Dr. Roland Strauss (Platte and Partners) tartottak előadást.
  - 21 A Dél-alföldi Régió brüsszeli Képviselete szóló alfejezet elkészítésében Kúsz Tibor, a Képviselet munkatársa volt segítségünkre.
  - 22 A Budapest Főváros brüsszeli Képviselete című alfejezet elkészítésében Mátyási Gizella, a Képviselet igazgatója volt segítségünkre.
  - 23 A Nyugat-dunántúli Régió brüsszeli Képviseletéről szóló alfejezet elkészítésében Kiss Judit nemzetközi referens, a Képviselet vezetője volt segítségünkre.

*Rechnitzer János*

## AZ EURÓPAI REGIONÁLIS POLITIKA ÉS MAGYAR VÁROSFEJLESZTÉS IRÁNYAI

### Bevezetés

A kohézió és szolidaritás az Európai Unió működésének meghatározó alapelve. A közösség célja, hogy a 27 tagország régiói, területi egységei a fejlődésben közeledjenek egymáshoz, a meglévő gazdasági és társadalmi különbségek csökkenjenek, biztosított legyen az emberek számára az életfeltételek minél szélesebb skálájának elérhetősége. A célokat a *kohéziós, vagy más néven, a regionális politikán* keresztül valósítják meg, amit célirányosan alkalmaznak 1988-tól. A politika módszere, hogy a tervezési időszakokra fejlesztési irányokat határoznak meg, s besorolják a régiókat fejlettségük alapján, majd összekapcsolják a célokat és a támogatásokat. 1988-tól hozzávetőleg 480 milliárd eurót költött a közösség a régiók támogatására, s ennek az összegnek közel 70 százalékát azon területi egységek használták fel, ahol a jövedelemszint (egy főre jutó GDP) nem érte el a közösség átlagának 75 százalékát (Európai Bizottság, 2004).

2007–2013 között *új tervezési időszak* kezdődik, amelyben az Európai Unió 308 milliárd euróval kívánja támogatni a régiókat. (Az Európai Unió Tanácsa, 2005). A kohéziós politika alapvető célja a jövőben a *növekedés és a foglalkoztatás* feltételeinek javítása. Ezzel Európa pozíciója több vonatkozásban erősíthető az Egyesült Államokhoz és a feltörekvő ázsiai térséghez mérten, ugyanakkor csökkenhetnek a regionális különbségek, s az újonnan csatlakozó országok esélyt kaphatnak a felzárkózásra. Az általános elvek és célok egy bonyolult rendszerben valósulnak meg, amiben kidolgozzák a kohéziós politika programozását, azaz céljainak megvalósítási rendszerét, annak menedzselésének, az ellenőrzésének és kiértékelésének szabályait, illetve a támogatási forrásokat képviselő alapok (Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap, Kohéziós Alap, Területi Együtműködés Európai Csoportosulás) igénybevételi, felhasználási módjait.

A tanulmány a kohéziós politika egyik új elemét a *városoknak* a növekedéshez és foglalkoztatáshoz való hozzájárulását mutatja be. Célunk egyrészt érzékelteni, hogy a régiók mellett a városok szükségszerű felértékelődése következett be az európai kohéziós politikában, másrészt keressük a jövőbeli magyar fejlesztéspolitikában ennek az új fejlesztési iránynak a meglétét, visszaigazolását, s ennek kapcsán néhány ajánlást teszünk a magyar város, vagy pontosabban településpolitika lehetséges irányaira.

## 1. A városhálózat fejlődési irányai

Az európai területi fejlődésben a városhálózatnak meghatározó szerepe volt és lesz a következő évtizedekben, így nem tekinthetünk el azoknak a folyamatoknak a bemutatásától és értelmezésétől, amelyek jellemzik a kontinens város-szerkezetét (Boudville 1966, Lasuén 1969, Lasuén 1973). Tapasztalni lehet, hogy a korábbi hierarchikus kapcsolatok szerkezete megbomlik, s egyrészt egy-egy nagy központ körül erőteljes koncentráció figyelhető meg, másrészt a városok közötti munkamegosztás is megváltozik. A századvég gazdasági és társadalmi folyamatai a városrendszerben is érvényesültek. Így a globalizáció hatására a nemzeti terek felbomlanak, azokat felváltja a kontinenst átfogó szerepkörök kialakulása, s ennek következtében a rendszer minden szintjén, különösen az egyre szélesebb funkciókat tömörítő városoknál a verseny kiéleződése figyelhető meg (Storper, 1997; Egyedi, 1997, 2003; Rechnitzer 2002; Rechnitzer, 2004; Castells 2005).

Az egyik ESPON (European Spatial Planning Observation Network, 2002-2006) program keretében (Nordregio, 2004) az európai városhálózatot vizsgálták. Az elemzés alapja az ún. funkcionális városi területek (Functional Urban Area, FUA) voltak, amely kiterjedt a gazdasági, az igazgatási, a közlekedési, az idegenforgalmi, a kulturális adottságok egységes szempont alapján történő számbavételére. A vizsgálat összesen 1595 funkcionális városi területet (FUA) határozott meg Európa 29 országában.

Az elemzések alapján lehatárolható volt a városok közötti kapcsolatok egyre erősebbek, a humán-erőforrás-koncentráció magas. Potenciális integrációs zónának tekinthető a Prága–Pozsony–Bécs–Budapest térség is, ami a jövőben folytatódhat Zágráb irányába. A kutatás alapján lehatárolták az európai/vagy transznacionális jelentőségű ún. „megá”-kat, továbbá országos, regionális és helyi szintű központokat. A nagy, nemzetközileg kiemelkedő „mega”-központokat öt kategóriába sorolták a következők szerint:

- *Globális csomópontok (Global Nodes)*: a legnagyobb, leginkább versenyképes városrendszerek magas szintű közlekedési, kommunikációs kapcsolatokkal (London, Párizs).
- *Európa motorjai (European Engines)*: erősen versenyképes, jelentős humán-erőforrással és jó közlekedési, kommunikációs kapcsolatokkal rendelkező nagyvárosok (a Pentagon városai: München, Frankfurt, Milánó, Hamburg, Brüsszel, Stuttgart, Zürich, Amsterdam, Düsseldorf, Köln; a Pentagonon kívül: Madrid, Róma, Koppenhága, Berlin, Barcelona, Stockholm, Bécs).
- *Erős „mega”-központok*: versenyképes, gyakran jelentős humán-erőforrással rendelkező nagyvárosok (Helsinki, Manchester, Athén, Dublin, Göteborg, Torino, Genf, Oslo).
- *Potenciális „mega”-központok*: kisebb, mérsékeltebben versenyképes, perifériusabb helyzetű nagyvárosok, az előbbieknél gyakran kedvezőtlenebb humán-erőforrással rendelkeznek (fővárosok: Varsó, Budapest, Prága, Liszabon; valamint Lyon, Antwerpen, Rotterdam, Malmö, Marseille, Nizza,

Nápoly, Bréma, Toulouse, Lille, Bergen, Glasgow, Edinburgh, Birmingham, Luxemburg, Palma de Mallorca, Bologna, Valencia, Bilbao, Aarhus, Bern).

- *Gyenge „mega”-központok*: a potenciális „mega” városoknál kisebb, kevésbé versenyképes, periférikusabb helyzetű, gyengébb humán erőforrással rendelkező városok (fővárosok: Bukarest, Szófia, Tallin, Pozsony, Vilnius, Riga, Ljubljana; valamint Bordeaux, Le Havre, Genova, Sevilla, Porto, Katowice, Krakó, Gdansk-Gdynia, Wrocław, Poznan, Łódź, Szczecin, Temesvár, Valtta, Turku, Cork, Southampton-Eastleigh).

A „mega”-központokat *dinamikus változások* jellemzik, aminek hordozói a jövőben a közlekedési, info-kommunikációs szolgáltatásaik és kapcsolataik fejlődése, a terciér és kvaterner szektor új profiljainak megtelepítése, olyan funkciók, intézmények befogadása, amelyek országos, transznacionális, esetleg kontinentális méretben érvényesülnek. Alapvető kérdés, hogy *képesek-e kapcsolatba lépni*, együttműködni más, hasonló nagyságrendű városokkal, és így együttesen hálózatot alkotni, s ezzel új funkcionális tereket létrehozni. A fejlődés természetes alternatívája lehet több város esetében a *funkciók leépülése*, azok kimerülése. Ezek főleg a korábbi ipari koncentrációkat veszélyeztetik, ahol a gazdasági szerkezetváltás együtt járhat a városi környezet és a társadalom eróziójával. A kisebb, a „mega”-központokhoz valamilyen módon kapcsolódó városkörzetek jelentősége részben az, hogy ezek a *decentralizációs, dezurbanizációs* városfejlődési folyamatok keretében a széttelepülés (népesség, gazdasági tevékenységek stb.) befogadói. A periférikus, vidéki térségekben a lokális központok jelentősége más, teljesebb körű, mint az urbanizált térségekben, ahol a többi centrum közelsége és a közlekedési kapcsolatok révén a szolgáltatások igénybevételének alternatívái rendelkezésre állnak.

Az európai városrendszert tehát a *gazdasági funkciók tagolják*, miközben egyre nagyobb területre van szükség, a városok terjeszkednek, növekszik a területfelhasználásuk. A területnövekedés együtt jár az infrastrukturális költségek emelkedésével, de a fokozott városi közlekedési forgalom is rontja a környezet minőségét. Településagglomerációk alakulnak ki, amelyek aztán új kapcsolatokat és intézményeket kívánnak meg a város és környezete között, de a városi rendszerek, funkciók működtetésének is a korábbiaktól eltérő megoldásait kezdeményezik.

Miközben a városok terjeszkednek, a *szociális feszültségek* új összefüggéseivel kell számolni. A belvárosok számos esetben kiürülnek, azok leépülnek, egyre veszélyesebbé válnak, a magasabb jövedelmű népesség a külső városrészekbe, vagy agglomerációs településekbe költözik, s azokat követi a kereskedelmi és más szolgáltatások kitelepülése (*push-hatás*). Növekszik a bevándorlók száma (pl. más országokból), akik a belvárosi és lakótelepi városrészekben telepsznek le, megkezdődik az etnikai és kulturális alapú elkülönülés, fokozódik a bűnözés, labilissá válik a városi szerkezet (*pull-hatás*), ami aztán fékezi a befektetéseket, az új beruházók megjelenését.

S végezetül szólni kell a *városi környezet* minőségének fokozatos romlásáról. A csökkenő zöldterületek, a zaj- és légszennyezés, a dinamikusan növekedő

hulladéktermelés és vízfogyasztás súlyos problémák elé állítják a városfejlesztést. Ezeknek a tényezőknek a mérséklése jelentős gazdasági erőforrásokat köthet, amit aztán mérsékelhetnek a csökkenő beruházások, s a gazdasági bázis leépülése következtében jelentkező városüzemeltetési problémák.

## 2. A kelet-közép-európai térség városfejlődési sajátosságai

A nyugat-európai településfejlődési trendektől valamelyest eltér a *kelet-közép-európai térség* fejlődése. Ebből adódóan a volt szocialista országok európai uniós csatlakozása új problématerületek felmerülését, illetve az egykori nyugat-európai problémák újbóli megjelenését jelenti a kohéziós politikákban (Vision Planet, 1999; Illés 2002).

A kelet-európai országokban a *város-vidék dichotómiát* a múltban is és a jelenben is hagyományosan nagy kettősség és ellentmondás jellemzi. Történelmi szempontból a városi és a vidéki települések között hatalmas társadalmi, számos esetben pedig etnikai összetételű távolság volt. A fejlettségben, a foglalkoztatásban, a jövedelmekben, az oktatásban és a kommunális szolgáltatások színvonalában a városi és a vidéki települések között nagy különbségek voltak, melyek napjainkra átalakultak ugyan, de változatlanul fennállnak, sőt fokozódnak. A növekedés és az innováció terjedése a városból a falura nem volt olyan organikus és folyamatos, mint Európa nyugati felében.

A város-vidék sikertelen integrációjának az egyik legfontosabb oka a *kisvárosok*<sup>1</sup> elégtelen fejlesztési és vonzási potenciálja. A kisvárosok száma és sűrűsége, fejlettségi szintje alacsonyabb, mint a nyugati-európai országokban (Ausztria, Németország, Olaszország). A fejlesztési erőfeszítések és források a nagyvárosokban, a közigazgatási és ipari központokban koncentrálnak. Vannak olyan térségek, melyek nem rendelkeznek megfelelő szolgáltatási ellátási központtal, és nincsenek kapcsolódási pontjaik a fejlesztési interakciókhoz.

A korábbi (a szocialista időszakban kialakult) *város- és vidékfejlesztési politika* nem volt megfelelően koordinált. Átfogó, összefüggésekre épülő területfejlesztési politika helyett egymással versenyző és ellentétes politikai prioritásoknak tekintették a különböző nagyságú és jellegű településeket. A nagyvárosokban megvalósuló iparosítás és a hatalmas lakótelep-építések elszívták a vidéki térségek humán- és vállalkozási erőforrásait, míg a vidékfejlesztésre egyáltalán nem vagy csak alig maradtak eszközök. A városhálózat fejlesztése a szolgáltatás-ellátási funkciók és a helyi együttműködési lehetőségek helyett az ipari és közigazgatási szempontoknak rendelődték alá. Kialakultak megfelelő szolgáltatási központtal nem rendelkező térségek.

Míg a II. világháborút megelőzően a legtöbb kelet-közép-európai országban a fővárosokra való koncentráció jellemezte a városfejlesztési politikát, addig a múlt század hatvanastól a nyolcvanas évtizedeiig a fejlesztés közvetlenül a második szinten elhelyezkedő városokra irányult. A városfejlesztés e prioritásrendszere a *közép-városok*<sup>2</sup> viszonylag erős csoportjának kiemelkedését tette lehetővé. E városok sorsának meghatározásában döntő szerepet játszottak a közigazgatási funk-

ciók. A legtöbb új ipari beruházás a közigazgatási központokba települt, és itt valósult meg az állami lakásépítések nagy része is. Mindemellett mindenhol csökkent a fővárosok nyomasztó túlsúlya, és egy kiegyensúlyozottabb városhálózat kialakulása kezdődött meg.

Voltak olyan városok, amelyek számára hátrányokkal járt ez a fejlesztési stratégia, hiszen a központi közigazgatási funkcióval nem rendelkező városok hátrányos helyzetbe kerültek. Összehasonlíthatatlanul kevesebb esélyük volt a fejlesztésekre és az állami támogatásokra, mint a közigazgatási centrumoknak, ahol az állam és a párt hatalom koncentrált. A *városi migráció* főleg a közigazgatási centrumok felé irányult, míg a többi város nagy részében csökkent a lakosság. Bizonyos szempontból vesztesek voltak azok a városok is, amelyek nem illeszkedtek az átlagos közigazgatási modellhez. A közigazgatási területükön – és néha az országhatárokon – túlnyúló vonzáskörzettel és vonzerővel rendelkező városok nem voltak képesek a sajátos funkcióik kibontakoztatására ebben a rendszerben. Lengyelországban Krakkó, a Cseh Köztársaságban Brno, Ukrajnában Lvov és Csernyivci, a volt NDK-ban pedig Lipcse és Drezda tartozik e várostípusba. Végül az *európai jelentőségű fővárosok* is vesztesei voltak az elmúlt fejlesztési politikának, hiszen Európa többi centrumától elszigetelve, egy állam helyi életére kényszerítve, messze estek az európai gazdasági és kulturális fejlődés fő áramlataitól. A térség valamennyi fővárosára igaz ez, de különösen drámai Berlin esetében. Vitatható volt a politika *nyertesének* haszna is: a nehézipari telephelyek és a nagy, egyhangú lakótelepek – a városfejlesztés legfőbb eredményei – ma problématerületek, ahol igen szorongató kérdés a modernizáció, a fenntartás, illetve a környezeti és társadalmi helyzet javítása.

A kelet-közép európai országokban a jövő egyik legnagyobb kihívása a városok *belső szerkezetének átalakítása*. A hagyományos belvárosokat évtizedeken keresztül elhanyagolták. Ha sor került is rekonstrukcióra a belvárosban, az a régi épületek lebontását és új, a hagyományos környezethez nem illő épületek emelését jelentette. A belvárosok régi lakásállományát nem újították fel, állapotuk mindinkább leromlott. A tipikus belvárosi funkciók, mint kereskedelem, szórakozás, bankok, pénzügyi szolgáltatások, idegenforgalmi lehetőségek vagy egyáltalán nem léteztek, vagy csak alsóbbrendű szerepűek voltak. Az új lakóházak építése többnyire a városok külső kerületeiben valósult meg, általában előre gyártott elemekből összeállított hatalmas *monofunkcionális lakótelepek* formájában. Ezáltal a hagyományos lakásoknál többnyire magasabb volt a komfortszintjük, azonban már rögtön felépítésük után jelentkezett néhány komoly probléma (funkciójának nem felelt meg, kis alapterület, szigetelési problémák, gyenge infrastruktúra és szolgáltatás, zöldterület stb.).

A lakónegyedek városi terjeszkedése eltérő módon alakult. Míg a fejlettebb közép-európai országokban (Németország egy része, Ausztria, Olaszország keleti része), valamint Szlovéniában, Horvátországban és Magyarországon jellemző volt a városok terjeszkedése, addig más országokban azt korlátozták. Azonban a felépült nyaralók, és a kialakított „hobbikertek” a viskókkal néha nagyobb területet foglaltak el, mint a városi lakónegyedek.

A kilencvenes évek elején lezajlott politikai változásokat követően, jelentősen megváltoztak a város szerkezetét alakító tényezők, és velük együtt a kihívások, melyekkel a várostervezésnek szembe kell néznie. A gazdasági változások következményeként megújultak a városközpontok és a belvárosi területek. Lengyelországban, Magyarországon, Romániában és Bulgáriában az üzletek és kiskereskedések száma a rendszerváltozás után például négy évvel (1990 és 1994 között) több mint a kétszeresére emelkedett. Ezek leginkább a városközpontokban találhatóak. Az új kereskedelmi bankok a városközpontokban építették fel igazgatóságukat és nyitották meg fiókjait, melyek ma hozzájárulnak a városkép alakulásához. A belvárosi területek épületeit felújították, és a lakófunkciót felváltotta az üzleti funkció, azonban érzékelhetők a városközpontokra negatív hatással járó folyamatok is: a külvárosokban felépült bevásárló- és szórakoztatóközpontok, multiplex mozik a városközpontok üzletei felől maguk felé csábítják a vásárlókat és fogyasztókat.

Az elmúlt évtizedekben felépült hatalmas lakótelepek ma súlyos gondot jelentenek. A merev technológia miatt a lakásokat nem lehet felújítani, vagy bővíteni. A fűtési költségek igen gyorsan emelkednek. A szükséges technológiai felújítás idejének közeledtével, egyre nagyobb lesz a megfelelő és hatékony felújítási technológiák hiányának nyomása. Megindult a társadalmi szegregáció, a magasabb jövedelműek elhagyják a lakótelepeket, és vagy a belvárosban keresnek lakást, vagy a családi házas zónában, az alacsonyabb jövedelmű csoportok pedig a lakótelepekre költöznek. A kelet-európai (a volt szocialista) országokban (beleértve a volt NDK-t is) körülbelül 17 millió ember, azaz a népesség közel 20 százaléka él ilyen nagy lakótelepeken, míg a közép-európai (Bajorország, Baden-Württemberg, Ausztria, Olaszország keleti része) országokban alig néhány százezer.

Előre látható, hogy a legtöbb közép-kelet-európai országban tovább fog folytatódni a közeli jövőben a városok terjeszkedése. A városi migráció elkerülhetetlenül erősíteni fogja ezt a folyamatot. A városfejlesztési folyamatot a szuburbanizáció és a városi agglomerációk kialakulása jellemzi napjainkban, és mindez a jövőben erősödni fog. Sajátos tendencia, hogy a nagyvárosok népességleadókká váltak, míg a környékükben lévő falvak erősen népességbefogadók lettek; a szuburbanizációs folyamatok jól érzékelhetők Kelet-Közép-Európában.

A várostervezés komoly kihívásokkal néz szembe a következő időszakban, különösen ott komolyak a nehézségek, ahol a városi területek és ingatlanok helyreállítása a soron következő feladat. A tulajdonosi kapcsolatok ugyanis gyakran nem tisztázottak, a nyilvántartás nem képes lépést tartani a privatizációval. A városi hatóságok pedig nem rendelkeznek olyan ingatlanok és pénzüsszegek felett, melyekkel az ingatlanpiacot befolyásolni tudnák, jogaik és kompetenciáik nem kellően tisztázottak. A szabályozások végrehajtása időigényesebb és bonyolultabb, mint a múltban volt.

### 3. Fókuszban a város

Az *Európai Területfejlesztés Perspektívái*<sup>3</sup> (ESDP, 1999) azzal a céllal született, hogy az új évezred első tíz-húsz évének európai területfejlesztési politikai célkitűzéseit megfogalmazza, annak alapelveit értelmezze, s egyben eligazítást adjon az – akkori – Európai Unió számára; de a csatlakozni kívánó Európa keleti felének is a fejlesztési és támogatási célok meghatározásához. A dokumentum három fő célkitűzéscsoportot határozott meg, amiben a városfejlődés és a városi térségek alakításának meghatározó szerepe van.

Az európai terület fejlődés fókuszába ismét a *város* került, mivel ebben a területi egységben koncentráltan zajlanak a térbeli folyamatok, azok jellege, funkcióik sajátosságai részben meghatározzák a térségeik fejlődését, részben pedig hordozzák és kifejezik a versenyképességet. Az ESDP-ben foglalt alapelvek megjelennek az Európai Parlament által 2006. július 4-én elfogadott *kohéziós politikában*, aminek kiegészítő dokumentuma a *városok hozzájárulása a növekedéshez és a foglalkoztatáshoz* (European Commission, 2005). A városokkal foglalkozó kiegészítő dokumentum arra az elvre épül, hogy a kohéziós politikában a *városok lehetnek a motorjai a növekedésnek és a munkahelyteremtésnek*. A cél a városok és térségük szervezettebb összekapcsolása, ami nemcsak a metropoliszokra terjed ki, hanem a nagy-, közép- és kisvárosokra egyaránt. Szükséges a hálózati fejlesztés, de jelentősen csökkenteni kell a városok közötti különbségeket, illetve a városon belüli problémák kezelését fókuszba kell állítani, így csak a városi társadalom és környezet nagyfokú egyenlőtlenségének csökkentésével érhető el a fenntartható fejlődés.

A célok első csoportja a *vonzó városra* vonatkozik. Újszerű, az eddigi kohéziós politikában nem kiemelten kezelt kérdés volt, hogy miként lehet a városokat vonzóvá tenni nemcsak a befektetők előtt, hanem az ott lakók számára is jobb élet- és munkakörülményeket teremteni. Ennek alapján javításra szorul a városok elérhetősége, a belső közlekedési kapcsolatok, a szolgáltatások rendszereinek megújítása, a természeti és városi épített környezet megújítása. (E fejlesztési célok között kiemelten szerepel a volt szocialista országok városaiban lévő panellakások megújítása!) Új elemként jelenik meg a célok között a *kultúra* gazdasági és városfejlesztő hatásainak támogatása, s ezzel kapcsolatban a kulturális örökség fokozott védelme.

A második célcsoport az *innováció, a vállalkozó szellem és a tudásalapú gazdaság támogatása*. A kis- és középvállalkozások tekinthetők a legfontosabb munkahelyteremtőknek, így célszerű ösztönözni a városon belüli működési feltételek javítását. Mindezekhez kapcsolódik, hogy azon városokban, ahol a tudásgazdaság intézményei megtalálhatók, a jövőben nagyobb szerepet kaphatnak az innovációk terjesztésében, a munkaerő képzésében, a tudásra épülő hálózati rendszerek alakításában.

A harmadik javasolt támogatási célcsoport a *több és jobb minőségű munkahelyek*. Abból a paradoxonból indul ki, hogy a közösség városainak több mint kétharmadában a foglalkoztatási ráta alacsonyabb az országos átlagoknál, s csak a városok tíz százalékában magasabb ez a szint (2001), mint a Lisszaboni Stra-



tégiában megjelölt 70 százalék. A munkahelyteremtés tehát számos eszközzel támogatandó, ezek között is prioritást élveznek az *oktatás és képzés* modernizációja, a hátrányos helyzetű rétegek bevonása a munkaerőpiacra, vagy a szolgáltató szektor munkahelyteremtő hatásának élénkítése.

A városok többségében a *társadalmi egyenlőtlenségek* látványosak, ennek csökkentését célozza meg a negyedik ajánlott fejlesztési irány. Kiemelten kezelendő a bevándorlók integrálása, a fiatalok és gyermekek helyzetének javítása – főleg az oktatási körülmények jobbításával – és a nők egyenjogúságának biztosítása. A városi világban koncentrálnak a bűnözés, gyenge a közbiztonság; ezek mérséklését a városi környezet megújításával is lehet mérsékelni.

A városi rendszer irányítása, a *kormányzás* eszközeinek bővítését szorgalmazza az utolsó, az ötödik célkitűzés. A fejlesztések stratégiai szemléletű kezelésére, a városok és régiók tervezett együttműködése, a civil szféra erőteljesebb bevonása a fejlesztési döntésekbe, s végül a sikeres városok, vagy városi akciók megismertetése javíthatja a városi kormányzást, s ezzel együtt a versenyképességet.

A célok megvalósításának forrásaihoz az Európai Unió sajátos *eszközeivel* járul hozzá. Ezek között fontos szerepet kapnak a fejlesztést támogató intézmények, így a Strukturális Alapok, az Európai Beruházási Bank. 2007–2013 között bevezetnek az uniós országok számára egy új támogatási formát is a fenti célok megvalósítására, amit *JEREMIE programnak* neveznek. Ösztönzést kap a Public-Private Partnership program (PPP), ahol a közösségek (ország, helyi, területi önkormányzatok) és a magántőke együttműködése alapján indulnak meg fejlesztések.

#### 4. A magyar városhálózat jellemzői az átmenet után

A hazai városhálózatban a kilencvenes években erőteljes átrendeződés regisztrálható. Látványosan terjedtek a piacgazdaság intézményei, amelyek a kilencvenes évek végére a hálózat alakításának meghatározó tényezőivé váltak. Az új tényezőkre nagyobb népességgel, számottevő vonzókörzettel, kiforrott, többszintű intézményrendszerrel és jövedelemtermelő képességgel rendelkező nagyvárosok gyorsabban reagáltak, így helyzetüket stabilizálni tudták, de egyben térségi szervező szerepköreiket is szélesítették.

Elkülönülnek a hálózatban egy-egy funkcióra (agglomeráció, képzés-felsőoktatás), vagy egy-egy domináns gazdasági (ipar, turizmus, kereskedelem) tevékenységre épülő városok. A tradicionális középvárosok és a hetvenes-nyolcvanas években alapított kis- és kis-középvárosok fokozatosan ledolgozták a rendszerváltozás negatív gazdasági hatásait, így befogadták a piacgazdaság intézményei, teret kaptak a tercier szektor modernizációt közvetítő intézményei. A köztés, erősen változó, még nem kellően stabil szerkezettel és intézményrendszerrel bíró városállományban – ahol a „csinált”, új városok szép számban jelen vannak – még csak esetlegesen a megújítás-hordozó intézményrendszer kiépülése, a gazdasági szerkezet bizonytalan, a jövedelmi pozíciók mérsékeltek, így jövőbeli

elmozdulásuk bizonytalan. Felrajzolható ismételt nagyobb számban, a kilencvenes években alapított, illetve a Tiszántúlmúlt 20-30 évben létesített centrumaiból a leszakadók csoportja. Történtek elmozdulások a piaci intézmények és szolgáltatások, s a gazdasági bázis fejlesztésében, azonban ennek üteme elmaradt a hálózat egészének átrendeződésétől, így a lemaradásuk látványos, kitapintható. Ennek a városkörnek a többsége agrártérségben, vagy ipari válságtérségben található, így nem képesek sem energiát felszívni, sem pedig kibocsátani a térségüknek.

A városhálózat tehát a kilencvenes években nem volt mozdulatlan, a rendszer egésze és annak egyes tagjainak többsége megkísérelt alkalmazkodni a piacgazdasághoz, részben az intézmények befogadásával, részben pedig az új térségi szerepkörök kiszélesítésével. A hálózat tagjainak többsége ledolgozta a kilencvenes évek elejére jellemző dermedtséget, a kis- és középvárosok egyre nagyobb csoportjai az ország szinte mindegyik régiójában vagy visszarendezték funkcióikat, vagy éppen felkészülnek az új szerepek fogadására. Elkezdődött viszont a hálózat felhígulása a kilencvenes években, ami növelte bizonyos régiókban a várossűrűséget (*Függelék, 1. táblázat*), s ezzel a versenyt az új szerepkörökért, míg másutt a régiók elmaradottsága következtében az új városok valójában nem tudtak a közvetítői lenni a modernizáció intézményrendszereinek. A hálózat egyértelmű nyertesei és a sikeres városok – ugyan eltérő ütemben és időben – a nagyvárosok lettek, ahol kialakult és stabilizálódott a piacgazdaság új intézményrendszere, s ezzel térségi hatásuk új, alapvetően a fogyasztásra építő dimenziót kapott.

A városhálózat jövőbeli alakulásának a kilencvenes évek alapján előrevetíthető trendje a nagyvárosok további erősödése, azok funkcióinak szélesedése, ezáltal egymás közötti versenyének kieleződése. A tradicionális középvárosok és a nyolcvanas évek közepéig alapított kis-középvárosok helyzetének stabilizálódása várható, valamint kistérségi, jobb esetben mezoregionális szerepkörök bővülése. A speciális helyzetű városok körének bővülésével kell számolni, így gyarapodnak az üdülő-turisztikai, az agglomerációs (Budapest és a regionális központok mellett), és új – már érzékelhető – jelenségként a határmenti városok, döntően kereskedelmi és szolgáltatófunkciókkal. S végül a kisvárosok élénkülése azokban a régiókban lehet számottevő, ahol a tartós gazdasági növekedés feltételei biztosítottak, s ezáltal be tudnak kapcsolódni a nagyvárosok gazdasága által egyre határozottabban formált regionális hálózatokba. Ahol a nagyváros nem képes a hálózat formálását erősíteni, még saját szerkezetének átrendezésével és stabilizálásával lesz elfoglalva, ezekben a régiókban a kisvárosok tovább stagnálnak az intézményeik és szolgáltatásaik csendes leépülése mellett.

Vélhetően a további városalapításra mint közigazgatási és politikai gesztusra szükség lesz a jövőben is. Vannak még városhiányos terek az országban, azonban ezek az újabb egységek csak kistérségeik vonatkozásban fognak hatni, vagy éppen hatnak jelenleg is; döntően nem befolyásolják a hálózat egészének fejlődését. A verseny és az európai hálózatba való minél teljesebb betagozódás a nagyvárosokra, regionális központokra lesz jellemző, ezek az egységek válhatnak a jövőben a hálózat formálóivá, s egyben a regionális szintű struktúrák alakítóivá.

Kutatásaink azt bizonyították (Rechnitzer, 2004), hogy összességében negyvenötven nagy- illetve középváros az, amely képes és alkalmas a tudásbázisok alakítására. Ennek a városkörnek lehet térségi szervező szerepe, s ezek közül is kiemelkedik nyolc-tíz regionális központ, ahol a funkciók koncentrációja, az azokat megjelenítő intézményrendszer, a saját és vonzáskörzetük tömegéből következő kapcsolati erők, a befolyásolt és ellátott piacok mérete alapján alkalmassak lehetnek a régiók szervezésére, egy nagyobb térség egybetartására, sajátosságainak alakítására. Ezen a körön kívüli városok a rendszerben nem kapnak meghatározó szerepet. A funkcióik többségükben kiegészítik a nagyobb központokét, néhány város esetén mérsékeltérben érvényesülnek hatásaik, vagy éppen a specialitásaik révén inkább egy-egy sajátos piaci, fogyasztási vagy ellátási teret képesek generálni.

## 5. Városok a magyar fejlesztési koncepciókban

A hazai városhálózat kutatása fontos részét képezi a magyar regionális tudomány vizsgálati irányainak (Rechnitzer, 2004). Nem elhanyagolható az sem, hogy a területi folyamatokat alakító koncepciókban megjelenik a város, a városi térség, azonban karakteres érvényesülést nem tudott ez a településforma magának kialakítani. A városi funkciók alakításának legfontosabb tere az önkormányzatok és azok gazdálkodása volt a rendszerváltozástól napjainkig. A várossá nyilvánítási rendszer ugyan egyre pontosabbá, konkréttá vált, de nem volt mentes a politikai beavatkozásoktól, a lokális és a regionális érdekek érvényesítésétől (Beluszky és Győri, 2006). A városhálózat felduzzadt, aminek következtében a belső tagozódása igencsak megosztottá vált. A nagyvárosokon belül éppen úgy létrejöttek elkülönült csoportok, mint a középvárosok között, és azoktól funkciókban, térbeli szerepkörökben egyre távolodó kisvárosi halmaz alakult ki, ami csak néhány esetben villantja fel a hálózati jelleget. (Döntően a főváros-környéki agglomerációs kisvárosokra jellemzőek a hálózati kapcsolatok, illetve néhány regionális központnál egy-két kisváros esetében láthatók a szervezettebb együttműködések.)

A városhálózat alakításának tudatos elvei elsőként a 2005-ben elfogadott Országos Területfejlesztési Koncepcióban jelennek meg. A koncepció 2015-ig meghatározza a területi fejlesztés legfontosabb irányait, amiben öt célt jelenít meg, így a térségi versenyképességet, a területi felzárkózást, a fenntartható területi fejlődést, a területi integrációt Európával, valamint a decentralizációt és regionalizmust. Ezekben az alapvető célokban a város mint településforma és mint gazdasági, társadalmi szervezőközpont a két célrendszerben válik meghatározóvá. A 2015-ig meghatározott célok között kiemelten szerepel a *budapesti metropolisz-térség* fejlesztése. Új elemként jelenik meg a koncepcióban, hogy nagyon helyesen felismerték, hogy Magyarország területi szerkezetének alakítása nem vonatkoztatható el a kelet-közép-európai térség fejlődésétől. A sajátos történelmi, földrajzi és településhálózati meghatározottságok következtében sokoldalú térbeli integrációk kezdődtek el, amiknek a folytatása, ösztönzése szükségszerű.

Ebben az új, szerveződő kárpát-medencei térben Budapestnek meghatározó szerepe volt és lehet a jövőben.

A másik célcsoport a régóta jellemző helyzetnek az ismételt megerősítése, hogy csökkenteni kell az ország egyközpontúságát, a *policentrikus városhálózat kialakításának* esélyét biztosítva. A regionális központok innovációs, gazdasági, igazgatási, szolgáltatási szerepének megerősítése révén történhet mindez, aminek következtében a regionális kisugárzó hatások erősebbek lehetnek a nagyvárosi kör bizonyos tagjaiban. Így erősödhet a hálózati jelleg, mind intraregionális, mind pedig interregionális, döntően határmenti együttműködések vonatkozásában.

A budapesti túlsúly ellenpontozása érdekében a fejlesztési koncepcióban regionális innovációs pólusok, fejlesztési központok kijelölése történt meg. Ennek a fejlesztési politikának az előzményei már az 1971-ben elfogadott Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepcióra nyúlik vissza (1007/1971. (III. 16) Korm. határozat). A Koncepcióban a települések ötfokozatú osztályozását alakították ki, ahol az országos központ (Budapest), a felsőfokú központ (kiemelt, felsőfokú központ, részleges), középfokú központ (részleges), alsófokú központ (kiemelt, alsó fokú, részleges) és egyéb település besorolást alakítottak ki. A tervezési-gazdasági körzetek a fővárosra és az öt regionális központra épültek (Kulcsár, 1972). Ennek a rendszernek a bevezetése a hetvenes évek végére kudarcba fulladt, mivel egyrészt a rendszer túl merev volt a szolgáltatások leosztásában, azok hierarchikus jellegében, másrészt nem rendelkezett a szükséges forrásokkal, s végül az alsóbb szintek erős politikai nyomást fejtettek ki a rendszer ellen. Számunkra most az a lényeges ebből a koncepcióból, hogy már itt is megfogalmazódik a regionális központok hálózatának tudatos fejlesztése, részben a kijelölésre került – de nem működő – körzetek gazdasági fókuszaként, részben pedig a fővárost ellensúlyozó centrumokként.

A növekedési pólus-elmélet képezte alapját a *francia regionális politikának* a hatvanas és hetvenes években. Ennek hatására alakultak ki a franciaországi nagyvárosok szellemi bázisai (egyetemi hálózat, tudományos parkok, kutatóintézetek telepítése, korszerű technológiát működtető vállalkozások letelepedésének támogatása, város rehabilitációs programok). A francia modell sikeresnek mondható, hiszen elérték, hogy közel két évtized alatt a nagyvároshálózat megerősödjön, annak versenyképessége emelkedjen, és egyben a regionális szervező-funkcióik is létrejöhessenek.

A magyar városhálózat jellege, a *nagyvárosok kiegyenlített*, de szerkezetében mégis eltérő rendszere, a regionális szerepkörök és szervező funkciók iránti egyre nagyobb igény lehetővé teszi, hogy az öt tradicionális regionális központ (Győr, Pécs, Szeged, Debrecen, Miskolc) egy koncentrált fejlesztés révén *fejlesztési pólus* funkcióit – amelyek egyértelműen adottak mindegyik központban – megújítsák, azokat további új elemekkel egészítsék ki. Az OTK-ban megjelenik még alközpontként a Veszprém-Székesfehérvár várospáros is, mint kiemelt fejlesztési terület. Az Országos Területfejlesztési Koncepcióban megfogalmazottak szerint a pólussá válás kritériumai az alábbiak ():

- régióját formáló, határon is átnyúló térszervező erővel rendelkezik;
- magas szintű K+F és innovációs funkciók jelenléte, ezen belül magas tudástartalmú gazdasági tevékenységek, széles kínálati palettájú egyetemi képzés jelenléte;
- a város fejlődése, fejlesztése tágabb régiójában megfogalmazott fejlődési szükségletekre is választ jelent;
- erős kooperáció tágabb régiójának településeivel, térségeivel;
- méretéből adódó társadalmi, gazdasági (helyi piac) és politikai súly;
- magasabb igényeket is kielégítő kulturális, szolgáltatási kínálat jelenléte, a legmagasabban képzett munkaerőt foglalkoztatni képes munkahelyek nagyszámú jelenléte (OTK, 2005: 43).

A regionális pólusok fejlesztési súlypontjait a következőkben határozhatjuk meg:

- felsőoktatási intézmények oktatási palettájának teljes vertikummá alakítása; a felsőoktatás és a KKV-k közötti kapcsolatrendszer javítása, illetve megeremtése;
- meghatározó és lehetőleg jelentős fejlődési perspektívával rendelkező ágazatokhoz, szakterületekhez<sup>4</sup> kapcsolódó kutatás-fejlesztési kapacitás bővítése, tudásközpont-szerepük megerősítése, melyen keresztül törekedni kell a K+F területi diverzifikációjának elősegítésére;
- a pénzügyi, üzleti, menedzsment-tanácsadói, továbbá a közszolgáltatások színvonalának fejlesztése;
- regionálisan ki kell alakítani az innovációs transzferintézmények, szervezetek körét;
- befektetési környezet javítása, pro-aktív, a magánszféra forrásait is bevonó településfejlesztési tevékenység ösztönzése (OTK, 2005: 43).

A regionális pólusok kialakítása, pontosabban folyamatainak erősítése mellett azok fenntarthatósága is biztosítandó, a következő tényezők alapján:

- kulturális szerepkör megerősítése, a magasan képzett munkaerő számára nemzetközi tekintetben is vonzó lakó- és rekreációs környezet kialakítása, komplex kulturális kínálat kialakításával és regionális, országos, nemzetközi rendezvények szervezésével;
- közlekedési kapcsolatok modernizációja, a közlekedési szennyezéseket csökkentő beruházások létesítése, forgalomcsillapító intézkedések bevezetése, terhermentesítő utak építése, környezetbarát tömegközlekedés fejlesztése;
- az esetleges erősödő szuburbanizációs folyamatokból adódó társadalmi problémák kezelése (agglomerációs problémák), a pólusok társadalmilag, illetve fizikailag erodálódó, illetve funkcióvesztett tereinek revitalizálása (barnamezők rehabilitációja, városi „slumosodás” megakadályozása);
- a fokozott környezeti terhelés ártalmainak csökkentése, a levegő- és zajszennyezés, a hulladékkezelés, szennyvízkezelés problémáinak megoldása,

az összehangolt zöldfelületi rendszer megteremtése, agglomerálódó térségekben a környező településekkel együttműködve (OTK, 2005: 43).

Fontos középtávon is érvényesítendő célkitűzés, a térségi városhálózati kapcsolatok fővárostól nem függő hálózatainak intenzifikálása. Ennek érdekében cél:

- alközpontok és tengelyek harmonikus rendszere kialakulásának ösztönzése, hogy a fejlődési dinamikát a pólusok hatékonyan tudják térségük felé közvetíteni;
- a központok és alközpontok régió belüli elérhetőségének biztosítása a közúti és tömegközlekedési viszonyok javításával;
- a központok és alközpontok régió kívüli elérhetőségének biztosítása: biztosítani kell a többi regionális pólus, a főváros és a szomszédos országok hasonló központjainak magas színvonalú elérhetőségét is (autópálya, gyorsvasút, gyorsforgalmi utak, indokolt forgalom esetén regionális repülőtér), valamint a nemzetközi magisztrális hálózati rendszerekbe való integrációt;
- piac, különösen a munkaerőpiac térségi kiszélesítése érdekében a regionális és specializált központok körzetén belül a napi munkába járást lehetővé tevő közlekedési kapcsolatok fejlesztése;
- magasszintű virtuális hozzáférés megteremtése a modern információs és kommunikációs infrastruktúra (pl. biztonságos, szélessávú internet; széleskörű hozzáférés) alkalmazásával a regionális innovációs pólusokban és a specializált központokban.

A városhálózat fejlesztésének súlypontja a hazai területfejlesztés koncepcióban a fejlesztési, növekedési pólusokra koncentrálódik (*Függelék, 1. ábra*). Budapest és a hét magyar nagyváros innovációs bázisainak, gazdasági szervezőerőinek, térbeli kapcsolatainak, elérhetőségeiknek és a városi környezetek alapvető megújítása révén számolnak a tervezők azzal, hogy beindíthatók további regionális fejlesztési folyamatok. Mindezek mellett azonban nem lehet és szabad megfedkezni a *városhálózat további elemeiről sem*, hiszen azok is a hálózat részét képezik. Fontos, hogy a hálózat egészére, annak szinte minden tagjára *egyértelmű fejlesztési üzenetek* fogalmazódjanak meg, amelyek a helyi elképzelések olyan regionális szintű összehangolásából, valamint országos szintű fejlesztési irányokból következnek, amik az európai elvek és gyakorlat magyar feldolgozásának tekinthetők.

## 6. Ajánlások a magyar városhálózat, településpolitika számára

1. Az Európai Unió regionális politikájában egyre nagyobb hangsúllyal jelenik meg a település, s azon belül a város, illetve a város és környezetének tudatos fejlesztése. A 2007–2013 közötti időszakban tehát az *Új Magyarország Fejlesztési Tervben*, annak egyes szektorális és regionális operatív programjaiban kiemelten

kell kezelni a városfejlesztést, illetve a város és a környezetének fejlesztésére vonatkozó célokat. A Regionális Operatív Programokban a nagyvárosok fejlesztése kapjon prioritást, illetve a szektorális OP-k ne zárkózzanak el a fejlesztési pólusok aktivitása elől.

2. Nélkülözhetetlen az *Országos Területfejlesztési Konceptió* részeként (OTK, 2005), annak kiegészítéseként az *Országos Településhálózat-fejlesztési Irányelveket* kidolgozni. Ezekben, az irányelvekben reagálni kell az Európai Unió kohéziós politikájának városokra vonatkozó elvárásaira, azokat adaptálni kell a magyar viszonyokra és meg kell keresni a legfontosabb fejlesztési irányokat, amikre alapos szakmai és finanszírozási eligazítást szükséges adni.

3. Az 5+2 regionális központ szintjén megindult *fejlesztési pólus program* mellett elő kell készíteni a hazai *középvárosok* fejlesztésére vonatkozó elképzelés rendszert, amit részben a szektorális és regionális operatív programokban kell érvényesíteni. Kiemelten kezelendő a középvárosok rehabilitációs programja, ami vonatkozzon a közlekedési rendszereik megújítására, a városi belső terek (épületállomány) felújítására és a kor igényeinek megfelelő beépítésekre, valamint hasonló szellemben a telekkialakításra, a „barna” ipari területek rehabilitációjára, megfelelő szintű közművek kiépítésére. A középvárosi szerepkörök intézményi bázisainak megerősítése döntő jelentőségű lehet az egyes régiók fejlesztési elképzeléseinek megvalósításában.

4. Hasonlóan célszerű áttekinteni a hazai *kisvárosok* fejlesztési elképzeléseit, döntően a kistérségi szerveződések segítése érdekében, kiemelt hangsúllyal az elérhetőségre, a szolgáltatások biztosítására, a megfelelő (vonzó) infrastrukturális feltételekre. Támogatni kell a kisvárosok fejlesztési elképzeléseinek (fejlesztési stratégia, program) kidolgozását, azok összhangba hozását a kistérségre készülő fejlesztési elképzelésekkel. Célszerű szabályozni a várossá válás rendszerét, azt összhangba hozni a kistérségi hálózat további lehatárolásával.

5. Nemcsak európai uniós eszközöket kell megmozgatni a városi építészeti környezet és infrastrukturális rendszer megújítására, illetve fejlesztésére, hanem ezek finanszírozására az állami eszközök mellett *új megoldásokat* kell kikísérletezni (pl. városi kötvény, helyi PPP konstrukciók, helyi adórendszer megújítása) és bevezetni.

## Hivatkozások

Az Európai Unió Tanácsa (2005): *Financial Perspective*, Council of the European Union, CADRE-FIN 268, december 16.

Beluszky Pál és Győri Róbert (2006): *Ez a falu város! Avagy a városi rang adományozásának gyakorlata s következményei. Tér és Társadalom*. 2. 65–83.

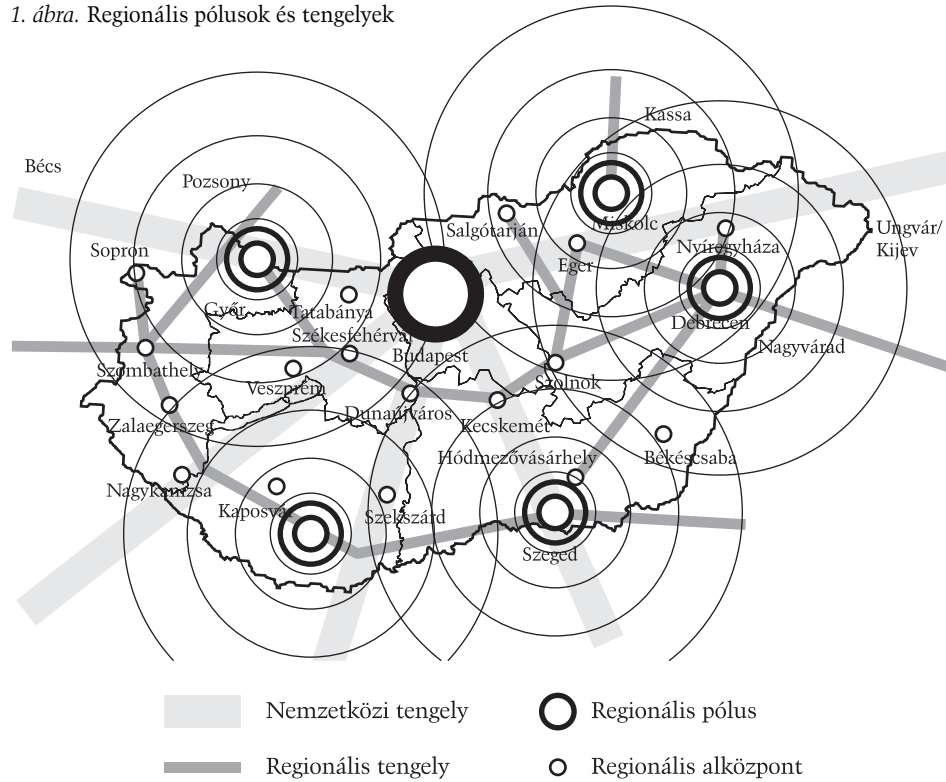
Boudville, Jacques (1966): *Problems of Regional Economic Planning* (A regionális közgazdasági tervezés problémái), Edinburgh: Edinburgh University Press

- Castells, Manuel (2005): **A hálózati társadalom kialakulása**, Budapest: Gondolat-Infonia
- Committee on Spatial Development (1999): *European Spatial Development Perspective (ESDP): Towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, elérhető: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf), letöltés: 2007. 01. 15.
- Enyedi György (1997): A sikeres város, *Tér és Társadalom*, 4. sz., pp. 1–9
- Enyedi György (2003): Városi világ-városfejlődés a globalizáció korában, Pécs: PTE Közgazdaságtudományi Kar Habilitációs előadások
- Európai Bizottság (2004): Új partnerség a kohézió érdekében: Konvergencia, versenyképesség, együttműködés. Harmadik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- European Commission (2005): *Cohesion Policy and Cities: the Urban Contribution to Growth and Jobs in the Regions* (Kohéziós politika és városok: A városok és agglomerációk hozzájárulása a régiók növekedéséhez és foglalkoztatásához), Commission Staff Working Paper. Commission of the European Communities, Brussels, 23. 11. 2005., elérhető: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/urban/contri\\_urban\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/urban/contri_urban_en.pdf), letöltés: 2007. 01. 15.
- Illés Iván (2002): **Közép- és Délkelet-Európa az ezredfordulón. Átalakulás, integráció, régiók**, Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó
- Kulcsár Viktor (szerk.) (1972): **Területi tervezés, tanácsi tervezés**, Budapest: Közgazdasági és Jogi Kiadó
- Lasuén, Jose Ramon (1969): On Growth Poles (A növekedési sarkokon), *Urban Studies*, No. 2, pp. 137–161
- Lasuén, Jose Ramon (1973): Urbanization and Development. The Temporal Interaction between Geographical and Sectoral Clusters (Városiasodás és fejlődés: Az ideiglenes kölcsönhatás földrajzi és ágazati klaszterek között), *Urban Studies*, No. 2, pp. 163–188
- NORDREGIO (2004): The Role, Specific Situation and Potentials of Urban Areas as Nodes in a Polycentric Development, elérhető: [http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/648/index\\_EN.html](http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/648/index_EN.html), letöltés: 2005. 02. 12.
- Országos Területfejlesztési Konceptió (2005), Budapest: VÁTI Kht.
- Rechnitzer János (2002): A városhálózat az átmenetben, a kilencvenes évek változási irányai, *Tér és Társadalom*, 3. sz., pp. 165–183
- Rechnitzer János (2004): A városhálózat és a régiók formálódása, *Magyar Tudomány*, 9. sz., pp. 948–959
- Storper, Michael (1997): **The Regional World: Territorial Development in a Global Economy**, New York-London: The Guilford Press
- Vision Planet (1999): A közép-európai, a Duna-menti és az Adria térség integrált területfejlesztési stratégiája: Irányelvek és fejlesztéspolitikai javaslatok, *Tér és Társadalom*, 1–2. sz., pp. 195–251



## Függelék

1. ábra. Regionális pólusok és tengelyek



Forrás: OTK, 2005

1. táblázat. A városok számának és városi népesség arányának alakulása, 1950–2006

Időpont	Városok száma	Gyarapodás az előző időszakhoz mérten	A városi népesség aránya, %
1950. I. 1.	54	–	36
1960. I. 1.	63	9	40
1970. I. 1.	73	10	45
1980. I. 1.	96	23	53
1988. I. 1.	125	29	58
1990. I. 1.	166	70	62
1995. I. 1.	194	28	63
2000. I. 1.	222	56	64
2006. I. 1.	289	67	67

Forrás: Beluszky és Győri, 2006: 66

## Jegyzetek

- 1 A kisebb központok fogalma nem azonos a városok méretével. A kisebb térségek központjaira utal, melyek naponta elfogadható utazási időn belül elérhetőek. A különböző elérhetőségi és utazási lehetőségeket figyelembe véve a térségek mérete országonként eltérő lehet.
- 2 A „középméretű városok” különböző népességszámot takarhatnak, ami az adott ország méretétől és településhálózatától függ.
- 3 Az Európai Unió területfejlesztési miniszterei készítették elő a 2000-2006 közötti időszak regionális politikájának új irányait. Ennek az elkészítő munkának az eredménye az Európai Területi Fejlődés Perspektívái (European Spatial Development Perspective ESDP), amely az új tervidőszak fejlesztési célkitűzéseit határozza meg. Újabb dokumentum nem áll rendelkezésre, azaz nem ismertek a 2007-2013 közötti időszak európai térfejlődési irányai. A harmadik kohéziós jelentés (Európai Bizottság, 2004) csak összegzi az európai térfolyamatokat, és ajánlásokat fogalmaz meg a strukturális politikára. Így az ESPD-ben foglaltakat érvényesnek és iránymutatónak kell tekinteni.
- 4 Például Szegeden a biotechnológia; Miskolcon a mechatronika, Győrben az autóipar, Pécsen az egészségipar és kultúra, Debrecenben az egészségipar, Veszprém-Székesfehérvár esetében pedig az elektronika és a környezetipar.

*Schneider Gábor*

## **AZ EURÓPAI FŐVÁROSI ÉS METROPOLISZ RÉGIÓK VERSENYKÉPESSÉGE: KITÖRÉSI PONTOK A BUDAPESTI TÉRSÉG SZÁMÁRA**

### **Bevezetés**

A kelet-közép-európai fővárosi térségek a tágabban értelmezett régió – a Visegrádi térség, illetve a Duna-menti országok – meghatározó gazdasági, politikai és kulturális egységei. Nemzetközi jelenlétük az elmúlt időszakban fokozatosan erősödött, az Európai Unió keleti régiójának dinamikus fejlődő gazdasági központjaivá váltak. A kelet-közép-európai fővárosi régiók motorjai és mozdítórugói országuk fejlődésének, sőt országuk felzárkózásának és fejlődésének elsődleges letéteményesei. Mivel gazdasági, politikai és kulturális dominanciájukat tekintve e fővárosi régiók versenytárs nélküli fejlesztési centrumokként működnek a térség országaiban, vizsgálatuk megkülönböztetett figyelmet igényel.

A fokozódó nemzetközi versenyhelyzet integrált térségi stratégiák kialakítását teszi szükségessé Budapest és régiója tekintetében. Az itt megkezdett fejlesztések minősége jelentős mértékben meghatározza Magyarország elkövetkezendő időszakának versenyképességét. Budapest és térsége történelmi lehetőség kapujában van, immáron 16 éve. Azonban ahhoz, hogy valódi – uniós terminológia alapján – fejlesztési centrummá váljék, további lényegi változtatásokra van szükség. Az elmúlt időszakban lezajlott gazdasági és társadalmi folyamatok mára már megkerülhetlenné teszik a regionális gondolkodás bevezetésének szükségességét, amely közigazgatási és szolgáltatási feladatok, valamint fejlesztési koncepciók régiószintű kidolgozását és végrehajtását indokolja. Egy organikus fejlődő nagyváros és vonzáskörzete számára szolgáltatást nyújtó Budapesti Régió kiváló táptalaja a Lisszaboni Stratégia magyarországi megvalósításának. Mindezen feltételek egyúttal a tudásalapú társadalom bevezetésének előfeltételeit is jelentik.

E tanulmány keretei között – a regionális versenyképességet meghatározó általános tulajdonságokból kiindulva – átfogó nemzetközi elemzés készült a nagyvárosi régiók helyzetéről és szerepüknek jövőbeli változásáról. Ennek fényében széleskörű elemzést végzek a klasszikus regionális versenyképességi elméletekből kiindulva. Definiálom a funkcionális városi térségek megváltozott feladatait, valamint különböző gazdasági és demográfiai mutatók alapján modellezem az európai szinten versenyképes nagyvárosi régiókat. Amolyan esettanulmány jelleggel szeretném bemutatni a német nagyvárosi régiókat, amelyek a megváltozott versenyhelyzetre adott közös térségi együttműködés kiváló példái. A régiók vizsgálatával tudom talán a leginkább érzékeltetni a transznacionális városhá-

lózati struktúra jelentőségét, és az ide való bekapcsolódás feltételeit. A német nagyvárosi régiók működése emellett jól ábrázolja a nagyvárosi térségek előtt álló kihívásokat, az elkövetkezendő időszakban betöltött várható szerepüket.

A tanulmány Budapest és vonzáskörzetének versenyképességét kívánja oly módon elősegíteni, hogy a transzeurópai városhálózati struktúra jelenlegi és elkövetkezendő időszakban betöltött szerepét elemzi. Ennek megfelelően bemutatom a policentrikus fejlesztési centrumok által meghatározott új európai gazdasági térségeket és a közép-európai térség hosszú távú fejlődésének vízióját, az ún. Pentagon II-t. A klasszikus pentagon fogalma alatt a London-Párizs-Hamburg-München-Milánó ötszög által fémjelzett gazdasági és innovációs térséget értjük. Az öt metropoliszrégió által meghatározott gazdasági centrum sajátossága az erőforrások erőteljes koncentrációja. E térség régiói ugyanis az EU27 GDP-jének mintegy felét, lakosságának közel harmadát adják, kevesebb mint 15 százaléknyi területen. A Pentagon II. fogalma olyan közép-európai térségi lehatárolást kíván megjeleníteni, amely a nyugat-európai gazdasági „megacentrumhoz” hasonlóan kiemelt gazdasági és kutatás-fejlesztési koncentrációt jelentene. A modell a közép-európai régiók számára kínál hosszú távon ígéretes felzárkózási lehetőséget, amely a metropoliszrégiók szoros együttműködésén alapul, egy észak-déli új gazdasági folyosó kialakításával, valamint az ún. „kapu-funkció” megteremtésével a keleti piacok felé. Az egyes modellek vizsgálatakor a jelenlegi realitásokat figyelembe véve ismertetem az abban rejlő erősségeket és gyengeségeket.

Tanulmányomat abban a szemléletben írom, amely szerint a gazdasági és társadalmi különbségekben arányosabb Európát policentrikus fejlesztési centrumok létrehozásával, valamint nagyvárosi térségek hálózati együttműködésével alakítható ki. Ennek tükrében a közép-európai fővárosi térségek versenye nem egyfajta rivalizáláson kell alapulnia, hanem éppen ellenkezőleg, a gazdasági verseny következtében egyfajta transzregionális együttműködésen.

## 1. A metropolisz városi térségek és a funkcionális városi térségek bemutatása

Az Európai Unió miniszteri tanácsa több alkalommal is megerősítette,<sup>1</sup> hogy az elkövetkezendő időszak regionális politikájának homlokterében a városi térségek fejlesztése kell, hogy kerüljön. A városi térségek fejlesztése az új kohéziós politikának egyik lényegi prioritásává vált, gyakran a lisszaboni stratégia összekapcsolásával. A funkcionális városi térségek szerepének erősödésével olyan új irányelvek jelentek meg, mint a

- „jobb területi kormányzás” (*better territorial governance*), amelynek feladata a térségi fejlesztések összefogása és erősítése helyi szinten, illetve uniós szintű képviselése;
- az „Európai Területi Együttműködés” (*European Territorial Cooperation*) erősítése, amely eredményeként innovatív és integrált területfejlesztési koncepciók együttes kialakítására kerülhet sor;<sup>2</sup>

- az ún. „jó gyakorlatok” (*best practice*) széleskörű tapasztalatcseréjére, továbbá olyan stratégiai koncepciók megvalósítására, amelyek széles uniós összefogásban készülnek (Council of Ministers, 2005b: 3).

Az unió ezen törekvések támogatására az Európai Szomszédságpolitika további erősítésével, illetve a lisszaboni és göteborgi prioritások átstrukturálásával<sup>3</sup> válaszolt. A funkcionális városi térségek aktívabb részvételét a kohéziós politikában az alábbi pontokon segítette elő:

- Az innovatív fejlesztési pólusok szoros kapcsolatban állnak a régió központokkal, illetve az ott működő vállalkozásokkal és egyetemekkel.
- A nemzeti lisszaboni stratégiák, az ún. Nemzeti Reformprogramok kidolgozásának és végrehajtásának aktív résztvevői a városok és a régiók.
- A régiók üzleti vonzerejének növelése és az élhető régió modelljének kialakítása.
- Az ún. „többfokozatú szereplőbevonás” (*multi-scale-actor approach*), amelynek keretében a regionális és a helyi döntéshozókat is bevonják a többszintű döntéshozatali eljárásba.

Az uniós prioritások egyértelműen egy többszintű döntéshozatali modell kialakítását szorgalmazzák, a szubszidiaritás elvének alkalmazásával. A politikai döntéshozatal és a partnerség körének kibővítése mellett további törekvés a gazdaság térségi szintű koncentrációja, valamint a fenntartható fejlődés regionális szintű kialakítása. A Lisszaboni Stratégia megvalósítása tehát egyre nagyobb mértékben kerül a funkcionális városi térségek hatáskörébe.

Az Európai Unió 462 olyan várost tart nyilván, amelyek lakossága meghaladja a 100 ezer főt. A gazdasági és foglalkoztatottsági statisztikai adatok alapján ezek a városok és térségeik befolyásolják a legnagyobb mértékben a gazdasági és a társadalmi fejlődést. A városok dominanciáját mutatja az az adat is, amely szerint az Európai Unió állampolgárainak mintegy 80 százaléka él városokban. Ezen felül a felmérések azt is mutatják, hogy a rurális és a hegyvidéki térségekkel szemben egyedül a városoknak sikerült megtartaniuk lakosság számukat, illetve növelniük azt. Az Eurostat előrejelzései szerint az európai városok 2020-ig növekvő lakosságszámmal rendelkeznek; lakosság számuk 2020-tól kezd csökkeni (European Commission, 2006c: 8–10).

Az Európai Tanács 2005. márciusi állásfoglalásában ismételten megerősítette, hogy az európai versenyképesség alapjait és növekedési lehetőségeit a megerősített térségi együttműködésekben látja. A társadalmi kohézió, a tudás és innováció, az emberi erőforrások hatékony és koncentrált felhasználása, valamint a tőke optimális befektetése ennek legfontosabb tényezői (European Commission, 2005a: 3). Felértékelődött a városi térségek funkciója és szerepe, amelyet jól érzékeltet a 2005. decemberi bristoli tanácsülés és az ott elfogadott „Bristoli Megállapodás” (Council of Ministers, 2005a). A megállapodás bevezeti a „fenntartható közösségek” (*sustainable communities*) fogalmát, vagyis a város és térségének olyan irányú fejlődését jelenti, amely integrálja a gazdasági, a társadalmi és kör-

nyezetvédelmi célokat a közszolgáltatási tevékenységekkel. A **fenntartható közösségek** hosszú távú fejlődését nyolc pontban foglalták össze, amit a *Függelék 1. ábrája* tartalmaz.

Az EU **versenyképes városi térségeknek** a 150 ezres lakosságszámot meghaladó térségeket tekinti (METREX 2005: 17). A következőkben a fenti vonzáskörzettel rendelkező városi funkcionális térségek legfontosabb jellemzőit foglalom össze.

A funkcionális városi térségek hatékonyabban képesek ellátni a közszolgáltatási feladatokat, és olyan átfogó célokra, mint a közlekedés, a környezetvédelem és a szociális és gazdasági kihívások, térségi szintű választ tudnak adni. A városi térségek legfőbb kihívásai a környezetvédelem és -menedzsment, a közlekedés, a fenntartható várostervezés és a megfelelő városrendezési politika (European Commission, 2005a: 6). Ezért olyan integrált térségi megközelítési módok kialakítása szükséges, amelyek például a környezetvédelem terén képesek a lég-, a zaj- és vízszennyezés, valamint a megnövekedett közlekedési forgalom kezelésére.

A hagyományos szociális egészségügyi és oktatási szolgáltatások mellett a nagyvárosi térségeknek az alábbi jelentős problematikák kezelésével kell szembenéznük:

- légszennyezés csökkentése,
- ivóvíz- és szennyvízhasználat, illetve -tisztítás,
- hulladékkezelés,
- üvegházhatás,
- zajszint csökkentése,
- természetes és mesterséges környezet aránya,
- energiateljesítmény és -gazdálkodás,
- városi közlekedés,
- fenntartható városszervezési fejlesztés az agglomerációs térségekkel közösen.

Mindezek a feladatok a nagyvárosok speciális gazdasági, társadalmi és szociális sajátosságaiból következnek. A korábban kizárólag a nagyvárosok önkormányzatai által kezelt feladatok – azok összetettsége miatt – például a szuburbanizációs folyamatok, a gazdasági és szolgáltatási dimenzió, a város és vonzáskörzetének integrációja oly mértékben komplex kérdéskörre váltak, amelyek megoldása már csak térségi összefogásban lehetséges. A funkcionális városi térségek kialakulásának alapját is az egyre összetettebb városi feladatok jelentették.

A városi térségek közös feladatellátásában a települési önkormányzati szintről fokozatos elmozdulás következett be a térségi feladatellátás felé. Az együttműködés hiányából kiindulva – a tematikus együttműködések át az integrált városi térségekig – a kooperáció széles formája bontakozott ki. Az EU által számon tartott 462 nagyváros átlagosan több mint felében alakult ki valamilyen mértékű együttműködési forma a város és vonzáskörzete között (European Commission, 2006a).

A funkcionális városi térségek együttműködésében keletkező problémák a következő gyakori hibákra vezethetők vissza:

- A **horizontális együttműködés** hiánya: elsősorban az egyes közpolitikákban megmutatkozó „különutas” magatartás az, amely ennek az előidézője. Megoldás a feladatok térségi szintű áttekintése és harmonizálása.
- A **vertikális együttműködés** alkalmával keletkező különbségek: ez a probléma a nagyváros és vonzáskörzete között meglévő feszültségekből adódik. Eltérő, önös érdekek alapján cselekszik az agglomeráció és a nagyváros is, nincsen térségi szinten politikai döntéshozatali szerv. A probléma leegyszerűsíthető egy koordinációs feladatra.
- Az **államigazgatási és az önkormányzati igazgatás túlságos bürokratizmus**: ez gyakran a párhuzamos intézményi működéssel is együtt jár. Tipikusan ilyen problémák jelennek meg az elővárosi közlekedés integrációja alkalmával, a térségi szemét- és hulladékgazdálkodás, a közműellátás és a szennyvíztisztítás térségi feladatmegosztása alkalmával. Párhuzamosan futó rendszerek, amelyek koordinálatlanul működnek.

Tekintettel arra, hogy a legtöbb városi térségben a feladatellátás továbbra is tematikus, azaz funkcionális jellegű, a legtöbb térség esetében hiányzik az integrált megközelítési mód. A rövid távú fejlesztési érdekek a legtöbb városi térség esetében a mai napig meghatározóbbak az egységes térségi szemléletnél. Pedig a strukturálatlan urbanizáció, a természetes és a mesterséges környezet aránya ma már egyre komolyabb konfliktusok forrásai. Az elmúlt 20 évben a nagyvárosok fokozatosan növekedtek a természetes környezet kárára, amelyet annál lényegesen alacsonyabb mértékű lakossági növekedés követett (Urban Audit, 2004). A strukturálatlan urbanizáció a fenntartható gazdasági növekedésre nézve is komoly fenyegetést jelent.

## 2. A regionális versenyképességet meghatározó tényezők

Minden régió, saját és egyedi tőkével rendelkezik, az ún. „territorial capital”-al (European Commission, 2006c: 3). Ez azt is jelenti, hogy általános értelemben nem létezik olyan modell, amely a versenyképességet átfogóan bemutatná, ugyanakkor vannak olyan dimenziók, amelyek a regionális versenyképességet jelentős mértékben meghatározzák. A következőkben e tényezőket kívánom bemutatni.

### 2.1. A versenyképesség és a Lisszaboni Stratégia közötti összefüggés

A versenyképesség egyik legfontosabb uniós fokmérőjének a Lisszaboni Stratégia alkalmazását tekinthetjük. A lisszaboni célok vizsgálata ugyanis nemzeti és regionális szinten is egyaránt mérhető, amely vizsgálatára az EUROSTAT és az ESPON 14 indikátort dolgozott ki. Elemzésem alapjául a hét leggyakrabban vizsgált indikátort<sup>4</sup> veszem, amely lehetőséget teremt arra, hogy a területi kohézió vizsgálatával néhány versenyképességi szempontot mutassak be (lásd 2. ábra).

A Lisszaboni Stratégia és a fenntartható fejlődés fogalmazza meg az EU-ban azokat a versenyképességi szempontokat, amelyeknek területi szinten a régiók felelnek meg a legjobban. Ugyanakkor vitán felül álló nézet az is, hogy a legsikeresebb térségek a nagyvárosok és vonzáskörzetük, amelyek megfelelő gazdasági, társadalmi adottságokkal és képzett humán erőforrással rendelkeznek. Az ilyen nagyvárosi térségek gyakran egy egész régiót is lefednek, tényleges gazdasági vonzáskörzetük pedig sokszorosan meghaladja az adott régió területét is. Ez különösen igaz a „pentagon” fogalmával fémjelzett nagyvárosokra, vagy a leginnovatívabb régiók központjaira. Tehát mindenképpen különbségeket kell tennünk a metropoliszok és vonzáskörzetük, valamint a regionális lefedettség között. Az EU-terminológia és a METREX tipizálása alapján az 500 ezres lakosságszámot meghaladó térségeket nevezhetjük metropolisz térségeknek – röviden MEGÁ-knak (*Metropolitan European Growth Areas*), amelyből jelenleg 76 van az EU-ban (METREX, 2005: 10). Az egyes térségek feladatai és teljesítményei között lényeges különbségek mutatkoznak, amelyek alapján e metropolisz térségeket a következő pontokban csoportosítom. A magyar településstruktúra sajátosságai-ból adódóan egyedül Budapest és agglomerációja<sup>5</sup> tartozik a metropolisztérségek csoportjába; megyei jogú városaink és a három megye alkotta tervezési régiók nem igazán sorolhatók a nagyvárosi térségek csoportjába.

## 2.2 Földrajzi elhelyezkedés és a regionális versenyképesség kapcsolata

Klasszikus összehasonlítási alap az ún. centrum–periféria (*core–periphery*) viszonya. Az unió magtárségeként az ún. „pentagon” fogalmával<sup>6</sup> jellemzett térségeket tekinthetjük. Ezen régiók alkotta magtárség sajátossága, hogy a jelenlegi Európai Unió plusz Bulgária és Románia össz-GDP-jének mintegy felét, 46,5 százalékát adja, az EU27<sup>7</sup> lakosságának mintegy egyharmada él itt, csupán 14 százaléknyi területen. A centrumtárség meghatározására szolgáló másik legtöbbit említett szimbólum az ún. „kék-banán effektus”<sup>8</sup>. Ezen térségek sajátossága, hogy jelentős tudás-, innovációs és tőkekoncentrációval rendelkeznek, így nem csupán az adott térség, hanem az egész ország, illetve regionális térség fejlődését is meghatározzák. A centrumtárség nyolc NUTS2-es régiójába koncentrálódik a kutatás-fejlesztés (K+F) 25 százaléka (European Commission, 2006c).

A centrum-periféria viszony ugyanakkor az elmúlt időszakban jelentős változáson ment keresztül. Jelentős mértékben megnőtt a hagyományos magtárségen kívül eső régiók gazdasági versenyképessége. Az északi államok régiói sok tekintetben meg is előzték a centrumországokat, elsősorban az információs és telekommunikációs szektorban (ICT-szektor), amely állandó innovativitást és kutatás-fejlesztést igényel. A mediterrán térség régióban elsősorban a szolgáltatási szektor és a turizmus váltak húzóágazatokká. Az unió legdinamikusabb gazdasági növekedését pedig a kelet-közép-európai (KKE-i) térség országai és régiói produkálták az elmúlt években. A KKE-i térségben a fejlődés motorjai a fővárosi térségek voltak (Council of Ministers, 2005b: 8), elsősorban magasan képzett



humán erőforrás-koncentrációjuk és az alacsony munkabérek miatt. Az innováció és a kutatás-fejlesztés terén, az ICT-szektorban való részaránya, valamint a hozzáadott érték tekintetében a KKE-i régió továbbra is jelentős lemaradásban van.

A K+F-re fordított összegek GDP-arányos összehasonlításában<sup>9</sup> a „pentagon-térség” régiói, illetve az északi régiók állnak a legjobban. A közép-európai térségben a legmagasabb K+F-támogatással a fővárosi régiók rendelkeznek.

### 2.3. Rurális vagy városi térség

A Lisszaboni Stratégia és a területi kohézió alapján készített felmérések egyhangúan alátámasztják, hogy a magas urbanizáltságú régiók versenyképessége a legkedvezőbb. Ezekben a régiókban a legmagasabb az egy főre jutó GDP nagysága, a szolgáltatási szektor dominanciája. Ezek a térségek, az ún. „magas urbanizáltságú régiók” (*strong metropolitan areas*), az adott térség fejlődési centrumai, „hotspot-jai”, ahol magas az innováció, a K+F aránya és jelentős számú (ipari) klaszter működik. Ezen „hotspot régiók” további sajátossága, hogy a tudásalapú gazdaság és technológia magas aránya mellett kulturális központokként viselkednek, valamint a közigazgatási centrum funkcióját is betöltik.

Érdeemes kiemelni például, hogy Róma, Athén, Barcelona vagy Lisszabon térsége az európai versenyképesség tekintetében megszerzett előkelő helyét elsősorban a magas szintű szolgáltatási szektorának, valamint kiemelt kulturális és turisztikai vonzerejének köszönheti, nem pedig az ún. negyedik szektor, vagyis az info-kommunikációs szektor kiemelt arányának.

A magas urbanizáltságú régiók további sajátossága, hogy szolgáltatási, képzési és oktatási központok is egyszerre, így jelentős a szakképzett és magasan kvalifikált munkaerő aránya. A KKE-i térségben ilyen magas urbanizáltságú régióknak csak a fővárosi térségek nevezhetők. A térség valamennyi fővárosi régiójára elmondható, de kiemelten a Pozsonyi és a Közép-magyarországi Régióra, hogy itt a legmagasabb a külföldi működőtőke (FDI) aránya. Az egyes régiók versenyképességének elemzésekor meglehetősen hangsúlytalan elem a természetes és mesterséges környezet arányának vizsgálata, az ún. „élhető régió” szempontjainak elemzése. E téren az újonnan csatlakozott tagországok meglehetősen lemaradásban vannak. Ha például a tájvédelmi körzetek és nemzeti parkok arányát vizsgáljuk az egyes tagállamokban, akkor átlagosan az ország területének 15,4 százaléka környezetvédelmi szempontból fokozottan védett térség az EU15 esetében. Ez az érték ugyanakkor a KKE-i térségben Csehország esetében 15,8 százalékos, Magyarország esetében 7 százalékos, Lengyelország esetében pedig 9,3 százalékos. E téren Szlovákia bír kimagasló mutatókkal azért, hogy az ország 23 százaléka táj- és környezetvédelmi térség (European Commission, 2006c: 24). Az infrastrukturálisan magasan fejlett államokban, mint például Németország, Luxemburg vagy az Egyesült Királyság, jelentős hangsúlyt fordítanak az élhető környezet megteremtésére, amelynek szerepe az elkövetkezendő időszak területfejlesztési politikájában tovább erősödik.

#### 2.4. A versenyképesség és az adott régió lakosság száma közötti összefüggés

Ahhoz, hogy a magas urbanizáltságú régiók (a továbbiakban MEGÁ-k) fogalmát kellő mértékben meghatározhasam, az egyes régiókat lakosság szám alapján is meg kell vizsgálni. Ugy vélem, hogy a regionális versenyképesség és a régió nagysága között erőteljes korreláció van. Ennek alátámasztására az ESPON (2006a: 15) és a METREX (2005: 37-43) által kialakított terminológiát kívánom felhasználni, amely az egyes európai fejlődési centrumokat vizsgálta gazdasági fejlettség és a lakosság szám alapján.

Jelenleg az Európai Uniónak kettő **világvárosa** (*global city*) van,<sup>10</sup> London és Párizs, amelyek vonzáskörzeteikkel közösen a globális világ gazdaságban önálló szereplőként is megjelennek, ún. „globális csomópontként” (*global node*), azaz meghatározó szerepet töltenek be Európa gazdasági fejlődésében.

A magas innovációjú, az adott ország és régió fejlődését meghatározó fejlesztési pólusok ténylegesen **Európa motorjai**ként (*European engines*) működnek. E városi térségek az EU centrumában összpontosulnak a legnagyobb számban, de az északi államok innovatív és tudásalapú gazdasága is jól jelzi a skandináv államok fejlettségét és aktív részvételét a nemzetközi gazdasági folyamatokban. Az északi gazdasági modell régióit és a klasszikus mediterrán régiókat (Róma és térsége, vagyis a Laziosi Régió, a Madridi Régió és Katalónia) leszámítva a leginnovatívabb régiók egy meglehetősen koncentrált sávban tömörülnek.

A multipoláris fejlődés és ezáltal a regionális különbségek csökkentésének egyik legjelentősebb eredménye az unió centrumországai az „erős MEGA” (*strong MEGA*) – a továbbiakban MEGA – kialakítása volt. Ezek a funkcionális városi térségek megfelelő fejlődési pólusoknak bizonyultak, amellyel kellő innovációs kapacitás is párosult. Külön érdekessége e régióknak, hogy földrajzi elhelyezkedésükből adódóan egyben forgalmas közlekedési útvonalak mentén találhatóak, ún. multimodális csomópontok, azaz többfajta közlekedési csatorna központjai egyben, így logisztikai szerepük lényeges versenyképességi tényező.

Jelenlegi gazdasági eredményeik alapján a KKE-i térség régiói – kizárólag a fővárosi térségek –, az ún. „**potenciális MEGA**” (*potential MEGA*) kategóriába esnek, vagyis gazdasági fejlettségük, országuk fejlődésében betöltött kiemelkedő szerepük, erőteljes gazdasági növekedésük alapján a lehetséges fejlesztési centrumok csoportjába kerültek. Az unió átlagánál magasabb gazdasági fejlődés, valamint a kedvező földrajzi elhelyezkedés az unió keleti piaca felé, továbbá a nemzetközi összehasonlításban magas külföldi működőtőke a régió gyors felzárkózásának biztosítéka. Az alacsony foglalkoztatottsági ráta, a kutatás-fejlesztésben az állami rész alacsony aránya, a meglehetősen aszimmetrikus vállalat-szerkezet ugyanakkor jól mutatják a KKE-i térség régióinak sebezhetőségét.<sup>11</sup> (Az egyes fejlettségi kategóriák régióinak gazdasági, foglalkoztatottsági és növekedési arányait a *Függelék 1. táblázata* tartalmazza.)

Természetesen a versenyképesség és az egyes régiók nagysága között nem lehet egyenes arányosságot tételni.<sup>12</sup> Ugyanakkor ezek a régiók kellő potenciállal rendelkeznek ahhoz, hogy a tágabban értelmezett vonzáskörzetük számára

is fejlődési pólusokként működjenek. Számos kis és közepes lakosságszámmal rendelkező régió tudott az elmúlt időszakban látványos felzárkózást felmutatni (Cork, Sevilla és a Baltikum régiói). Ugyanakkor nem minden nagy lakosságszámú régió fejlettsége kielégítő. Továbbra is jelentős az alacsony fejlettségű nagyvárosi régiók, az ún. „gyenge MEGÁ-k” (*weak MEGA*), száma is. Az alacsony fejlettség elsősorban a már meglévő regionális különbségekkel indokolható; ezek a gyenge MEGÁ-k a magtérsegen kívül eső perifériákon helyezkednek el. Felzárkózásuk meglehetősen nagy próbatétel, mert a dinamikus fejlődést biztosító magas hozzáadottértékű szektorokban a különbség a magasan fejlett régiók és az alacsonyan fejlett nagyvárosi térségek között tovább nőtt.

## 2.5. Infrastrukturális fejlettség – bekapcsolódás az európai térségbe

Megítélésem szerint az elkövetkezendő időszak legfontosabb versenyképességi kérdése lesz, hogy egyes nagyvárosi régiók mi módon képesek a globalizált világkereskedelemben bekapcsolódni. A jelenlegi helyzet alapján az unió központi térségeként aposztrofált „pentagon” lényegesen magasabb fejlettségi átlaggal rendelkezik Európa más régióval összehasonlítva. A jelentős tőke-, tudás- és innovációs koncentráció mellett erőteljes hálózatiság alakult ki e térség fejlesztési központjai között. Az elérhetőség szempontjából két dimenziót szükséges vizsgálnunk. Az egyik az adott nagyvárosi térség elérhetősége a saját régióján belül, illetve az adott országban. A másik dimenzió pedig a régió elérhetősége az európai városhálózaton belül. A két dimenzió jelentős mértékben eltérhet egymástól. A Közép-magyarországi Régió példája alapján a régió elérhetősége – mind infrastrukturális, mind földrajzi szempontból – kiemelkedő nemzeti szinten, ugyanakkor az európai nagyvárosi régiók hálózatához való kapcsolata továbbra is meglehetősen laza.

A „pentagon-térség” hálózati rendszerét összehasonlítva a közép-európai térség hálózati rendszerének sűrűségével, azonnal jól érzékelhetővé válik a centrum–periféria ellentét. Összehasonlítási alapot szolgálhat a közúti, légtúti és vasúti hálózatok sűrűsége, amely jól ábrázolja az egyes térségeken belüli együttműködést és mobilitást. Minél jelentősebb infrastruktúrával bír egy-egy fejlesztési központ, annál nagyobb mértékben része az összeurópai térségnek, illetve annál stabilabb alapokon áll. Az összeurópai versenyképesség szempontjából is kulcskérdés az egyes régiók minél szélesebb mértékű bekapcsolása a rendszerbe. Az infrastrukturális fejlettséget részletesebben a német MEGÁ-k elérhetőségének elemzésekor jellemzem.

## 2.6. Kooperáció és együttműködés – bekapcsolódás az európai régiók hálózatába

A kohéziós politika egyik leglényegesebb és napjainkban leginkább hangoztatott eleme a regionális együttműködések népszerűsítése. Ez meglehetősen sokféle formában nyilvánul meg a különböző uniós kezdeményezések jegyében. Maga az uniós komitológia, a közösségi politika irányelveinek kialakítása is oly módon került meghatározásra, hogy a régiók közötti együttműködést fokozza. A régiók közötti együttműködés mértéke ugyanis a záloga a hosszú távon eredményes versenyképességnek, az egyes gazdasági térségen belüli munkamegosztásnak. A többpólusú fejlesztési központokat az EU-n belül akkor lehet sikeresen létrehozni, ha az adott gazdasági térség meghatározó régiói felismerik az együttműködésben rejlő kölcsönös előnyöket. A versenyképesség ugyanis a komparatív előnyök kölcsönös kihasználásán alapul, amellyel az adott térség gazdasági és kulturális szempontból erősödik. E személetmód kialakítása a Duna-menti országok esetében különösen indokolt lenne, hiszen csak közös fellépéssel lehetnek eredményesek a nemzetközi közegben.

A többszintű kormányzás érdemi kialakítása, a decentralizáció minél szélesebb kiterjesztése, valamint a mezoszinten erős legitimációval kialakított politikai szint jelentősen elősegíthetik a térségi együttműködések azáltal, hogy a nemzeti politikai érdekek helyett térségi érdekeket tartanak szem előtt. Ez a Közép-magyarországi Régió esetében az északon a szlovák–magyar gazdasági kapcsolatok erősítéséhez vezethet. Ugyanakkor az INTERREG B és C programok keretében megvalósuló projektek segítségével a régió hatékonyan be tud kapcsolódni a nagyvárosi régiók összeurópai hálózatába.

## 2.7. A regionális versenyképesség és az állami szerepvállalás közötti összhang

A fent említett versenyképességi tényezők mellett az egyes régiók fejlettségét az állami szerepvállalás legalább olyan meghatározó mértékben befolyásolja. Az állami gazdaságpolitika jellege, az oktatás-képzésben, valamint a kutatás-fejlesztésben megjelenő állami részvétel nagysága a regionális versenyképesség egyik legfontosabb meghatározója. Tekintettel arra, hogy a régiótípusítás és a versenyképességi aspektusok szemléltetésekor modelleket mutattam be, ezért a gazdasági – szociális témakörben való állami részvétel esetén is a legfontosabb modelleket tekintem át. Ezek az „északi fejlesztő állam” modellje, az „angolszász piaci versenyen alapuló fejlesztés koncepciója”, a „kontinentális Európa neokorporatív modellje”, a „mediterrán térség modellje”. Ez utóbbi munkaerőpiacára jellemző a rugalmatlanság, a magas arányú korai nyugdíjas szám. A „kelet-közép-európai térség” modelljére az alacsony foglalkoztatottság és relatíve alacsony bérköltségek<sup>13</sup> a tipikusak. E modellek néhány lényeges pontjának kiemelése és összehasonlítása hasznos segítséget nyújthat az egyes gazdasági térségek versenyképességének elemzéséhez (a modellek összehasonlítását segíti a *Függelék 3. táblázata*).

A rugalmas versenyképesség az ún. flexicurity<sup>14</sup> az elmúlt időszak egyik leginkább felkapott versenyképességi fogalma. A gazdaságpolitikai koncepció az északi államok fejlesztő modelljére épül, amely a piaci versenyképesség és a kiterjedt szociális háló sikeres kombinációját valósította meg.

## 2.8. Regionális versenyképesség és a civil társadalom kapcsolata

*Richard Florida* (2005) a nagyvárosi térségek versenyképességét vizsgálva kiemelte, hogy a hosszú távú fejlődésük kulcsa a folyamatos innovációs készség. Elméletének középpontjában szereplő „kreatív tőke” koncepcióban olyan nagyvárosi térségek állnak, amelyeket a multikulturalitás jellemez. Florida szerint a nagyvárosi térségekre a folyamatos migrációs nyomás révén heterogén társadalmi csoportok kialakulása jellemző. Ezek a nagyvárosi térségek nemzetközi metropoliszrégiók egyszerre. Ezért olyan integrált nagyvárosi, illetve regionális politikát szükséges kialakítani, amely ösztönzi a kreativitást és a folyamatos innovációs képességet. Ennek alapfeltétele az olyan nemzetközi nagyvárosi térség megteremtése, ahol koncentráltan jelen van a legfejlettebb technológia, valamint az ehhez szükséges tudásbázis. Mindehhez olyan kulturális és társadalmi légkör párosul, amely toleráns és befogadó az új kultúrákkal kapcsolatban. A helyi társadalom sokszínűsége a kreatív gondolkodás nélkülözhetetlen része (*ibid.*). A versenyképesség és innovativitás feltétele nemcsak az, hogy vállalatokat csábítsunk az adott térségbe, hanem ezzel párhuzamosan képzett munkaerőt is kell koncentrálnunk a térségbe. A folyamatos innovációhoz szükséges üzleti környezet megteremtése a regionális politikai szereplők feladata. Florida elméletében itt lép be – közvetlen módon – a helyi demokratikus intézmények szerepe, a többszintű kormányzás és a partnerség jelentősége.

*Bjorn Asheim, Méric Gertler és Robert Cushing* koncepciójának homlokterében az ún. „tudásalapú megközelítés elvének” (*knowledge-based approach*) alkalmazása áll. Koncepciójukban különválasztják az innovatív régiót – amelyet a tudásalapú társadalom és a tudásalapú gazdaság jellemez – a hagyományos regionális térségektől. Ez utóbbi térségek prosperitásának legfontosabb eleme az alkalmazott tanulási folyamatok, az ún. „jó gyakorlatok” (*best practice*) módszerének széleskörű alkalmazása, valamint a térségi szereplők közötti együttműködés. Cushing a kreativitást és a heterogenitást mint fejlődési kapacitást állítja az innováció fokmérőjeként (*Asheim and Gertler, 2005*).

A tudásalapú megközelítés középpontjában az innováció alkalmazásának a kérdése áll. Ezek alapján analitikus, szintetikus és szimbolikus innovációt különböztethetünk meg (*Hansen, Vang and Asheim, 2005: 7*). Az **analitikus innováció** a radikálisan újszerű technológiák alkalmazását jelenti, amelyhez kreatív tudás és szakismeret szükséges. Ennek keretfeltételeit a nagyvárosok és térségeik jelentik, amelyek sokszínűségükkel, az itt koncentráltan megjelenő kreatív és szakképzett munkaerővel új technológiák széleskörű alkalmazását biztosítják. Végeredményben a speciális városi térségek gazdasága az, amely megteremti a feltételeit a tudásalapú társadalomnak, és ezzel párhuzamosan az innovatív

régióinak. Az analitikus innováció az új technológiák alkalmazása mellett a kutatás és fejlesztés prioritását emeli ki.

Ezzel szemben a **szintetikus innováció** a tapasztalatok felhasználásával, a meglévő folyamatok racionalizálásával kívánja a hatékonyságot növelni. Ez utóbbi inkrementális lépések sora jellemez, amelyben a társadalmi együttműködéseknek és a szolidaritásnak van jelentős szerepe. A radikálisan új technológiák helyett – amely az analitikus innovációt jellemezi – a hangsúly a partnerekkel közös fejlesztésen (a meglévő folyamatokon) van, a „know-how”-k hasznosításával a termelés hatékonyságának növelése érdekében. A termelés hatékonysága és a társadalmi együttműködés szinkronizációja *Michael E. Porter* klasszikus versenyképességi modelljének is meghatározó része.<sup>15</sup>

A **szimbolikus innováció** a metropolisztérségek sajátossága, amely a kulturális élethez kapcsolódó speciális sajátosságokat jelent. Közép-Európa több nagyvárosi térségében – Berlin-Brandenburg, Budapest, Pozsony, Bécs és Prága – jelentős nagyságot képvisel (European Commission, 2006: 14) azon szellemi foglalkozásúak aránya, akik a kulturális élethez, a turizmushoz, továbbá a szabadidő eltöltéshez kapcsolódó szolgáltatási szektorokban dolgoznak. E szektorok sajátossága a magas kreativitás, a szellemi termékek folyamatos innovációja. Végeredményben tehát elmondható, hogy az analitikus innováció a legfejlettebb csúcstechnológiát igénylő szektorok sajátossága, a szintetikus innováció a már meglévő folyamatok fokozatos fejlesztését végzi, és az ezekhez szükséges „multikulturális” közeget, – a társadalmi tolerancia erősítését pedig mint keretfeltételt – a folyamatos kulturális innováció, a szimbolikus innováció biztosítja.

Az általam bemutatásra kerülő közösségfejlesztési modellek szervesen egymásra épülő megközelítések, amelyekben a civil társadalom szerepe kiemelt jelentőségű. A nemzetközi dimenzióval rendelkező nagyvárosi térségeknek más fejlődési utat kell követniük, mint a rurális térségeknek, amit az eltérő fokú társadalmi kapcsolatok és szokások magyaráznak. Ez azt jelenti, hogy világos prioritásokat kell megkülönböztetni a fejlesztési politikában is e térségek között, amelynek alapját a helyi sajátosságok kell, hogy meghatározzák. Az adott társadalmi közösségek nyitottsága, a kutatás és fejlesztés, illetve az innovativitás foka együttesen kell, hogy meghatározzák az adott térség hosszú távú fejlesztéspolitikáját. Mindezen tényezők tükrében fontos megvizsgálni a közép-európai térség metropoliszrégióinak társadalmi integritását. Az ún. „polgárság” (*civicness*) integritása döntő a regionális együttműködésekben. Minél integráltabb a térségi közösség, annál nagyobb az érdekérvényesítő képessége is (Rhodes, 1997: 79). A civil szféra és a térségi szereplők érdekérvényesítési képessége, valamint a kapcsolati háló sűrűségének mértéke (*density*) egymást kölcsönösen meghatározó feltételek. Az egyes nagyvárosi térségek civil társadalmának fejlettsége tehát az adott régió versenyképességére is hatással van. Közép-Európában a fővárosi térségekben a legmagasabb a civil társadalom intézményesülése. Ez Magyarországon több mint másfélszeres többletet jelent Budapest számára az ország többi részével szemben. Az igazi kérdés ugyanakkor nem az, hogy hány civil szerveződés alakult meg, hanem az, hogy milyen térség szervező erejük van. Milyen szinten vesznek részt a regionális hálózati struktúra fejlesztésében, a gazdasági szerep-

lők érdekeinek összehangolásában. Az intézményesített partnerség kialakítása döntő szempont a térségi feladatok és szolgáltatások összehangolásában. E tekintetben a térség fővárosi régiói jelentős elmaradásban vannak a többi nagyvárosi régióval szemben.<sup>16</sup> Az egyes régiók intézményi struktúrájában alacsony a helyi érdekek képviselője. A térség országaiban indokolt lenne a civil társadalom fogalmának meghatározása, illetve megújult alapokra helyezése, amely végeredményében egy szabályozott térségi döntéshozatali modell kialakulását eredményezné (Ágh, 2006: 38).

### 3. Esettanulmány: a németországi városi régiók hálózata

#### 3.1 Az európai metropoliszrégiók koncepciója

A következőkben röviden ismertetni szeretném az ún. „európai metropoliszrégiók Németországban” (*europäische Metropolregionen in Deutschland*) koncepciót (IKM, 2006). A németországi metropoliszrégiók (a továbbiakban itt is MEGÁ-k elnevezést használom) a MERTEX- és ESPON-modellekben definiált policentrikus városi térségek, amelyek elemzésével a korábban említett városhálózati struktúrát gyakorlati megközelítésben jellemzem.<sup>17</sup>

A MEGÁ-k modelljének németországi kidolgozása, úgy vélem, hűen tükrözi a területfejlesztési irányelvek megváltozását. A koncepció alapelve, hogy a gazdasági versenyképesség problematikáját és a globalizációs kihívásokat leghatékonyabb formában a nagyvárosi régiók hálózatával lehet kezelni. A német közigazgatás és politikai berendezkedés alappillére a föderalizmus, amely jelentős politikai, gazdasági és kulturális autonómiát ad a tartományoknak, melyek erős érdekérvényesítő képessége tükrében jelentős változásnak tartom a német területfejlesztésben és gazdaságpolitikában napjainkban lezajló változásokat.

A globalizáció és a lokalizáció, továbbá a KKE-i országokban lezajló politikai és gazdasági változások és legfőképpen a német egység gazdasági hatásai új gazdaságpolitikai koncepciók kialakítását tették szükségessé (Adam and Goddecke–Stellmann, 2002). Ennek feladata, hogy a gazdasági folyamatokkal párhuzamosan megjelenő demográfiai változásokat is kezelni tudja. További lényeges kérdések voltak a német egyesítésből adódóan a keleti és a nyugati országrész közötti erőteljes gazdasági különbségek, valamint az ennek alapján kialakuló területi aszimmetria és divergencia. Mindezen problémák kezelésére a hagyományos föderális államberendezésen túlmutató, komplex területfejlesztési koncepció kidolgozása vált szükségessé. A területfejlesztés új célkitűzései a versenyképesség további erősítése mellett az ország keleti térségeinek az integrált gazdasági folyamatokba történő bekapcsolása volt, továbbá az ország nemzetközi jellegének tovább erősítése (IKM, 2006: 2–3).

Az integrált feladatokat illetően – mint a közlekedési hálózatok kialakítása és fenntartása, a környezetvédelem, a kutatás-fejlesztés és az ehhez kapcsolódó klaszterpolitika tartományi és a városi szintű kezelése – mellett igény mutatkozott egy új térségi struktúra kialakítására (MKRO, 2006). Nyilvánvalóvá vált,

hogyan a nagyvárosok és vonzáskörzeteik gazdasági, kulturális és lakókörnyezeti integrációja olyan funkcionális nagyvárosi térségek létrehozását teszi szükségessé, amely funkcionális kapcsolatok mentén alakul ki. Vagyis a nagyváros és térségének egy régióvá alakításával egységes gazdasági tér alakítható ki, amely hálózati rendszerben áll a hasonló elv alapján létrejövő többi nagyvárosi régióval. Ebben az értelemben vizsgálva e koncepció eltér a föderális struktúrától, mert elsősorban a nagyváros és a hozzá gazdaságilag és kulturálisan kapcsolódó térségek együttműködését jelenti, ezáltal gazdasági és kulturális értelemben homogén és kiegyenlített struktúra jellemzi. A korábbi városhálók laza szövetségéből mára olyan gazdasági politikai és kulturális centrumok formálódtak ki, amelyek egy, esetleg két nagyváros vonzáskörzetében állnak. A nagyvárosi régiók (MEGÁ-k) olyan fejlesztési központokká váltak, amelyek kellő gazdasági súllyal rendelkeznek ahhoz, hogy nemzetközi téren is önálló gazdasági szereplőként jelenjenek meg, valamint ehhez párosul a szükséges szakképzett humán erőforrás. A MEGÁ-k egyszerre funkcionális feladatokat integráltan ellátó régiók, másfelől térségi szintek (Blotevogel, 2006).

A nagyvárosi régiók létrehozását a területfejlesztéshez kapcsolódó finanszírozási struktúra is indokolta. Tekintettel arra, hogy az uniós kohéziós politika alapja NUTS2-es szintű és csak bizonyos esetekben érint NUTS1-es (kohéziós alap) és NUTS3-as (INTERREG programok) szinteket, indokolt volt egy ennek megfelelő regionális hálózat kialakítása is.

Az 1990-es években a német területfejlesztéssel foglalkozó miniszteriális konferencia (Ministerkonferenz für Raumordnung, MKRO) a gazdasági adottságok alapján hét nagyvárosi régió kialakítását szorgalmazta. A városi régiók kialakításával a cél az volt, hogy Németországot gazdasági vonzáskörzetekre bontsák, és e vonzáskörzetek hálózati rendszerre alakításával növeljék az ország versenyképességét. Gazdasági lehetőségek alapján e nagyvárosi régiók szinte kizárólag a korábbi NSZK területére koncentrálódtak, ezért politikai döntés született, hogy a térségi különbségek csökkentése érdekében az ország keleti felében kialakításra kerül a Berlin-Brandenburgi Fővárosi Régió, valamint az ún. Szászháromszög Régiója.<sup>18</sup> A MEGÁ-k kialakítására – ellentétben a hagyományos centralizált államokkal<sup>19</sup> – elsősorban a gazdasági adottságok és infrastrukturális fejlettség mentén került sor, és nem politikai döntés alapján. A városhálózati régiók modellje legfontosabb tényezőjének azt tartom, hogy a térség gazdasági és politikai szereplői közös érdekek mentén, alulról szerveződve (*bottom-up*) alakították ki e központokat. Ezzel magyarázható, hogy nem csupán a hagyományos tartományi határok mentén alakították ki a városi régiókat, hanem több esetben is – az adott térség gazdasági és infrastrukturális kapcsolatait figyelembe véve – tartományokon átnyúló övezetekről van szó. Olyan funkcionális centrumok jöttek létre, amelyek a komparatív előnyök kihasználása érdekében, a helyi szereplők kölcsönös egyetértésével alakult ki, az erősségek és szinergiák kiemelésére. A MEGÁ-k létrehozását a magasabb gazdasági növekedés és innovativitás lehetősége,<sup>20</sup> a hatékonyabb feladatellátás és színvonalasabb szolgáltatások nyújtása, a természeti és kulturális adottságok és sajátosságok ösztönözték. Gazdasági prosperitás, ha-



tékonyabb feladatellátás és kölcsönös kulturális értékek mentén alakult ki a 11 nagyvárosi régió.

A MEGÁ-k létrehozása tehát elsősorban a helyi térségi szereplők együttműködési hajlandóságán múlik, a társulás konkrét fejlesztési projekt mentén alakul ki. Ez azt is jelenti egyben, hogy a nagyvárosi régiók hálózata egy nyitott struktúra, amely a gazdasági lehetőségek és a funkcionális együttműködés elve alapján változhat. A jelenleg kialakított 11 MEGÁ-ból álló hálózat esetében a Hannover-Braunschweig-Göttingeni és a Nürnbergi Régió példái jól mutatják, hogy a hanyatló ipari térségek összefogásában új gazdasági centrumok is ki tudtak alakulni. A nagyvárosi régiók sikeressége tehát az alulról jövő kezdeményezések intenzitásától függ, a szükséges keretfeltételeket pedig a szövetségi állam és az egyes tartományok megállapodásai biztosítják. Az MKRO által megfogalmazott terminológia, a közös térségi felelősségvállalás (*Verantwortungsgemeinschaft*) (MKRO, 2005: 2) magába foglalja a térségi feladatok koordinációjának szükségességét és az ezirányú együttműködési szándékot.

Empirikus kutatásokkal igazolható, hogy a sikeres nagyvárosi régiók kialakulásában jelentős szerepet játszik a többszintű kormányzás jellege – regionális szinten kialakuló kormányozhatóság kérdése. A 11 MEGA esetében a döntéshozás és koordináció intézményesített csatornákon keresztül zajlik. A megfelelő politikai fórum létrehozása alapfeltétel, annak szervezeti struktúrája és kialakítása ugyanakkor mindenütt helyi sajátosság.<sup>21</sup> A modell sikerének egyik alapelve a széleskörű partnerségen alapuló döntéshozatali mechanizmus.

### 3.2. A nagyvárosi régiók versenyképességének tényezői

A MEGÁ-k kellő gazdasági koncentrációval<sup>22</sup> rendelkeznek ahhoz, hogy önálló gazdasági szereplőként fellépjenek a nemzetközi kereskedelemben. Ennek alapját a korszerű infrastruktúra jelenti, továbbá az innovációs és a kutatás-fejlesztési kapacitás.<sup>23</sup> A németországi MEGÁ-k gazdasági, demográfiai és infrastrukturális fejlettségét bemutató adatokat a *Függelék 2. táblázata* tartalmazza.

Ezen gazdasági, demográfiai és humán erőforrás-koncentráció – átlagosan mintegy 25 felsőfokú intézmény régióként –, valamint a „jó elérhetőség” azok a tulajdonságok, amelyek a fenti térségek versenyképességét jelentősen javítják. Olyan nagyvárosi gravitációs centrumokként (Beck, 2003: 2) definiálhatjuk e térségeket, ahol a népesség, gazdasági kapacitás és a kulturális dimenzió súlyozottan és koncentrált mértékben van jelen.

A németországi MEGÁ-knak szinte kivétel nélkül kimagaslóan jó az elérhetőségük, az ún. gateway-funkciójuk. A 11 régió közül – egy kivételével – valamennyi rendelkezik nemzetközi utasforgalmat lebonyolító reptérrel, ahol az utasforgalom többmilliós. A légi közlekedés terén a Frankfurti Régió dominanciája megkérdőjelezhetetlen, ugyanakkor az elmúlt időszak fejlesztései nyomán a többi régió áru- és személyforgalma is folyamatosan növekszik. A közúti hálózat infrastruktúrája kimagasló, amely eredményeként gyors az egyes régiók közötti és a régiókon belüli közlekedés. A közúti háló fejlettségétől ugyan elmarad a

vasúti infrastruktúra, azonban lényeges fejlesztések indultak meg ebben a szektorban is. A nagyváros és agglomerációja között elővárosi közlekedésben integrált, azaz közös tarifarendszereket alakítottak ki, összehangolták a különböző tömegközlekedési járatokat. Összességében elmondható, hogy a gateway-funkció<sup>24</sup> elérése érdekében a legtöbb nagyvárosi régió multimodális csomópontként működik, azaz egyszerre légi, vasúti és vízi közlekedési központ. Mindehhez párosul egy kimagaslóan fejlett közúti hálózat. Az infrastrukturális fejlettség jelentősen javítja a nagyvárosi régióknál belüli mobilitást, illetve az egyes régiók közötti összeköttetést. Ezen tényezők ösztönzően hatnak a foglalkoztatottság növekedésére, várhatóan tovább javul a munkaerőpiaci mobilitás. Természetesen a jó elérhetőség és a városhálózati rendszer egyben az összeurópai városhálózati struktúrába is bekapcsolja ezeket a térségeket.<sup>25</sup>

A MEGÁ-k jellegéből adódóan a kulturális dimenzió is kiemelt tényezővé vált. A kreativitás és innovativitás mellett a nagyvárosi régiók vonzerejének másik aspektusa a térség szellemi és kulturális élete. A németországi városhálózatok rendszerét ennek tükrében alakították ki. Valamennyi nagyvárosi térségben kiemelt szemponttá vált az ún. kreatív iparágak és az ezekhez kapcsolódó szolgáltatások<sup>26</sup> támogatása.

A németországi MEGA-modell a gazdasági változásokhoz igazodó regionális centrumok kialakítását célozta meg. A nagyvárosi régiók hálózati struktúrájával olyan térségeket hoztak létre, amely megfelelnek mind a nemzetközi versenyfeltételeknek, mind az országon belüli munkamegosztásnak. A hálózatban résztvevő nagyvárosi centrumok részesei a transzeurópai hálózatnak, aktívan bekapcsolódnak az uniós kohéziós politika formálásába. Ennek eszközeként kialakított hálózati struktúra az ún. „Európai Nagyvárosi Régiók Németországi Kezdeményezése” (*Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland*, IKM) aktív lobb- és érdekképviseleti tevékenységet folytat Brüsszelben a német nagyvárosi régiók versenyhelyzetének javítására (IKM, 2006: 28). Ennek keretét tanulmányok és kiadványok sora, rendszeres munkamegbeszélések és találkozók, valamint PR és egyéb szakmai rendezvények adják. Ezen belül elsődleges szemponttá vált a lisszaboni céloknak a nagyvárosi régiókban történő minél teljesebb körű végrehajtása, a régiók közötti kapcsolati hálók és kommunikációs csatornák további erősítése.

A MEGÁ-k tehát a németországi versenyképesség elsődleges letéteményesei azáltal, hogy az innovációs, kutatásfejlesztési központok és a gazdasági növekedés legfontosabb generálói. Területfejlesztési szempontok alapján alakultak ki, fejlesztési centrumok hálózataként definiálhatjuk a németországi nagyvárosi régiókat. E régiók ezzel eleget tesznek a policentrikus fejlesztési központok feltételeinek. A MEGÁ-k funkciója, hogy ellássák egy társadalmi, gazdasági, tudományos, szociális és kulturális fejlesztési központ feladatait, amely a nagyváros és vonzáskörzetének integrált együttműködésére épül. Ebben jelentős szerep hárul a regionális kormányzás (*regional governance*) intézményi struktúrájának kiépítésére, és a szükséges anyagi források és funkcionális eszközök biztosítására. A MEGÁ-k példája azt mutatja, hogy organikus fejlődés útján, projektek és közös feladatellátás érdekében létrejövő társulások eredményes gazdasági és köz-

igazgatási szolgáltatás-ellátási együttműködést tudtak kialakítani. Ebben kulcsfogalom a komparatív előnyök kihasználása, az erősségek erősítése (*Stärken zu stärken*), amely a regionális gazdaság fokozatos erősödéséhez vezet. A regionális kormányzás feladata a térség szempontjait meghatározó klaszterpolitika kidolgozása, illetve a térségi fejlesztési prioritások meghatározása. Ez utóbbi szempont alapján sok hasonlóság mutatható ki a hazai regionális fejlesztési tanácsok és ügynökségeik feladataival. Mindezekhez azonban elengedhetetlen szempont a többszintű és feladatköreiben világosan különválasztott kormányzási szintek, valamint a széleskörű partnerség kialakítása. A német példa alapján – e feltételek érvényesülése után – gyakorlatilag mindegy, hogy az egyes régiók milyen intézményi struktúrát hoztak létre a fejlesztési és koordinálási funkciók térségi összehangolására. Ezt a helyi szint adottságai, az általánosságban bevett köz-igazgatási és területfejlesztési struktúrák alakították ki.

A MEGÁ-k versenyképességét két szempontból is elemezhetjük. Egyfelől az adott régió belüli feltételek oldaláról, ami a gazdasági és infrastrukturális lehetőségek, a többszintű kormányzás jellege és az együttműködés intézményesülésének mértékével jellemezhető leginkább. Ez a nagyváros és vonzáskörzetének együttműködését jelenti. E kérdés is további két részre bontható az alapján, hogy a térségben egy gazdaságilag meghatározó nagyváros van (pl. Hamburg vagy München esete) vagy esetleg többcentrumú fejlesztési központokról és a hozzájuk kapcsolódó vonzáskörzetekről van szó (pl. Rajna-Ruhr-vidéki Régió, Hannover-Braunschweig-Göttingeni Régió). Másrészt az egyes régiók kapcsolata a többi régióval is meghatározó, hiszen e regionális modell lényege a hálózatiság jelentette szinergiákban rejlik. A hálózatiságot is két szempontból tudjuk vizsgálni: egyfelől a nagyvárosi térségek együttműködésének fokaként országos viszonylatban, másfelől azt jellemzi, hogy az egyes régió miként tudott kapcsolódni a nemzetközi nagyvárosi térségek hálózatába. A KMR szempontjából elsősorban a nemzetközi dimenzió a lényeges, az ún. transzeurópai nagyvárosi régiók hálózatának működése. Ehhez a németországi MEGÁ-k jó kutatási lehetőséget biztosítanak.

A német MEGÁ-k nemzetközi versenyképességét két tényező mentén lehet jellemezni:

- a régió jelentősége (*Bedeutung*),
- a régió kisugárzása és attraktivitása (*Ausstrahlung*).

Az első tényező a politikai, gazdasági és szocio-kulturális tényezőkkel vizsgálható. A német föderális szervezetből adódóan az egyes térségek erőteljes politikai és gazdasági önállósággal rendelkeznek, de egyértelmű gazdasági fölény jellemzi a bajorországi, baden-württembergi, hesseni térséget, a Ruhr-vidéket és az északi Hansa városokat. Ez a többpólusú Németország esetén is jelentős gazdasági és társadalmi különbségekhez vezetett. Ezzel szemben áll a politikailag és kulturálisan fokozatosan erősödő Berlin-Brandenburgi Fővárosi Régió, amely jelentőségét a főváros növekedő politikai súlyának<sup>27</sup> és nemzetközi jellegének köszönheti. A demográfiai és szociális adottságok alapján szintén elmondható,

hogy a legnépesebb régiók jelentősége szintén kiemelkedő (Ruhr-vidék, Fővárosi Régió).

Az egyes régiók kisugárzása az infrastrukturális fejlettség és az ehhez kapcsolódó hatékonyság, ami esetünkben a gyorsasággal (idő) és kapacitás (árutömeg vagy személyszállítás) viszonyával jellemezhető. Az infrastruktúra fejlettsége és a régió híd-szerepe szorosan összekapcsolódó fogalmak, amelyben döntő szerep hárul a közlekedési kapacitások nagyságának és a gyorsaságnak. Az egyes régiók attraktivitásának mérésekor további lényeges szempont a társadalmi tolerancia, technológiai fejlettség, tudásalapú társadalom Richard Florida által kidolgozott hármas metodológiájának érvényesülése. A németországi MEGÁ-k koncepciója az ún. „integráns nemzetköziség” (*integrierte Internationalität*) fogalmára épül, amely a szakképzett munkaerő aktív migrációs politikával való Németországba csábítását foglalja magába, illetve a magasan képzett társadalmi csoportoknak az adott régióban való megtartását. Mindezen célok érdekében olyan társadalmi és kulturális közeg kialakítása a cél, amely a társadalmi tolerancián és sokszínűségen alapul (IKM, 2006: 32).

A MEGÁ-k tehát rendelkeznek a szükséges infrastrukturális feltételekkel ahhoz, hogy a transeurópai városhálózati struktúra részesei legyenek, hogy betöltsék a gateway-pozíciót. Aktív migrációs politikát kívánnak folytatni, amely egy, a korábbinál rugalmasabb munkaerőpiacot jelent, gyakorlatorientált oktatással és szakképzéssel, valamint amelyet a diplomák kölcsönös elismerésével kívánnak ösztönözni. Ehhez természetesen hozzátartozik a megfelelő nyelvi képzés is.

#### **4. A közép-európai térség előtt álló lehetőségek: a kiaknázatlan lehetőségek tárháza, avagy a beteljesíthetetlen álmok víziója**

Az európai versenyképesség javításának egyik lehetséges alternatívája a policentrikus fejlesztési régiók kialakítása. A regionális különbségek kiegyenlítése érdekében indokolt a jelenlegi erőteljes gazdasági, közlekedési, technológiai aszimmetriát csökkenteni a centrum és az azt körülvevő regionális térségek között. A METREX és az ESPON által kidolgozott policentrikus régiók koncepciója e gondolatfonalat követi (ESPON, 2003; METREX, 2005: 7–22). Az európai versenyképesség globális növelése szempontjából egy sokkal kiegyensúlyozottabb és a régiók egymás közötti együttműködésén alapuló modell került kialakításra. A modell alapját a korábban meghatározott funkcionális városi térségek, vagyis azok a városi régiók jelentik, amelyek egy-egy térség fejlesztési központjaiként működnek, illetve azzá válhatnak az elkövetkezendő időszakban. 76 ilyen régió, azaz MEGA került ezen szempontok alapján meghatározásra, amelyeknek legfontosabb indikátorai:

- lakosságszám (meghaladja a minimum 150 ezret),
- versenyképessége az oktatás, kutatás és a magas innovativitást igénylő technológiákon alapul,

- fejlett infrastruktúrális hálózattal rendelkeznek, amely által az európai közlekedési hálózat szerves része, és
- magasan képzett humán erőforrással bír.

Ezen általános szempontok vizsgálatával a policentrikus fejlesztési modell kidolgozói nyolc új versenyképességi régióra<sup>28</sup> bontották az Európai Uniót. E térségek összefüggő gazdasági egységekként értelmezhetők, ugyanakkor több további alrégióra, fejlesztési központokra bonthatók. Természetesen minél több aldimenzióra tagolódik az adott gazdasági térség, annál homogénebb gazdasági és társadalmi környezet alakítható ki. Az így kialakított modell jelentőségét a következőkben látom:

- Az Európai Unió jelenlegi regionális különbségeit a regionális területi kohézió kialakításával kívánja csökkenteni.
- Az egyes regionális térségeken belül további fejlesztési térségek kerültek kialakításra, amely kulturálisan és gazdaságilag homogénebb régiókat jelent. Versenyhelyzet van az adott gazdasági térségek között, de a térségen belüli alrégiókban is. Ez folyamatos fejlődést és innovációs kényszert jelent.
- Az egyes gazdasági régiók egymással szoros együttműködésben (*co-operation* és *collaboration*) vannak. Ehhez elkerülhetetlen, hogy az egyes városi térségek bekapcsolódjanak az összeurópai városhálózatba.
- Az egyes gazdasági térségek összekötésével összeurópai hálózati rendszer alakul ki, amely hatékonyan magába integrálja a korábbi periféria régiót. A Közép-európai Régió kialakításával Európa második legerősebb gazdasági régiója alakul ki, az ún. Pentagon II. térség.

A korábbi részekben bemutatam néhány relevánsnak tartott versenyképességet meghatározó tényezőt, esettanulmány formájában kifejtettem a németországi nagyvárosi régiók hálózati struktúrájának legfontosabb kérdéseit, valamint kiemeltem az európai városhálózati struktúra jelentőségét. Ezen ismérvek komplex egészeként való alkalmazásával egy olyan koncepciót kívánok ismertetni, amely Európát új gazdasági térségekre bontja, történelmi, földrajzi adottságokból kiindulva egy jövő Európájának lehetséges vízióját tartalmazza. Ez az Európa szakít a korábbi centrum és perifériális térségek imázsával, egy sokkal szimmetrikusabb és térségi együttműködésekkel alapuló Európát kíván megteremteni. Ez a vízió a policentrikus európai nagyvárosi régiók hálózata, amely nyolc gazdasági térség intenzív együttműködésén alapul<sup>29</sup> (METREX, 2005: 17–18).

E gazdasági térségek több alrégió összekapcsolódásával alakulnak ki. Közös rendezőelv a nagyvárosi térségek, a MEGÁ-k által kialakított hálózati struktúra. A Globális Integrációs Zóna (*Global Integration Zone*, továbbiakban: GIZ), avagy a Pentagon térsége lesz továbbra is a legmeghatározóbb gazdasági térség. E gazdasági övezetbe tartoznak az ún. mag-térség régiói, ami a Pentagon I. térség fogalmával írható le, a Rajna-Észak-Alpok térsége és Hamburg–Bréma térsége. A GIZ központi elhelyezkedése és gazdasági súlya révén a legfontosabb integrációs faktor a brit régiók számára, Franciaország atlanti-óceáni térsége, az Ibériai-félsziget országai,

valamint az Alpok-Mediterrán térség számára. A jelenlegi infrastrukturális fejlettség, a meglévő hálózati rendszer és a gazdasági kapcsolatok is igazolják e modell létjogosultságát.

Sokkal merészebb vállalkozás Európa „másik gazdasági tengelyének” kidolgozása. Közép-Európa központi elhelyezkedése alapján hosszú távon Európa új pentagon térségévé, az ún. Pentagon II. térséggé válhat. Ez a térség egy észak-dél irányú gazdasági integrációt valósítana meg. A modell lényege, hogy a skandináv államokat és a Baltikumot északon, a balkáni térséget dél-keleten egy egységes gazdasági térséggé alakítsa. Az egységes gazdasági térség integrációjának szükségességét mutatja, hogy az unió keleti bővülésével egyre jelentősebb gazdasági térség keletkezik, a „keleti piacokkal” való kapcsolattartás központja Közép-Európába helyeződik át.

A „közép-európai pentagon térséget” a Berlin-Brandenburgi Fővárosi Régió, a Szászháromszög térsége, a lengyelországi nagyvárosi régiók és a Duna-menti államok alkotják. A pentagon I. fogalmával ellentétben ez még csak egy elméleti koncepció, amely az elkövetkezendő időszak gazdasági folyamatainak alakulására adhat eredményes választ. A versenyképesség általam kiemelt indikátorai alapján a pentagon II. központi elhelyezkedéssel rendelkezik, Európa észak- és dél-keleti térségeit köti össze, valamint az unió keleti kapujának szerepét látja el. A lakosságszámot tekintve jelentős súllyal rendelkezik, ugyanakkor alacsony a magas fejlettségű nagyvárosi régiók száma. Berlin és Brandenburg jelenleg még csak fejlesztési pólus (*European engine*) és nem világváros (*global node*), amellyel meghatározná az egész régió fejlődési irányát. A Szászháromszög városai a fejlesztési pólus-, motorszerep kialakításán fáradoznak. A lengyel régiók gazdasági teljesítményük alapján a „gyenge MEGA” (weak MEGA) kategóriába tartoznak, egyedül a Varsói Régió tartozik a lehetséges fejlesztési pólusokhoz. A Duna-menti országok esetében a Bécsi Régió az egyetlen tényleges fejlesztési térség, azonban Prága, Pozsony és Budapest térsége is erőteljes felzárkózást mutat.

A gazdasági kapcsolatok a Pentagon térség országain belül eltérő intenzitásúak. Ennek egyik oka az infrastruktúra kiépítettségének meglehetősen gyenge volta. A térség nagyvárosi régiói közötti hálózat fejletlen, a közlekedési kapcsolat meglehetősen lassú.<sup>30</sup> E lemaradások csökkentésében nagy szerepet játszhat a TEN-T projektek keretében megvalósuló közút- és vasúthálózat fejlesztése. Ezen felül kiaknázatlan lehetőség maradt a Duna nyújtotta olcsó áruszállítási lehetőség, a gdanszki kikötő kapacitásának bővítése, valamint az északi és a délkelet-európai kikötők összehangolása. Ez utóbbi esetében Magyarország lényeges tranzitállomássá válna.

A Pentagon II. térség-modell kialakítását nehezítő további tényezők:

- Alacsony innovációs és kutatás-fejlesztési kapacitás. A fejlesztések döntő hányadát a multinacionális vállalatok végzik, hiányzik a szükséges tőkeforrás a gazdaság többi szektorában.
- A térség régióinak a versenyelőnyét jelenleg a relatíve jól képzett humán erőforrás, folyamatosan növekvő, de nyugat-európai szinten még mindig ala-

csony bércöltségek, valamint a térség fővárosi régióinak pezsgő kulturális élete adja.

- Jelentős a versenyképességet hátráltató tényező multimodalitás hiánya és az infrastrukturális fejletlenség, a tudásintenzív iparágak alacsony aránya, valamint ehhez kapcsolódóan az innovatív klaszterek hiánya.
- A Duna-menti régiókban az együttműködés helyett még mindig az egymással szembeni versengés érvényesül. A komparatív előnyök nincsenek kiaknázva, pedig a térség nagyvárosi régióinak közelsége indokoltá tenné a feladatok megosztását.<sup>31</sup>
- Az INTERREG programok – például a CADSES programok – dinamikus növekedést mutatnak, azonban a régiók közötti együttműködések aránya még mindig nagyon alacsony. Projektek mentén, funkcionális társulásokkal lehetne tovább javítani a felek közötti kölcsönös bizalmat.
- Kulturálisan nem homogén környezetről van szó, bár történelmi tradíciók azonosak. A térségben tapasztalható jelenlegi politikai klíma sem kedvez az együttműködéseknek.
- A kreatív társadalom és a multikulturális térség koncepciója e térségben még nem honosodott meg. A Florida-féle társadalomkép, amely a nemzetközi jellegén és ennek pozitív hatásain alapul, a gyakorlatban kevésbé ismert. A Duna-menti országok esetében egyedül a Bécsi Régió bír nemzetközi és multikulturális kisugárzással. Az „Intézményi reformok zöld könyve” (Ágh, 2006) keretében végzett kutatások azt igazolták, hogy a térség fővárosi régiói nem rendelkeznek megfelelő migrációs politikával, nincsenek felkészülve az elkövetkezendő évtizedek demográfiai változásainak hatásaira.

A Pentagon II. térség modellje jelenleg tehát egy érdekesen csengő vízió. Meggyőződésem ugyanakkor, hogy a jövő mégis a közös együttműködés, e térség fővárosi régióinak szoros kooperációja. Nem vitás ugyanis, hogy a Duna-menti fővárosi régiók gazdasági és politikai súlyuknál fogva országukon belül versenytárs nélküli térségek. Versenyhelyzetük javulását csakis nemzetközi együttműködésben tudják elérni. Ennek érdekében minél előbb részesei kell, hogy legyenek a transzeurópai nagyvárosi régiók hálózatának.

## Hivatkozások

- Asheim, Bjørn (2005): The Urban Turn. From regional clusters to creative cities, Innovation Systems Research Network, Seventh Annual Meeting, Toronto, 5–6 May 2005, elérhető: [http://www.utoronto.ca/isrn/web\\_files/working\\_papers.htm](http://www.utoronto.ca/isrn/web_files/working_papers.htm), letöltés: 2006. 11. 1.
- Asheim, Bjørn and Meric Gertler (2005): The Geography of Innovation, in: Jan Fagerberg, David C. Mowery and Richard Nelson (eds): **The Oxford Handbook of Innovation**, Oxford: Oxford University Press, pp. 291–317
- Asheim, Bjørn and Jan Vang (2005): Talents and Innovative regions, RGS-IBG Conference Paper, London, elérhető: <http://www.byplanlab.dk/byplanbiennale2005/urbanstories/11>, letöltés: 2006. 01. 15.

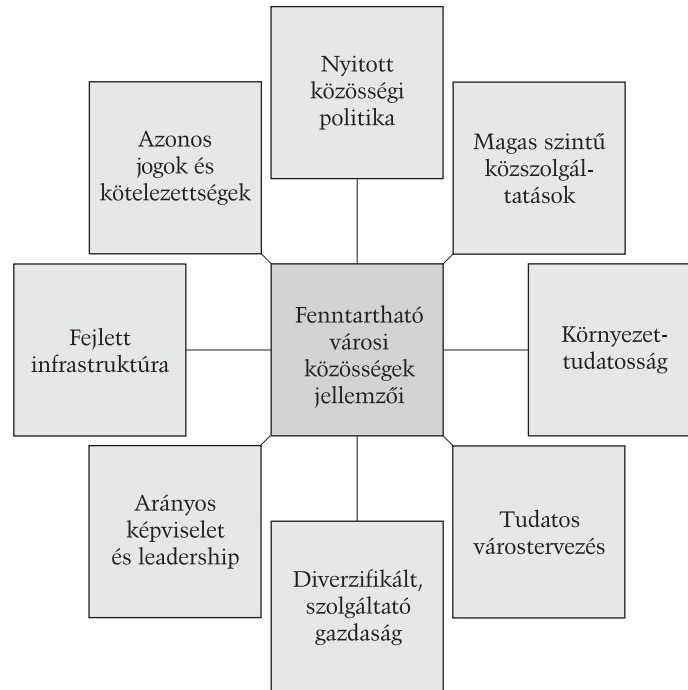
- Adam, Brigitte and Jürgen Göddecke-Stellmann (2002): Metropolregionen – Konzepte, Definitionen und Herausforderungen (Metropoliszrégiók fogalma, meghatározása és kihívásai), *Informationen zur Raumentwicklung*, No. 9, pp. 513–525, elérhető: [http://www.bbr.bund.de/nn\\_21834/DE/Forschungsprogramme/AufbauOst/RegionaleEntwicklung/Metropolregionen/MetropolregionenKonzepte,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/MetropolregionenKonzepte.pdf](http://www.bbr.bund.de/nn_21834/DE/Forschungsprogramme/AufbauOst/RegionaleEntwicklung/Metropolregionen/MetropolregionenKonzepte,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/MetropolregionenKonzepte.pdf), letöltés: 2006. 11. 20.
- Ágh, Attila (2006): **Az intézményi reformok Zöld Könyve: A szinergiák éneke**, Budapest: Új Mandátum Kiadó
- Beck, Hartmut (2003): Die Region Nürnberg – eine europäische Metropolregion? (A Nürnbergi Régió – egy európai metropoliszrégió?), elérhető: [http://www.metropolregion.nuernberg.de/download/Beck\\_Region\\_Nuernberg\\_neu.pdf](http://www.metropolregion.nuernberg.de/download/Beck_Region_Nuernberg_neu.pdf), letöltés: 2006. 11. 10.
- Blotevogel, Hans Heinrich (2006): Die Bedeutung die Metropolregionen in Europa (A metropoliszrégiók jelentősége Európában), előadás, Berlin, 2006. május 2., elérhető: <http://www.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.3772.de/Blotevogel.pdf>, letöltés: 2006. 10. 17.
- Council of Ministers (2005a): Bristol Accord, Conclusions of Bristol Ministerial Informal Meeting on Sustainable Communities in Europe (Bristoli Megállapodás, a bristoli informális miniszteri találkozó következtetései a fenntartható közösségekről Európában), 2005. december 6–7., elérhető: [http://www.communities.gov.uk/pub/523/BristolAccordConclusionsofMinisterialInformalMeetingonSustainableCommunitiesinEb\\_id1162523.pdf](http://www.communities.gov.uk/pub/523/BristolAccordConclusionsofMinisterialInformalMeetingonSustainableCommunitiesinEb_id1162523.pdf), letöltés: 2006. 11. 10.
- Council of Ministers (2005b): EU Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion Presidency Conclusions (EU informális miniszteri találkozó a területi kohézióról, elnökségi következtetések), Luxemburg, 2005. május 20–21., elérhető: [http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents\\_travail/2005/05/20regio/Min\\_DOC\\_2\\_MinConcl\\_fin.pdf](http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents_travail/2005/05/20regio/Min_DOC_2_MinConcl_fin.pdf), letöltés: 2006. 11. 05.
- European Commission (2005a): COM (2005) 385 Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions (Kohéziós politika és városok: a városok hozzájárulása a régiók növekedéséhez és foglalkoztatási helyzetéhez), Brüsszel: 13. 7. 2006.
- European Commission (2005b): COM (2005) 24 Working Together for Growth and Jobs. A New Start for the Lisbon Strategy (Együtt munkálkodva a növekedésért és a foglalkoztatásért. Egy új kezdet a Lisszaboni Stratégiáért), Brüsszel: 2. 2. 2005.
- European Commission (2006a): COM (2005) 718 final on Thematic Strategy on the Urban Environment (A városi környezet tematikus stratégiája), Brussels, 11. 1. 2006.
- European Commission (2006b): COM (2006) 281 final on The Growth and Jobs Strategy and the Reform of European cohesion policy: Fourth progress report on cohesion (A növekedési és foglalkoztatási stratégia és az európai kohéziós politika reformja: a negyedik előrehaladási beszámoló), Brüsszel, 12. 6. 2006.
- European Commission (2006c): COM (2006) 220 final on The Territorial State and Perspectives of the European Union (Az Európai Unió területi állapota és perspektívái), Brussels, 21. 6. 2006.
- European Spatial Planning Observation Network (ESPON) (2003): The role, specific situation and potentials of urban areas as nodes in a policentric development (Városi térségek szerepe és speciális helyzete, mint policentrikus fejlesztési csomópont) ESPON. 1.1.1 Program, elérhető: [http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/648/file\\_1178/2.ir\\_1.1.1.pdf](http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/648/file_1178/2.ir_1.1.1.pdf), letöltés: 2005. 12. 20.
- European Spatial Planning Observation Network (ESPON) (2006a): Mapping regional competitiveness and cohesion: European and global outlook on territorial diversities (A regionális versenyképesség és kohézió feltérképezése: európai és globális kitekintés a területi különbségekre), ESPON Briefing No. 2, 2006. március, elérhető: [http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/publications/98/855/file\\_1500/espon-briefing2.pdf](http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/publications/98/855/file_1500/espon-briefing2.pdf), letöltés: 2006. 10. 25.
- European Spatial Planning Observation Network (ESPON) (2006b): ECP Transnational Network Activity: “Sustainable Southern Europe” Critical dimensions for a sustainable territorial ma-



- nagement („Fenntartható Dél-Európa” A fenntartható területfejlesztés kritikus dimenziói), elérhető:  
[http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/network/92/469/1032/file\\_843/pres\\_sse.pdf](http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/network/92/469/1032/file_843/pres_sse.pdf),  
letöltés: 2006. 11. 05.
- Florida, Richard (2005): **Cities and the Creative Class** (Városok és a kreatív osztály), New York-London: Routledge
- Hansen, Høgni Kalsø, Jan Vang and Bjørn Asheim (2005): **The Creative Class and Regional Growth: Towards a Knowledge Based Approach** (A kreatív osztály és a regionális növekedés: egy tudásalapú megközelítés felé), Lund University, elérhető: <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/aalborg05/hansen.pdf>, letöltés: 2006. 10. 20.
- Initiativkreises Europäische Metropolregionen in Deutschland (IKM) (2006): **Die Kohesionspolitik und die Städte: Der Beitrag der Städte zu Wachstum und Beschäftigung in den Regionen** (A kohéziós politika és a város: A városok hozzájárulása a növekedéshez és a foglalkoztatáshoz a régiókban), IKM-Verband Region Stuttgart, elérhető: <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/aalborg05/hansen.pdf>, letöltés: 2006. 11. 06.
- METREX (2004): **Towards European Urban Balance** (Az európai városi egyensúly felé), Discussion Note 1 from a workshop held in London 22-23 April 2004, Glasgow: METREX The Network of European Metropolitan Regions and Areas, elérhető: [http://www.eurometrex.org/Docs/PolyMETREX/Discussion/EN\\_Discussion\\_Note1.pdf](http://www.eurometrex.org/Docs/PolyMETREX/Discussion/EN_Discussion_Note1.pdf), letöltés: 2006. 11. 5.
- METREX (2005): **Towards a Polycentric Metropolitan Europe** (Egy policentrikus metropoliszi Európa felé), Interim Report on the PolyMETREX Plus Project, Glasgow: METREX The Network of European Metropolitan Regions and Areas, elérhető: [http://www.eurometrex.org/Docs/PolyMETREX/Interim/EN\\_PolyMETRExplus\\_interim\\_report.pdf](http://www.eurometrex.org/Docs/PolyMETREX/Interim/EN_PolyMETRExplus_interim_report.pdf), letöltés: 2006. 11. 5.
- Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (2005): 32. határozat – Weiterentwicklung raumordnungspolitischer Leitbilder und Handlungsstrategien (Területfejlesztés politikai modellek és stratégiák továbbfejlesztése) Berlin, 28. 04. 2005., elérhető: <http://www.metropolregion.nuernberg.de/download/MKRO280405.pdf>, letöltés: 2006. 11. 08.
- Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (2006): 33. határozat – Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (Modellek és Stratégiák a Németországi Területfejlesztéshez) Berlin, 2006.06.30, elérhető: [http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_982048/Leitbilder-und-Handlungsstrategien-fuer-die-Raumentwicklung-in-Deutschland-2006.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_982048/Leitbilder-und-Handlungsstrategien-fuer-die-Raumentwicklung-in-Deutschland-2006.pdf), letöltés: 2006. 11. 08.
- Porter, Michael E. (2002): **Basque Competitiveness** (Baszk versenyképesség), prezentáció, Bilbao, 2002. április, elérhető: <http://www.isc.hbs.edu/CAON%20Basque%20Country%2004-17-02%20CK2.pdf>, letöltés: 2006. 10. 14.
- Raumordnungsbericht (2005): **A 2005-ös Területfejlesztési Jelentés**, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Szövetségi Építésügyi és Területfejlesztési Hivatal) 2005. 05. 09, elérhető: [http://www.bbr.bund.de/cln\\_007/nn\\_22548/DE/ForschenBeraten/Raumordnung/RaumentwicklungDeutschland/Raumordnungsberichte/ROB2005/ROB2005Kern\\_\\_ppt,templateId=raw,property=publicationFile.ppt/ROB2005Kern\\_ppt.ppt](http://www.bbr.bund.de/cln_007/nn_22548/DE/ForschenBeraten/Raumordnung/RaumentwicklungDeutschland/Raumordnungsberichte/ROB2005/ROB2005Kern__ppt,templateId=raw,property=publicationFile.ppt/ROB2005Kern_ppt.ppt), letöltés: 2006. 09. 30.
- Rhodes, Rod A. W. (1997): **Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability** (A kormányzás megértése: közpolitikai hálózatok, kormányzás, reflexivitás és elszámoltathatóság), Buckingham: Open University Press
- United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) (2003) **Economic Survey of Europe 2003 No. 1**, New York and Geneva: United Nations
- Urban Audit (2004): **Urban Audit Perception Survey: Local perceptions of quality of life in 31 European cities** (Urban Audit érzetfelmérés: Az életminőség helyi érzete 31 európai városban), elérhető: <http://www.urbanaudit.org/UAPS%20leaflet.pdf>, letöltés: 2006. 10. 16.
- Zöld-Nagy Viktória (ebben a kötetben): **A területi együttműködések szervezetére vonatkozó új közösségi jogi eszköz: az Európai Területi Együttműködési Csoportosulás**

## Függelék

1. ábra. A fenntartható városi közösségek modellje



Forrás: Council of Ministers, 2005a

### Az egyes ismérvek tulajdonságai

1. **Azonos jogok és kötelezettségek** (egyéni és kollektív szinten)
  - a. Az alapvető emberi jogok és felelősségek kiemelése
  - b. A többi közösség jogainak elismerése
  - c. A következő generációk jogainak és lehetőségeinek biztosítása
2. **Nyitott közösségi politika**
  - a. A közösségi identitás kialakítása
  - b. Tolerancia és tisztelet a többi közösséggel szemben
  - c. Nyitott és őszinte szomszédságpolitika
  - d. Közösségfejlesztő programok és rendezvények
  - e. Szociális és társadalmi egyenlőség biztosítása
3. **Magas szintű közszolgáltatások**
  - a. Magas színvonalú oktatás és képzés kialakítása a térségi iskolákban
  - b. Magas színvonalú egészségügyi szolgáltatások nyújtása
  - c. Szociálpolitika és családtámogatás és gyermekvédelem
  - d. A közszolgáltatások és a civil szolgáltatások, illetve a versenyszféra által nyújtott szolgáltatások hatékony kombinációja
  - e. Hosszú távú és kiszámítható szolgáltatások biztosítása, a helyi lakossági tapasztalatok és visszajelzések alapján

**4. Környezettudatosság**

- a. A természetes és mesterséges környezet megfelelő arányainak kialakítása
- b. Élhető (lakó)környezet megteremtése
- c. Intenzív környezetvédelem és hathatós fellépés a környezetszennyezés ellen
- d. Hatékony hulladékgazdálkodás
- e. A biodiverzitás megőrzése
- f. Tisztább és élhetőbb környezet kialakítása

**5. Tudatos várostervezés**

- a. A helyi értékek és identitás megteremtése
- b. Felhasználó barát térségek és terek kialakítása
- c. Összehangolt várostervezés

**6. Szolgáltató gazdaság**

- a. Magasan kvalifikált állás- és képzési lehetőségek kialakítása
- b. Megfelelő minőségű terület és infrastruktúra létrehozása a gazdasági prosperitás és fejlődés biztosítására
- c. A helyi közösségi érdekeknek megfelelő üzleti környezet kialakítása
- d. Vonzó városi központok létrehozása

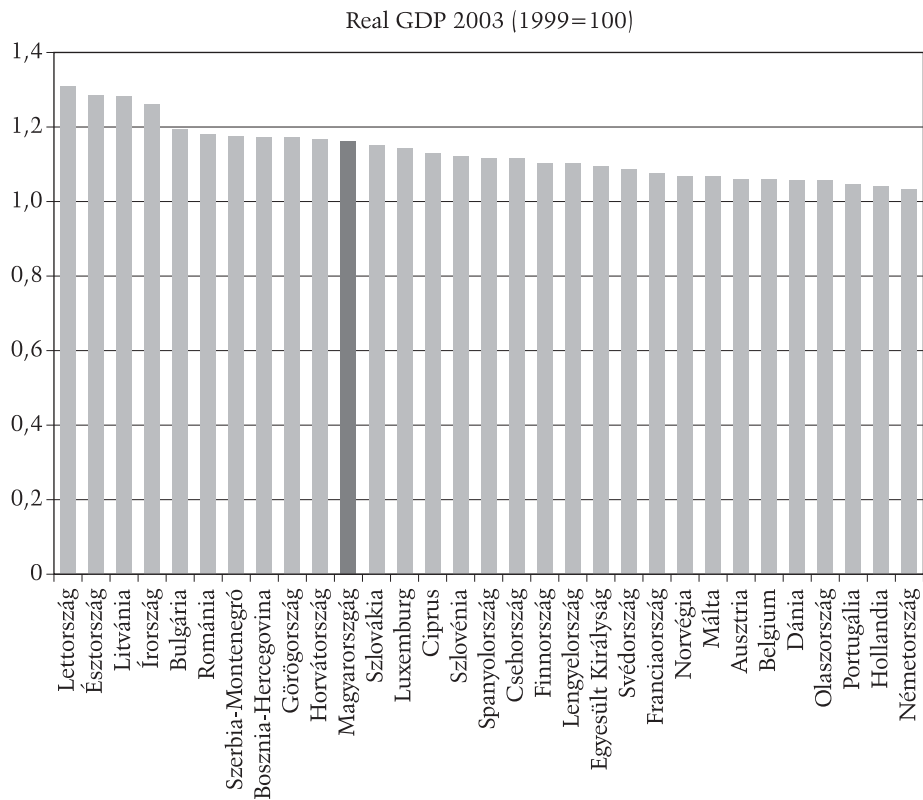
**7. Arányos képviselő és szuverén vezetőség**

- a. Arányos és elszámoltatható irányító testület
- b. Közvetlen választhatóság, a társadalmi és civil szervezetek arányos részvételével. (Partnerség kiterjesztése)
- c. A szomszédos településekkel integrált és hatékony együttműködés. Cél a közösségi értékek szinergiájának kihasználása, amely a tudás és bizalom alapértékeken alapul.
- d. Erős, hatékony és a partnerségen alapuló vezetés

**8. Fejlett infrastruktúra**

- a. A közlekedési lehetőségek fejlesztése, a tömegközlekedés prioritásával
- b. A gépkocsiforgalom visszaszorítása, a kerékpározás erősítése
- c. Megfelelő mennyiségű P+R parkolóhelyek kialakítása
- d. A fejlett kommunikációs eszközök széleskörű kiépítése, a szélessávú Internet tömeges bevezetése

2. ábra. Az EU27 GDP-jének alakulása az egyes országok viszonylatában



Forrás: European Commission, 2006c

1. táblázat. Az egyes régió osztályok összehasonlítása a GDP, a foglalkoztatottság, a munkanélküliségi ráta és a gazdasági növekedés tekintetében

Egyes régiók besorolása (NUTS2)	Régiók száma az egyes csoportokban	EU27 lakosságának arányában (%)	GDP (PPS) aránya EU25 %-ában	Foglalkoztatottsági ráta 2004-ben (%)	Munkanélküliségi ráta (2004) (%)	Növekedési ráta 1995–2002 (%)	EU25 2002-es GDP-jének arányában
Konvergencia	84	31,7	51,9	55,5	13,7	2,6	12,5
Phasing-out	16	3,4	79,2	59,5	12,2	2,3	2,6
Phasing-in	13	3,9	89,9	61,7	8,8	3,4	3,3
Versenyképességi (RCE)	155	61,0	119,7	66,7	6,9	2,4	81,6
EU27	268	100,0	95,6	62,7	9,2	2,4	100,0

Forrás: European Commission, 2005b

2. táblázat. A németországi MEGÁ-k demográfiai, gazdasági fejlettségi valamint infrastrukturális adatai

MEGA	Lakosság száma (millió) (2004)	Népsűrűség (fő/km <sup>2</sup> )	MEGA nagysága (km <sup>2</sup> )	GNP nagysága (mrd euró) (2003)	Munkanélküliségi ráta (%) (2005)	Felsőfokú intézmények száma (2004)	Repülőtér utasforgalma millió fő (2004)
Berlin-Brandenburg Fővárosi Régió	6,00	196,00	44 500,00	113,000	20,80	28,000	14,9
Bremen-Oldenburg Régió	2,40	204,00	11 600,00	55,000	13,70	15,000	1,70
Frankfurt-Rajnai Régió	5,30	396,00	13 400,00	160,000	10,20	28,000	51,10
Hamburgi Régió	4,20	214,00	19 800,00	119,000	12,10	19,000	9,90
Hannover-Braunschweigi Régió	3,90	212,00	18 600,00	90,000	14,10	22,000	5,20
Müncheni Régió	2,50	460,00	5 500,00	105,000	7,90	14,000	26,80
Nürnbergi Régió	3,40	177,00	19 045,00	94,000	10,10	26,000	3,60
Rajna-Neckari Régió	2,40	419,00	5 600,00	62,000	9,80	22,000	0,00
Rajna-Ruhr-vidéki Régió	11,50	1 064,00	10 800,00	294,000	14,20	49,000	24,80
Szászháromszög	3,50	290,00	12 100,00	64,000	19,80	26,000	3,60
Stuttgarti Régió	4,70	426,00	10 900,00	132,000	7,70	28,000	8,80
Összesen	49,80	4 058,00	171 845,00	1288,000	140,40	277,000	150,40
Átlag	4,53	368,91	15 622,27	117,091	12,764	25,182	13,67

Forrás: IKM, 2006

3. táblázat. Gazdasági térségek versenyképességet befolyásoló tényezőinek összehasonlítása

Modell típusa	Állam–piac viszonya	K+F, szakképzésben való állami szerepvállalás	Munkaerőpiac és a foglalkoztatottsági szint	Szociális háló
Északi fejlesztő állam típusa (Svédország, Finnország, Dánia, Norvégia)	A tudásintenzív szektorok hathatós állami támogatása, az innováció és a szakképzés keretfeltételeinek javítása. A piac szereplői erős versenyhelyzetnek vannak kitéve, az ICT szektorban működő vállalatok terméktárgyjára rugalmas. A közszféra meghatározó szerepet játszik a piaci feltételek kialakításában.	Erőteljes állami részvétel a magas hozzáadott értékű iparágak támogatásában. Speciális szakképzés a tudásintenzív iparágak fejlesztése szempontjából. Európában ezen országok esetében a legmagasabb az állami hozzájárulás a K+F fejlesztésekhez GDP arányosan.	Magas foglalkoztatottsági szint, ugyanakkor a bérek erőteljes állami szabályozása	Kiterjedt, ún. univerzális szociális háló, amely minden állampolgár számára alanyi jogon biztosított. A magas állami újraelosztás alapja az Európában kiemelkedően magas adók. A rendszer alapját a széleskörű társadalmi szolidaritás biztosítja.
Angolszász modell (Egyesült Királyság, Írország)	Az állam klasszikus „éjjeliőr” szerepben. A piacot erőteljes verseny jellemzi magas termelési hatékonyság mellett. A termelés hatékonysága a piaci szereplők erőteljes versenyének hatása.	Közepes mértékű állami támogatás K+F-re, amely egy-egy térségre koncentrálnak. A tudásintenzív iparágak fejlesztése a privátszférán keresztül valósul meg elsősorban.	Magas foglalkoztatottsági ráta, relatív alacsony munkanélküliséggel. A munkaerőpiac rugalmas, a munkavállalók jogai meglehetősen csekélyek. A társadalmat erős bérkülönbségek jellemzik.	A szociális háló szelektív, csak a kifejezetten rászorulóknak számára nyújt támogatást.

3. táblázat (folytatás)

Modell típusa	Állam-piac viszonya	K+F, szakképzésben való állami szerepvállalás	Munkaerőpiac és a foglalkoztatottsági szint	Szociális háló
Kontinentális modell (Németország)	A klasszikus szociális jóléti állam modellje. * Az erőteljes export-orientált gazdasági szerkezet ki-kényszeríti a vállalatok folyamatos versenyét és az állandó kutatás-fejlesztést.	A föderális államszerkezetből adódóan az országot policentrikus fejlesztési központok jellemzik. A magas K+F-ráfordítást igénylő szektorokat kutató-intézetek hálózata segíti.	A neokorporatív jellegűből adódóan a munkaerőpiac szerkezetén nem történtek lényeges változtatások. A rugalmas munkaerőpiac és a magas bérköltségek együttes hatása a magas munkanélküliségi ráta és a fokozatosan romló versenyképesség.	A szociális háló kiterjedt, amely a társadalombiztosításon és a járulékon alapul. A modellben résztvevők, a biztosítással rendelkezők kiterjedt szociális juttatásban részesülnek. A munkaerőpiac rugalmatlansága mellett a bérek relatív egyensúlya a társadalmi egyenlőtlenségek alacsonyabb mértékét eredményezte.
Mediterrán modell (Olaszország, Spanyolország)	Erőteljes regionális különbségek, korlátozott piaci verseny. A termékpiacon versenyképessége is korlátozott	A K+F-ben az állami hozzájárulás mértéke alacsony.	Alacsony foglalkoztatottsági ráta, magas az inaktív lakosság aránya.	A relatív magas nyugdíjak a kiadások és járulékok fokozatos növekedését eredményezik, ezáltal romlik a térség versenyképessége.

\* A szociális jóléti állam modelljét már több alkalommal megkísérelték megreformálni Németországban. Az északi jóléti államok strukturális átalakulásával szemben itt nem mentek végbe a korábbi rendszer jellegét döntően befolyásoló változások, ezért használatom továbbra is e fogalmi elnevezést.



3. táblázat (folytatás)

Modell típusa	Állam–piac viszonya	K+F, szakképzésben való állami szerepvállalás	Munkaerőpiac és a foglalkoztatottsági szint	Szociális háló
KKE-i modell (Magyarország, visegrádi országok)	Nyitott, sebezhető exportorientált országok, erőteljes regionális aszimmetriával. Aszimmetrikus termelési szerkezet – multinacionális vállalatok amelyek a tudásintenzív iparágakban jelen vannak, a hazai KKV szektor versenyképessége alacsony a nemzetközi piacokon.	Az állami K+F ráfordítások aránya a GDP arányában meglehetősen csekély. A K+F fejlesztés elsősorban a fővárosi régiókra koncentrálódik, a multinacionális vállalatok döntő súlyával. A gazdaság és a felsőoktatási intézmények közötti együttműködés még meglehetősen új keletű.	Rugalmatlan munkaerőpiac, alacsony foglalkoztatottsági rátaival. A térség versenyképességét relatív alacsony bérköltségek jelenti, (fokozatosan csökkenő tendenciájú) szakképzett humánerőforrással. A társadalmi különbségek fokozatosan nőnek, a társadalom fragmentációja erőteljes.	Az állam redistribúciós szerepe magas. A szociális háló kiterjedt körű. A térség országainak sajátossága, hogy a nagy ellátó rendszerek reformja nem, vagy csak csekély mértékben kezdődött meg, ami az állami kiadások nem hatékony elosztását eredményezi, a versenyképességi feltételeket erőteljesen lecsökkentve.

## Jegyzetek

- 1 2004. november 29-én a Rotterdami Megállapodás (Council of Ministers, 2005b: 4), 2005. december 7-én a Bristol Megállapodás (Council of Ministers, 2005a), valamint 2005. május 21-én a luxembourgi elnökség zárónyilatkozata (Council of Ministers, 2005b) már a kohéziós politika új uniós irányvonalának kialakulását tükrözte. Mindezek a fenntartható fejlődés és a nagyvárosi metropolisztérségek határozottabb összhangját jelenti a kohéziós politikában.
- 2 Uniós szinten ilyen programok az ún. „J” kezdeményezések: JESSICA, JASPERS, JEREMIE (European Commission, 2006b: 12-13), ezekről bővebben lásd: Zöld-Nagy, ebben a kötetben.
- 3 „Working Together for Growth and Jobs. A New Start for the Lisbon Strategy” (European Commission, 2005b) a funkcionális városi térségek aktívabb részvételét a kohéziós politikában 4 ponton segítette elő.
- 4 1. az egy főre jutó GDP nagysága; 2. a termelékenység és a GDP vásárlóerő-paritásának aránya; 3. foglalkoztatottsági ráta; 4. időskorú foglalkoztatottság aránya; 5. a K+F-re eső GDP aránya; 6. a regionális foglalkoztatás megoszlása; 7. a hosszú távú munkanélküliségi ráta nagysága (ES-PON, 2006a: 6-9).
- 5 Lényeges módszertani szempont, hogy nagyvárosi térségeket és nem elsősorban régiókat vizsgálunk. E felfogás alapján Budapest és vonzáskörzete – főváros és agglomerációja – elnevezést használom, amely kisebb térséget jelöl, mint a jelenlegi Közép-magyarországi Régió. A nemzetközi összehasonlítás és a funkcionális nagyvárosi térségek fogalmának meghatározása alapján megfogalmazott következtetések elsősorban Nagy-Budapestre vonatkoznak.
- 6 Pentagont alkotó térségek a London, Hamburg, München, Milánó és Párizs alkotta ötszögben találhatóak. Az ESPON és METREX tanulmányokban a magtér és a pentagon fogalmával szinonim kategóriaként használják az ún. GIZ (*Global Integration Zone*) elnevezést.
- 7 A jelenlegi Európai Unió (EU25) Romániával és Bulgáriával kiegészülve.
- 8 Európa legfejlettebb térségei: Bajorország, Ruhr-vidék, Benelux-államok, Ile de France Régió, amelyek este összefüggő fényárt alkotnak.
- 9 Az ún. GERD-mutató (*Gross Expenditure on Research and Development*, K+F-re fordított bruttó kiadás) segítségével azt mérhetjük, hogy az adott régióban mekkora forrást biztosítanak kutatásra és fejlesztésre. Néhány példa a K+F regionális jelentőségére: Franciaországban az Ile de France Régióba összpontosul a K+F-források 45 százaléka, Finnországban és Svédországban a legmagasabb a K+F-re biztosított állami forrás nagysága GDP-arányosan. A 4. ábra tanúsága szerint ugyanakkor az északi régiókban egyenletes a K+F-források elosztása.
- 10 Európának további két fővárosi térsége van, amely meghatározó szerepet tölt be a nemzetközi gazdasági és politikai életben. Elsősorban nemzetközi jellege kapcsán – politikai szereplőként jelenik meg a Brüsszeli Régió, amely az Európai Unió és a NATO székhelye; illetve gazdasági és politikai súlya nyomán Berlin-Brandenburg megjelenése várható a világvárosok sorában az elkövetkezendő időszakban. Hogy ez utóbbi mikor következik be, az nagy mértékben függ attól, hogy 2009-ben lesz-e népszavazás a két tartomány egyesüléséről.
- 11 A Közép-magyarországi Régió (KMR) Magyarország külkereskedelmének mintegy felét bonyolítja le. A magyar gazdaság nyitott szerkezetéből adódóan erős exportorientáltság jellemzi. A problematikát az okozza, hogy az aktív külkereskedelmi forgalmat többségében a multinacionális vállalatok bonyolítják le, a kis- és középvállalkozási (KKV)-szektor tőkehiányban szenved és alacsony innovációs képességgel rendelkezik. A vállalati struktúra aszimmetriáján kívül kockázati tényező, hogy a KMR külkereskedelme nem kellően diverzifikált, kereskedelmének döntő többségét egy-két országgal/régióval bonyolítja.
- 12 A nagyvárosi térségekre jellemző szociológiai és demográfiai problémákra, a szuburbanizáció és szegregáció negatív gazdasági és társadalmi hatásaira nem térek ki. Kiemelten a nagyvárosi

- térségek jelentette pozitív versenytényezőkre fókuszáltak: ilyen a magas és képzett munkaerő adott térségben való koncentrációja, az innovativitás és a kreativitás, valamint a szolgáltatási szektor átlagnál magasabb részaránya.
- 13 Relatív alacsony a bérszínvonal a Közép- és Nyugat-Európa országaihoz képest, ugyanakkor már versenyhátrányban van a távol-keleti térségekkel szemben, ráadásul a térség országaiban a bérszínvonal az elmúlt időszakban erőteljes emelkedésen ment keresztül, amely lényegesen nagyobb ütemű volt a gazdasági növekedés és a termelékenység üteménél.
  - 14 A flexibility (rugalmasság) és a security (biztonság) szavakból.
  - 15 Porter „gyémánt-modelljében” (*Diamond-model*) az innovativitás és termelékenység oldaláról közelítette meg az egyes térségek versenyképességét. Porter szerint a regionális adottságok – pl.: tőke és a humán erőforrás koncentrációja és az infrastrukturális fejlettség; a regionális vonzerő – üzleti környezet megerősítése; komparatív előnyök az egyes ágazatokban; valamint a megfelelő keresleti oldal – felvevőpiac – együttesen azok a tényezők, amelyek a versenyképességet meghatározzák. Azonban mindenhol elengedhetetlen feltétel a társadalmi együttműködés és hálózati struktúra kialakítása (Porter, 2002).
  - 16 A „kulturális” és a „humán kapacitás” azok az indikátorok, amelyekkel a civil társadalom kohézióját mérni tudjuk (Ágh, 2006: 36). Ezek a mutatók a civil szféra intézményesülését is jellemzik, amely a társadalmi partnerségben jelentkezik.
  - 17 A 2005-ös német Szövetségi Területfejlesztés-politikai Jelentés 11 MEGA-régiót állapított meg. 2006 júniusában a területrendezésről szóló miniszteri konferencia (Ministerkonferenz für Raumordnung, MKRO), javaslatára a fent említett 11 városi régió koncepcióját szövetségi és tartományi szinten is elfogadták. Ezek a következő régiók: Berlin-Brandenburgi Fővárosi Régió, Bremen-Oldenburgi Régió, Frankfurt-Rajnai Régió, Hamburgi Régió, Hannover-Braunschweig-Göttingeni Régió, Müncheni Régió, Nürnbergi Régió, Rajna-Neckari Régió, Rajna-Ruhr-vidéki Régió, Szász-háromszög Régiója, Stuttgarti Régió.
  - 18 A gazdasági és társadalmi különbségek további növekedésének mérséklése érdekében megállapodás született arról, hogy hathatós szövetségi, tartományi és uniós forrásokkal két regionális vonzáskörzetet alakítanak ki az ország keleti részében.
  - 19 A hagyományosan centrális államberendezkedésű Franciaországban a területfejlesztési célok meghatározásakor központilag alakították ki ún. fejlesztési térségeket.
  - 20 Az innovációs szint növelésének lehetősége az adott régióban lévő felsőfokú és kutatóintézetek számától, a gazdaság szereplői közötti együttműködés jellegétől, és a multinacionális vállalatok mellett a KKV-k innovációs képességétől is függ.
  - 21 Általánosságban kijelenthető, hogy az adott régió területi fejlődése szempontjából kialakítottak egy fejlesztési tanácsot, illetve ügynökséget. Gyakori, hasonlóan a magyarországi területi-statisztikai régiók intézményrendszeréhez, hogy a fejlesztési tanács alkalmazásában működik a fejlesztési ügynökség. Az intézményrendszer másik sajátos vonása a társadalmi partnerek széleskörű bevonása, többszintű intézményi struktúra kialakításával. A stratégiai döntések meghozatalában a lehető legszélesebb döntéshozói kör vesz részt, amelyek végrehajtását ugyanakkor erre szakosodott szervezetek végzik.
  - 22 A 11 MEGA lakosság száma meghaladja az ország össznépségének 60 százalékát, jól lehet területének aránya az ország összterületének mintegy 48 százaléka. A régiók gazdasági teljesítménye pedig az ország GNP-jének mintegy 65 százalékát adja. Ugyanakkor egyesével megvizsgálva e fővárosi térségeket jól látható, hogy milyen jelentős gazdasági kapacitással rendelkeznek.
  - 23 Háromfajta innováció típusát különböztetnek meg: a technológiai – tudományost (analitikus innováció), a társadalmi innovációt, pl. egy-egy új szolgáltatási funkció bevezetése, valamint a kulturális innovációt. Ez utóbbit gyakran azonosítják az ún. szimbolikus innovációval is (Hansen, Vang and Asheim, 2005: 7).

- 24 Az ún. „gateway”-funkció, azaz kapu- vagy hídfunkció azt szimbolizálja, hogy a belföldi és nemzetközi szinten milyen az adott régió áru-, személy- és információforgalma. Ez utóbbi dimenzió az európai információáramlásban betöltött szerepet jelenti, ami az adott régió nemzetközi jellegének mértékével vizsgálható. A klasszikus híd-funkciót a geográfiai elhelyezkedés és az infrastrukturális fejlettség jellemezi. Mérőszámai: a gyorsvasúthálózatok és nemzetközi közúthálózatok száma (TEN, TINA), a repterek utasforgalma, áruforgalom mértéke (tranzit), valamint a nemzetközi kiállítások, vásárok és kulturális rendezvények száma. Az ún. gateway-térségek tehát a határokon átnyúló együttműködések meghatározó aktorai, amely csomópontokként, esetleg kiindulási pontként jelenik meg további régiók számára. Ennek értelmében, a „gateway” kifejezés több esetben is a keleti, illetve a periférián lévő térségek bekapcsolását jelenti az összeurópai városhálózatba (Beck, 2003:2).
- 25 Logisztikai központokként működik már most is a Hamburgi Régió és a Frankfurt-Rajnai Régió. Az előbbi kikötőjével és az ehhez kapcsolódó légi és vasúthálózatával, míg a másik régió tranzitreptéreként való működésével magyarázható. A regionális együttműködés eredménye ugyanakkor például a hamburgi kikötő várható további bővítése, amelyre már a város vonzáskörzetében kerül sor.
- 26 A kreatív szolgáltatások, elsősorban kulturális rendezvények és a hozzákapcsolódó turizmus ugyan nem helyettesíti a tudásorientált gazdaságot, de annak fontos kiegészítője. A Berlin-Brandenburgi Fővárosi Régió esetében ez a dimenzió a politikai és nemzetközi irányítófunkciókkal kiegészülve a térség versenyképességének legfontosabb motorjává vált.
- 27 Várhatóan megszületik a politikai döntés, hogy a kormányzati hivatalok „maradéka” is Berlinben költözik. Ezzel létrejön egy jelentős súlyú adminisztráció a fővárosban, amellyel párhuzamosan számos érdekszövetség és nemzetközi intézmény is áthelyezi a székhelyét a régióba. A folyamat akkor válik teljessé, amikor Berlin és Brandenburg egyesülnek. Lényeges szempont, hogy a többi nagyvárosi régióval szemben, itt két tartomány együttesen képez egy regionális térséget, azaz a fejlesztési feladatok mellett egy erős legitimációjú, a lakosság által közvetlenül választott – jelenleg még két politikai testület – határozza meg a régió működését. A fővárosi régió esetében sokrétű integrált feladatellátásnak lehetünk tanúi.
- 28 A modellt elsősorban a gazdasági versenyképességi feltételek mentén dolgozták ki, ugyanakkor a hagyományos kereskedelmi és kulturális kapcsolatokat is figyelembe vették.
- 29 1. Globális Integrációs Zóna (*Global Integration Zone*); 2. „északi szigetek”; 3. Ibériai félsziget; 4. Biscayai-öböl térsége; 5. Alpok-Mediterrán térség; 6. Égei-tenger térsége; 7. Baltikum; 8. Közép-Európa.
- 30 Nincsen jelentős utasforgalmat lebonyolító reptér a térségben. Berlin repterét 2015-ig kívánják jelentős mértékben fejleszteni. A térségben együttműködés indult meg a bécsi és a pozsonyi reptér feladatainak összehangolására, majd a folyamat lelassult. A budapesti és a prágai reptér privatizációjával várhatóan a térség elérhetősége tovább javul. Ugyanakkor a közúti és a vasúti hálózatok esetében még mindig jelentős az elmaradás.
- 31 Tekintettel arra, hogy az egyes Duna-menti országok sajátos jellegükből adódóan egy, legfeljebb két fejlesztési központként működő nagyvárosi régióval rendelkeznek, ezért a régiók egymás közötti együttműködésére nagyobb szükség lenne.

*Simon Zoltán*

## REGIONÁLIS ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS AZ EURÓPAI UNIÓBAN

### Bevezetés

Napjaink világméretű politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális változásai átalakítják szűkebb és tágabb környezetünkhöz való viszonyunkat. Bővülő ismereteink és információink beláthatóvá teszik a világot, ám egyúttal újraértékelik a mindennapi életünk elsődleges közösségeihez fűződő kapcsolatainkat. Mind-ezen változások irányáról és hatásairól egyszerre folyik – egymással számos ponton érintkező – vita a tudomány és a politika világában, aminek fontos szelete a szubnemzeti politikai, igazgatási, gazdasági és kulturális egységek szerepéről és jövőjéről való gondolkodás. Az „új regionalizmus” hívei ezeket egyenesen a politika új területi alapegységeinek tartják, hangsúlyozva a helyes kormányzás (*good governance*) és a közhatalom decentralizációja közti szoros összefüggést (Keating, 1998: 2–3).

Az Európai Unióban a szubnemzeti egységekről folyó vita a tagállami és a helyi szintek között elhelyezkedő régiókra összpontosít, és kap kiemelt figyelmet. Amint azt Szegvári Péter hangsúlyozza: „az európai közgondolkodás szerint a *politikai döntéshozatalban való részvétel és konzultáció joga helyi és regionális szinten* közvetítő értéként [...] része az emberi szabadságjogok – s így az »uniós állampolgárság« státusjogi – fogalmának” (Szegvári, 2002: 284 – kiemelés az eredeti szövegben). A régiók így fontos elemei az Európai Unió sui generis politikai és igazgatási rendszerének, és számottevő szerepet kapnak a többszintű kormányzás (*multi-level governance*) működésében. Befolyásuk szakértők szerint az elmúlt években, a legutóbbi bővítési forduló nyomán, tovább növekedett (Goergen, 2006: 11).

A többszintű kormányzás keretében jelennek meg az Európai Unió sajátos területi érdekviszonyai: a közösségi (nemzetek feletti), a tagállami, valamint a szubnemzeti érdekek hármassága és állandóan változó szövetségei. Az első szinten elhelyezkedő közösségi intézmények, a második szinten található tagállami kormányzatok, valamint a harmadik szintet alkotó régiók kölcsönös függésben állnak egymástól. Ebben a kapcsolatrendszerben kap kitüntetett figyelmet a közösségi intézmények és a régiók erősödő együttműködése, aminek nyomán – a tagállami kormányzatok korábbi kétirányú szűrő szerepét meghaladva – a három szint mindegyike két közvetlen kapcsolódással és több különböző szereplehetőséggel rendelkezik. Így a régiók éppúgy lehetnek a közösségi intézmények

szövetségei nemzeti kormányuk szándékainak ellensúlyozására, mint ahogy együttműködhetnek ez utóbbival akár az uniós hivatalok kezdeményezései ellenében is (Ansell et al., 1997: 350).

A szakirodalom általában kiemeli a tagállami szint központi szerepét ebben a viszonyrendszerben, hangsúlyozva a nemzeti kormányok információs fölényét, valamint a „nemzeti út” elsődlegességét a régiók közösségi kapcsolataiban. Kiemeli azonban az uniós intézmények és a régiók egymásrataltságát is, részben a közösségi politikák regionális hatásaira, részben a régióknak a közösségi döntések megvalósításában játszott jelentős szerepére utalva. Ám a régiók által megszerzett kompetenciák egyúttal átfedést mutatnak a nemzeti szintről közösségi szintre került hatáskörökkel. Ezért az uniós intézmények és a régiók mára néhány közpolitikai területen egymás vetélytársává váltak (Vos et al, 2002: 210).

Mindez felhívja a figyelmet annak fontosságára is, hogy a tagállamok belső jogalkotási és döntéshozatali eljárásaikat a részvételi demokrácia és politikai kultúra követelményeinek megfelelően működtessék, azaz: a nemzeti kormányok a regionális szervek meghallgatásával alakítsák ki a közösségi fórumokon képviselt tagállami álláspontot azokban a kérdésekben, melyek a régiókat közvetlenül érintik, illetve a közösségi döntésekről ne csupán tájékoztassák őket, de a végrehajtás folyamatában érdemi részvételi lehetőséget biztosítsanak a számukra. Ezekre a követelményekre a 2006 márciusában megtartott első területi párbeszéd (*Territorial Dialogue*) tanácskozás bevezető előadásában Danuta Hübner regionális ügyekért felelős európai biztos külön emlékeztette a tagállamokat, hangsúlyozva a régiók bekapcsolásának fontosságát, de egyúttal azok részvételi hajlandóságának szükségességét is (Goergen, 2006: 33).

A régiók részvételi szándékukat több alkalommal kifejezték. Ennek hátterében kettős szándék áll: a regionális szint által az „európai projekthez” nyújtott támogatás és „hozzáadott érték” erősítése, valamint a regionális érdekek hatékonyabb védelme és érvényesítése. Ez utóbbi szándékot azonban – különösen az új tagállamok esetében – továbbra is számos nyitott kérdés övezi. Ezért a jelen tanulmány elsősorban arra igyekszik választ keresni, hogy az ismert tapasztalatok alapján milyen célkitűzéseket érdemes a közösségi szintű regionális érdekérvényesítés elé állítani, illetve ezek eléréséhez milyen csatornák és eszközök állnak rendelkezésre – figyelemmel a közösségi információközvetítési és érdekérvényesítési csatornák általános működésére, a magyar érdektörékvések háttérjére és lehetőségeire, valamint a brüsszeli regionális képviselői irodák tevékenységére.

## **1. Az Európai Unió információközvetítési és érdekérvényesítési csatornái**

Az európai régiók érdektörékvései a közösségi döntéshozatali tér információközvetítési és érdekérvényesítési csatornáin keresztül jutnak el az uniós intézményekhez és döntéshozókhöz. Ennek során más régiók, illetve egyéb érdekcsoportok érdektörékvéseivel állnak versenyben. Ebben a versengésben, mint látni

fogjuk, a régiók egyedi elbírálásban részesülnek, és kitüntetett lehetőségekkel rendelkeznek, ám az általuk alkalmazott érdekérvényesítési módszerek egyúttal hasonlóságot mutatnak az eurocsoportok – azaz a közösségi intézmények által reprezentatív partnerként elismert európai szintű érdekszövetségek –, illetve egyéb partikuláris érdekcsoportok eljárásaival. Ezért az európai régiók számára is alapkövetelmény, hogy naprakészen ismerjék az uniós döntéshozatali tér sajátosságait, a közösségi intézmények labirintusát, illetve annak formális és informális szabályait.

A közösségi döntéshozatali tér információkövetési és érdekérvényesítési csatornáit jelentős változásokon mentek keresztül az elmúlt évtizedekben (*Függelék, 1. ábra*). Az „érdekképviseleti korszakot” (1951–1987) a neokorporatista megközelítés és az eurocsoportok dominanciája jellemezte (Navracics, 1998: 136–140). Az 1980-as évek elejétől azonban jelentős átalakulás ment végbe. Ennek legfontosabb mozgatórugói: az Európai Parlament képviselőinek 1979-től közvetlen választása és az intézmény megerősödése; az Egységes Európai Okmány és az egymást követő Szerződések hatásai, így különösen a közösségi hatáskörök terjeszkedése, illetve az együttdöntési eljárás és a többségi döntéshozatal térnyerése; valamint az integrációs folyamat politikai aspektusainak előtérbe kerülése. Mindezek egy új érárt – a „lobbikorszakot” – nyitottak meg a közösségi érdekérvényesítés világában (*ibid.*: 140).

Ez utóbbi korszak fő jellemzője egy „kettős párhuzamosság”: a nagy európai érdekszövetségek és a kisméretű, mozgékony érdekszerveződések; valamint a „nemzeti út” és a „brüsszeli stratégia” egymásmellettiége. A hosszú egyeztetési folyamat után rendszerint a tagjaik számára a legkisebb közös nevezőt jelentő álláspontot képviselő eurocsoportok mellett megjelentek és megerősödtek a gyors véleményalkotásra és mozgósításra képes érdekszerveződések, melyek az informális érdekérvényesítési módszerek, azaz a lobbitevékenység jelenlétét erősítik a közösségi döntéshozatali arénában. A másik párhuzamosság a „nemzeti út”, azaz a nemzeti kormányzat megnyerése és az általa képviselt tagállami álláspont befolyásolása, valamint a „brüsszeli stratégia”, azaz az uniós intézményekkel folytatott közvetlen kommunikáció együttélése. Előbbi a bejáratott út biztonságát nyújtja és hozzáférést kínál a Tanács döntéseihez, míg utóbbi lehetőséget biztosít a tagállami alkuk bizonytalanságának elkerülésére, és egyúttal erősíti a közösségi intézmények legitimitását és működési hatékonyságát.

A tapasztalatok szerint az érdekszerveződések többsége ma ezeket a csatornákat és stratégiákat egyszerre, egymással párhuzamosan alkalmazza (Greenwood-Ronit, 1994: 42–43). Ez nem csupán a partikuláris érdekcsoportokra, de a nagyobb és a hagyományos érdekszervezetekre is igaz. A *Beate Kohler-Koch* és *Christine Quittkat* által szakszervezetek körében végzett felmérés például kimutatta, hogy a tagállami szakszervezetek többsége (69%) egyszerre tart fenn aktív kapcsolatot a közösségi és a nemzeti intézményekkel, és csupán 18 százalékuk hagyatkozik kizárólag a „nemzeti út” által kínált lehetőségekre. Mi több, az Európai Szakszervezeti Konföderáció (ETUC) is mind gyakrabban lép kapcsolatba tagállami intézményekkel a közösségi döntések előkészítése során a nemzeti álláspontok befolyásolása céljából (Kohler-Koch és Quittkat, 1999: 1–2).

Mindezek eredményeként a közösségi döntéshozatali tér információközvetítési és érdekérvényesítési csatornái egyre nagyobb hasonlóságot mutatnak a nemzeti politikai rendszerek belső szerveződésével. Az európai pártok hangja erősödik; az európai szociális párbeszéd keretei lépcsőről lépésre formálódnak (Arató, 2001); az eurocsoportok – mint nyomásgyakorló csoportok – befolyása meghatározó; a tiltakozások és demonstrációk megjelentek az európai térben,<sup>1</sup> a lobbitevékenység eszközei és eljárásai pedig nem csupán elfogadott, de egyenesen nélkülözhetetlen módszerek a brüsszeli intézményi labirintusban.

Figyelemre méltó, hogy a közösségi hatáskörök terjeszkedése nyomán mára a tagállami parlamentek elé kerülő jogalkotási előterjesztések közel fele – gazdasági területen pedig három-negyede – brüsszeli eredetű (Greenwood, 2003: 9–10). Regionális nézőpontból azonban ennél is fontosabb, hogy a régiók az uniós döntések mintegy 70 százaléka esetében meghatározó szerepet játszanak a végrehajtás folyamatában, míg a regionális jogalkotás 60-70 százalékban szintén európai normák által meghatározott (Goergen, 2006: 12, 29). A közösségi kompetenciák bővülése természetesen nem csupán lehetőségeket, de jelentős terhelést is jelent a közösségi intézmények számára. Gyakran idézett adat, hogy az uniós hivatalok csupán 0,8 tisztviselőt foglalkoztatnak tízezer uniós polgárra vetítve, míg ez az arány a tagállamok belső igazgatásában átlagosan 322 tisztviselő tízezer lakosra, illetve a Bizottság apparátusának létszáma nem haladja meg néhány nagyobb regionális vagy nagyvárosi igazgatás méretét (Greenwood, 2003: 46). Ennek kapcsán persze nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy a közösségi intézmények jórészt komplementer szereplők a tagállami kormányzati szervek mellett az uniós döntések előkészítésében, kialakításában és végrehajtásában.

A közösségi intézményekre háruló terhelés már az 1990-es évek elején a külföldi érdekcsoportokkal való együttműködés erősítésére készítette a Bizottságot (Európai Bizottság, 1992), az integrációs folyamat erősödő politikai aspektusai pedig ráirányították a figyelmet a demokratikus deficit jelenségére, valamint a döntéshozatali eljárások nyitottságának és átláthatóságának szükségességére. Ez utóbbiak nem csupán az *Európai Kormányzásról szóló Fehér Könyv*ben és az Európai Bizottság által a 2005–2009. évekre megfogalmazott stratégiai célkitűzések körében kaptak kitüntetett figyelmet (Európai Bizottság, 2005), de a *Síim Kallas* EU biztos által 2006 májusában közzétett *Európai Átláthatósági Kezdeményezésről szóló Zöld Könyv* magját is képezik (Európai Bizottság, 2006). A Zöld Könyv három területre – az érdekképviselők tevékenységét szabályozó strukturáltabb keret kialakítására, a konzultációs minimumkövetelményekkel kapcsolatos visszajelzésekre, valamint a megosztott kezelésű források kedvezményezettjeire vonatkozó információk kötelező közzétételére – összpontosít, melyek közül ez utóbbi a régiók részéről is méltán figyelmet érdemel.<sup>2</sup>

A közösségi hatáskörök bővülése nyomán nem meglepő, hogy az európai érdekcsoportok szerint az uniós érdekérvényesítés egyre fontosabb, a nemzeti és a közösségi döntéshozatali szintek pedig mind jobban összekapcsolódnak. Ezt igazolják az európai régiók körében végzett kutatások is, melyek a regionális érdekérvényesítés természetét illetően két fontos körülményre hívják fel a figyelmet. Egyrészt, a régiók és a regionális képviselők általában elutasítják a partikuláris



érdekcsoportokkal és az európai érdekszervezetekkel való párhuzamba állítást, hangsúlyozva nélkülözhetetlen hozzájárulásukat tagállami szinten a közfeladatok ellátásához, uniós szinten pedig a közösségi döntések végrehajtásához (Vos et al., 2002: 214). Másrészt, hasonló alapon helytelenítik saját működésüket illetően a lobbitevékenység kifejezés használatát, mivel azt a partikuláris érdekek érvényesítésére alkalmazott eszköznek tartják, még akkor is, ha az általuk – és különösen a brüsszeli regionális képviseleti irodák által – használt érdekvédekezési eljárások jelentős hasonlóságot mutatnak a kisebb érdekszerveződések és a hivatásos lobbisták módszereivel (Huyseune és Jans, 2005: 53).

## 2. Magyar érdekek az Európai Unióban

Mindezek kapcsán érdemes röviden kitérni a magyar érdekek pozícióira és lehetőségeire az uniós döntéshozatali arénában.<sup>3</sup> A nemzeti és a regionális érdektörekvések mozgásterét egyaránt meghatározzák az adott tagország földrajzi és geopolitikai adottságai, gazdasági befolyása, kulturális hagyományai, valamint uniós kapcsolatai.<sup>4</sup> Ezek a körülmények nem csupán a magyar érdektörekvések befolyását, de azok karakterét is meghatározzák az európai térben. Ezen érdekekről teljes áttekintést adni reménytelen vállalkozás. Így elegendő annyit megállapítanunk, hogy mind a „forrás-orientált”, mind az „identitás-orientált” magyar érdektörekvések jelen vannak az uniós döntéshozatali térben.<sup>5</sup> Egy részük sikert ér el, míg mások kudarcot vallanak, ami természetes jelenség a többszintű alkudozásra épülő közösségi döntéshozatali rendszerben, ám felhívja a figyelmet arra, hogy az uniós intézmények alaposabb ismeretével, a kapcsolatrendszer bővítésével, valamint a közösségi döntéshozatali tér formális és informális szabályainak pontosabb megértésével és hatékonyabb alkalmazásával további sikereket érhetünk el. Ebben döntő jelentőségű annak felismerése, hogy Magyarország legfontosabb eszköze a közösségi döntések befolyásolására a más tagállamokkal (régiókkal) kialakított együttműködés és a „támogatások cseréje”.

Meghatározó jelentőségűek a közösségi intézményekben, illetve azok környezetében elfoglalt magyar pozíciók is (*Függelék, 1. táblázat*). Ezek körében különös figyelmet érdemelnek a magában a döntéshozatali térben elhelyezkedő európai parlamenti képviselők és uniós tisztviselők (*insider insiders*), a döntéshozatali tér közvetlen környezetében működő eurocsoportok (*insider outsiders*), valamint a közösségi intézmények által reprezentatív partnerként elfogadott érdekszerveződések és -képviseltek (*outsider insiders*), és köztük a brüsszeli regionális képviseleti irodák. Mindezekon túl figyelmet érdemelnek azok a nagyvállalatok, civil szervezetek, hivatásos lobbisták stb. is, akik – állandó brüsszeli képviselettel vagy anélkül – gyakran meglepő sikereket érnek el a közösségi döntéshozatali arénában (*outsider outsiders*).

A magyar pozíciók a közösségi döntéshozatali tér *insider insider* részében – különösen az új tagállamokkal való összevetésben – kedvezőnek mondhatók. Kovács László adó- és vámpolitikáért felelős EU biztos helyzetét kezdetben talán megnehezítették kinevezésének körülményei, azonban nem tartósan és nem

meghatározó mértékben. Ugyanakkor az eredetileg neki szánt szakpolitikai terület (energiapolitika) irányításának elvesztése az újabb fejlemények tükrében – figyelemmel a közösségi energiapolitika középpontba kerülésére, illetve Magyarország részvételére néhány kiemelt nemzetközi energiaipari beruházásban – érzékeny veszteség. Ami a Bizottság apparátusát illeti, az intézmény meghatározta a 2004–2010 évekre vonatkozó hétéves humánpolitikai programját, melyben 3441 poszt betöltését irányozta elő az új tagállamok számára, és meghatározta ennek országonkénti megosztását. A 2007 januárjában közzétett beszámoló szerint a Bizottság 2087 munkatársat vett fel az új tagállamokból, amivel csaknem betöltötte a 2004-2006 évekre előirányzott keretszámot (2180). A magyarok különösen sikeresnek bizonyultak e téren, hiszen a 2007. januári adatok szerint 369 (1,6%) – ezen belül 230 AD besorolású (2,0%) és 139 AST besorolású (1,2%) – magyar munkatárs dolgozik a Bizottság apparátusában, és mindössze két belső szolgálat maradt magyar jelenlét nélkül (Belső Ellenőrzési Szolgálat, Egyéni Jogosultságok Kezelési és Elszámolási Hivatala).<sup>6</sup> Mindez azt is jelenti, hogy a magyarok az új tagállamok körében – a lengyelek mögött – a második legnagyobb létszámú csoportot alkotják az intézményben.<sup>7</sup> Külön is értékes a két magyar főigazgató-helyettesi, valamint a hét igazgatói és főtanácsadói pozíció, míg középvezetői (Head of Unit) beosztásban tíz magyart találunk.

Az Európai Parlamentben a magyar képviselők szintén a delegációk létszamarányát meghaladó mértékben jutottak fontos megbízatásokhoz (*Függelék, 2. és 6. táblázat*). Különösen figyelemre méltó, hogy a három legnagyobb politikai csoport (EPP-DE, PSE, ALDE) vezető testületeiben van magyar képviselő. *Fazakas Szabolcs* (MSZP) quaestori megbízatásán<sup>8</sup> és a bizottsági pozíciókon túl - különösen a határmenti régiók számára - feltétlenül értékesek a szomszédos országokkal kapcsolatot tartó parlamenti vegyes, illetve együttműködési bizottságokban betöltött magyar tisztségek. A magyar érdektörkvések számára szintén kedvező fejlemény, hogy európai parlamenti képviselőink aktív szerepet játszottak számos informális egyeztető fórum életre hívásában. Ilyen például az új kohéziós tagállamok képviselőinek *Harangozó Gábor* (MSZP) kezdeményezése nyomán alakult kerekasztala, illetve több parlamenti *intergroup*.<sup>9</sup> A magyar képviselők munkájának elismerését jelenti továbbá, hogy a *The Parliament Magazine* 2006. évi szavazásán *Járóka Líviát* (Fidesz-MPSZ) az igazságügyi politika és az alapjogok, míg *Óry Csabát* (Fidesz-MPSZ) a foglalkoztatáspolitikai terén az év európai parlamenti képviselőjének választották.

Egyúttal azonban érdemes felhívni a figyelmet néhány komoly hiányosságra is, így többek között a „brüsszeli magyarok” informális hálózatának kezdetlegességére és esetlegességére, különösen a régi tagállamokkal való összehasonlításban, valamint az anyaországi intézményekkel és szervezetekkel folytatott rendszeres kommunikáció és együttműködés hiányára. Ezért, a magyar érdektörkvések sikerének elősegítése érdekében, feltétlenül szükséges a hazai intézményrendszer további fejlesztése (*intézményépítés*); a magyar politikai rendszer információközvetítési és érdekvégyesítési csatornáinak megerősítése (*hátor-szág-építés*); a plurális érdekvégyesítési kultúra befogadása (*politikai kultúra-építés*); a közösségi intézményi pozíciók további erősítése (*pozícióépítés*); az

europszoportok és más európai érdekszervezetek tevékenységében való aktív részvétel (*hálózatépítés*); valamint a „brüsszeli magyarok” informális hálózatának kialakítása, illetve az anyaországi intézményekkel és szervezetekkel fenntartott kapcsolataik megszervezése (*hidépítés*) (Simon, 2006: 26).

### 3. A regionális érdekvérvényesítés prioritásai az Európai Unióban

Mindezen feladatok körében különös figyelmet kell, hogy kapjon a regionális szint, illetve a magyar régiók uniós érdekvérvényesítése. Ez utóbbinak meghatározó feltételei – amint arra több szakértői tanulmány is felhívja a figyelmet – a regionális prioritások egyértelmű kijelölése; a közösségi szintű érdekvérvényesítés terén határozott célokat megfogalmazó stratégia megalkotása, valamint a nemzeti kormányzattal való hatékony együttműködés (Huysseune és Jans, 2005: 75). Mindezekre tekintettel érdemes megvizsgálni, hogy a rendelkezésre álló tapasztalatok alapján az európai régiók általában milyen célokat követnek uniós érdekvérvényesítésük során, és milyen eszközökkel rendelkeznek ezek elérése érdekében.

A Genti Egyetem kutatói szerint a régiók elsődleges követelése a nemzeti kormányokkal és a közösségi intézményekkel szemben: a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása, a kompetenciák egyértelmű elhatárolása nemzeti és uniós szinten egyaránt, nagyobb pénzügyi és közpolitikai önállóság, a regionális szint kifejezett elismerése a Szerződésben és egyéb jogforrásokban, a regionális részvétel és képviselet intézményesítése közösségi szinten, az Európai Bírósághoz fordulás jogának megteremtése, valamint a kulturális identitás védelme a belső piac működése és a közösségi versenypolitika terén (Vos et al., 2002: 211). *Pascal Goergen*, a brüsszeli régió uniós képviseletének egykori vezetője szerint a régiók kettős célt követnek a közösségi arénában: egyrészt, befolyásolni szeretnék a strukturális alapok forrásainak elosztását; másrészt demonstrálni kívánják, hogy az európai politikák közvetlenül érintik őket, és ezek formálásában és megvalósításában készek és képesek a jelenleginél nagyobb szerepet vállalni (Goergen, 2006: 30). Más vélemények szerint a régiók elsősorban – nem csupán a regionális politikát, de egyéb közpolitikai területeket is érintő – információt, valamint a Bizottsággal fenntartott közvetlen kapcsolat révén presztízt és legitimitációt keresnek az európai térben, amit felhasználhatnak a nemzeti prioritásoktól különböző regionális törekvések megvalósítása érdekében, nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt (Ansell et al., 1997: 359).

Mindezeknek egyik fontos – mások szerint nélkülözhetetlen – eszköze egy brüsszeli regionális képviseleti iroda megnyitása. A *Michael Huysseune* és *Theo Jans* által a szóban forgó képviseletekről készített reprezentatív kutatás szerint ezek elsődleges küldetése az európai jogalkotás terén a rendszeres monitoring, a regionális érdekek érvényesítése terén a hatékony lobbitevékenység, a strukturális alapok terén pedig a megfelelő hozzáférés biztosítása (Huysseune és Jans, 2005: 16). Feladataik ellátása során a képviseleti irodák különös hangsúlyt fektetnek

tennek információk – és különösen nem hivatalos információk – beszerzésére, nemzetközi együttműködési hálózatok kialakítására, a regionális és a közösségi intézmények közti kétirányú információáramlás fenntartására, az anyarégiójukat elsődlegesen érintő európai politikák „puha” eszközökkel történő befolyásolására, valamint kisebb részben regionális marketing tevékenységre. Mind-ezen tevékenységek vizsgálata nyomán a Vrije Universiteit Brussel kutatói arra a megállapításra jutottak, hogy a regionális képviselők elsősorban gazdasági és szociális érdekek védelmében fejtik ki tevékenységüket, és ezekhez képest a regionális identitás védelme, illetve a regionális marketing másodlagos fontosságú (ibid: 44).

Egyúttal érdemes áttekintenünk, hogy mely szakpolitikai területek állnak az uniós regionális érdekérvényesítés érdeklődésének középpontjában (*Függelék, 3. táblázat*). Lorenza Badiello ezek közül a kohéziós politikát, a regionális politikát, a kutatást és fejlesztést, az agrárpolitikát, a környezetvédelmet, a közlekedést, a szociálpolitikát, az iparpolitikát, valamint az energiapolitikát említi (Badiello, 2000). Huysseune és Jans felmérése ettől valamelyest eltérő képet mutat. Szerintük a közösségi szintű regionális érdekérvényesítés kulcsterületei a kohéziós politika, a környezetvédelem, a közlekedéspolitika, valamint a kutatás és fejlesztés – azaz jellemzően a „harmadik szektor” –, míg a szociálpolitika, az oktatáspolitikai és a versenypolitika általában közepes figyelmet kap a régiók részéről; az agrárpolitika, az egészségügy, a fogyasztóvédelem, az iparpolitika, a turizmus és a távközlés pedig háttérbe szorul (Huysseune és Jans, 2005: 43) (*Függelék, 4. táblázat*).

### **3.1. A regionális érdekérvényesítés megjelenése és általánossá válása az Európai Unióban**

A fent említett céljaik elérése érdekében az európai régiók kiterjedt érdekérvényesítési tevékenységet folytatnak a közösségi intézményekben. Ennek alapját az Európai Unió hármaskörének jelentése jelenti a tagállami regionális politikák összehangolására, a regionális fejlesztést szolgáló források biztosítására, valamint a közösségi szintű regionális politika továbbfejlesztésére. A regionális különbségek már az Európai Szén- és Acélközösség alapításakor a figyelem középpontjába, majd később a Római Szerződés alapelvei közé kerültek. Az Európai Beruházási Bank 1958. évi alapítása, illetve az általa a régiók számára biztosított kedvezményes források szintén az egyenetlen fejlettségből származó akadályok leküzdését szolgálták. Ezek az eszközök azonban inkább egyes térségek átmeneti nehézségeit voltak hivatottak orvosolni, és – a közös piac kiegyenlítő hatásába vetett bizalom nyomán – nem mutattak egy általános közösségi regionális politika irányába. Ennek ellenére az 1960-as években újabb fontos kezdeményezések születtek. 1961-ben nagyszabású konferenciára került sor a regionális különbségek témakörében, és létrejött az Európai Szociális Alap. 1964-ben ez utóbbihoz csatlakozott az Európai Mezőgazdasági Tájékoztató és Garanciaalap, amit 1965-ben a Bizottság által a Tanácshoz intézett első regionális politikai memorandum,

majd 1968-ban a Bizottság Regionális Fejlesztési Főigazgatóságának megszervezése követett.

A következő állomást a brit csatlakozási tárgyalások jelentették, melyek során az Egyesült Királyság ragaszkodott ahhoz, hogy – költségvetési befizetéseit ellensúlyozandó – kerüljenek kialakításra a leszakadóban lévő ipari régióit támogató európai alapok. A szigetország törekvése találkozott az egyik alapító tagállam, Olaszország szándékaival, mely – egyenetlen regionális fejlettsége nyomán – maga is szorgalmazta európai regionális programok létrehozását. Mindezek eredményeként 1975-ben megszületett az Európai Regionális Fejlesztési Alap, ami a strukturális alapok bázisát jelentette, és ami megerősítést nyert a későbbi bővítési fordulóknál. Írország, Görögország, Portugália és Spanyolország csatlakozása ugyanis minden korábbinál erőteljesebben vetette fel a kiegyensúlyozott területi fejlettség problémáját, ami később, további új tagállamok csatlakozása kapcsán, immár megkerülhetetlen kérdéssé vált. A regionális politika terén így számottevő reformokra került sor az elmúlt két évtizedben, melyek keretében 1988-ban létrejött a Helyi és Regionális Hatóságok Konzultatív Tanácsa, amit 1993-ban a Régiók Bizottsága váltott fel, valamint megduplázásra kerültek a rendelkezésre álló források, aminek nyomán ma a strukturális kiadások az Európai Unió költségvetésének közel egy-harmadát teszik ki. Igaz, ez utóbbi folyamatot sokan csupán a szegényebb tagállamok részére nyújtott ellentételezéseként értékelik, cserébe azért, hogy ezek elfogadják az egységes belső piac koncepcióját, ami a közösségi élmezőny versenyelőnyét növeli a periféria rovására (Greenwood, 2003: 236-237).

Ezek az újdonságok természetesen a közösségi ügyek iránti nagyobb érdeklődésre, illetve a közösségi döntéshozatalban való aktívabb részvételre ösztönzik a régiókat. Ezt erősíti a belső piac, a közösségi politikák és az uniós szabályozás terjeszkedése, valamint a Kohéziós Alap működése. Így a regionális érdekérvényesítés mára általános jelenséggé vált a közösségi döntéshozatali térben. Ennek egyik megjelenési formája a regionális képviselői irodák szaporodása Brüsszelben. Ugyanakkor kétségtelen, hogy egyelőre mind a „Régiók Európája” (*Europe of the Regions*), mind az „Európa a régiókkal” (*Europe with the Regions*) gondolat megvalósulása távolinak tűnik. *Justin Greenwood* szerint a fő akadályok e tekintetben a Régiók Bizottságának csalódást keltő teljesítménye, a strukturális alapok bővülésének megtorpanása, a régiók remélnél kisebb szerepe a strukturális programok kidolgozásában és megvalósításában, az *Európai Kormányzásról szóló Fehér Könyv* által prioritásként megfogalmazott „radikális decentralizáció” elmaradása, valamint a régiók változó mértékű elkötelezettsége az „európai projektbe” való bekapcsolódás iránt (ibid: 230–233). Ezért az utóbbi időben alapvető változás nem következett be a közösségi-nemzeti-regionális viszonyrendszerben, és a régiók befolyása az európai döntésekre korlátozott maradt. Ugyanakkor a tagállamok többségében a decentralizáció előrehaladt, így a közösségi döntések – és különösen a kohéziós kezdeményezések – végrehajtásában a regionális hatóságok meghatározó szerepet kapnak, míg a régiók európai szintű érdekszövetségei növekvő befolyásra tettek szert, és folyamatosan növekszik a brüsszeli regionális képviselői irodák száma is.

### 3.2 A regionális érdekérvényesítés csatornái az Európai Unióban

A képviseleti irodák azonban a közösségi szintű regionális érdekérvényesítésnek csupán az egyik csatornáját jelentik. A regionális érdektörekvések ugyanis – hasonlóan a partikuláris érdekcsoportok már említett gyakorlatához – egyszerre több csatornában jelennek meg párhuzamosan. Ezek közül az alábbiak érdemelnék kitüntetett figyelmet:

- a „nemzeti út”: kapcsolat a nemzeti kormányzati szervekkel és intézményekkel, illetve az adott tagállam uniós Állandó Képviselétével, valamint ezeken keresztül a Tanácsban kifejezésre jutó nemzeti álláspont befolyásolása;
- a „brüsszeli stratégia”: közvetlen kapcsolat a közösségi intézményekkel;
- a Régiók Bizottsága mint az európai régiók képviselőinek sajátos uniós testülete;
- az európai regionális érdekszövetségek és hálózatok; valamint
- a brüsszeli regionális képviseleti irodák.

#### 3.2.1. A „nemzeti út”

A „nemzeti út” a Tanács döntéshozatali monopóliuma nyomán sokáig a regionális érdekérvényesítés szinte kizárólagos csatornáját jelentette. Ma már azonban a régiók is a „nemzeti út” és a „brüsszeli stratégia” együttes alkalmazásában látják a hatékony érdekérvényesítés garanciáját. A Genti Egyetem kutatói szerint egyúttal a „nemzeti út” újrafelfedezésének is tanúi lehetünk. Tanulmányukban az önálló regionális érdekérvényesítés három szakaszát különítik el. A kezdeti szakaszban a régiók a lobbitevékenység hagyományos eszközeivel igyekeztek eredményeket elérni, amiben fontos szerepet kaptak a brüsszeli képviseleti irodák. A második szakaszban a nemzeti csatornák újrafelfedezése révén – különösen a jogalkotási hatáskörrel rendelkező régiók – immár nem csupán a hivatalos tagállami álláspontot igyekeznek befolyásolni, de helyet követelnek a közösségi tárgyalóasztalnál. Így például Belgiumban nem csak a Tanács vagy a Bizottság munkacsoportjaiban tették lehetővé a régiók képviselőinek részvételét, de több alkalommal éltek a Szerződés 203. cikke által kínált lehetőséggel, miszerint a Tanács ülésein regionális miniszterek is felszólalhatnak és szavazhatnak tagállamuk nevében (Greenwood, 2003: 234). A harmadik fázis a jövőre nézve a régiók alapvető szerepváltozását vetíti előre. Eszerint a régiók az európai térben is érvényesíteni igyekeznek majd megnövekedett befolyásukat. Ennek során a tagállamokhoz hasonló, teljes értékű szerepvállalásra törekuszenek, és új (para)-diplomáciai döntéshozatali modellek bevezetését szorgalmazzák majd (Vos et al., 2002: 215).

Ami a regionális képviseleti irodákat illeti, számukra a „nemzeti út” mindenekezlött az adott tagállam Állandó Képviselétével fenntartott kapcsolatokat jelenti. A kezdeti években a regionális képviseletet az „uniós nagykövetségek”

inkább riválisként, semmint együttműködő partnerként kezelték. Mára azonban a tagállamok túlnyomó többségében meghonosodott az Állandó Képviselő és a regionális képviselői irodák közti rendszeres információcsere és koordináció. Huysseune és Jans szerint ez utóbbi gyakorlat megjelenése és konszolidációja az elmúlt évek egyik legfontosabb újdonsága a brüsszeli regionális irodák számára (Huysseune és Jans, 2005: 55). Az eltérő nemzeti háttér persze eltérő megoldásokat eredményez. A belgiumi régiók például nem együttműködő partnerei, hanem részesei országuk Állandó Képviselőének, hiszen saját állandó képviselővel és diplomáciai képviselővel rendelkeznek annak keretein belül. Fejlett egyeztetési megoldásokat találunk Spanyolország és Olaszország esetében is, ahol a regionális képviselők rendszeresen tanácskozó munkacsoportokat hoztak létre különböző szakpolitikai területeken, és ezek munkájába bevonják az Állandó Képviselőt illetékes munkatársait is. A dán regionális irodák nem külön-külön, hanem szövetségükön keresztül érintkeznek országuk Állandó Képviselőével. A német tartományok jellemzően hazai keretek között határozzák meg európai politikájukat és folytatják le a szükséges egyeztetéseket a szövetségi kormánnyal, így brüsszeli képviselőikre ezen a téren kevés feladat hárul. A francia régiók esetében a nemzeti képviselővel való kapcsolattartás minimális, és lényegében a rendelkezésre álló információk megosztására szorítkozik.

A regionális irodák azonban nem csupán az Állandó Képviselővel, de országuk más regionális képviselőivel is gyakran rendszeres kapcsolatot tartanak. Ennek gyakorlata szintén országonként változó. A holland képviselői irodák nem csupán szoros együttműködésben állnak egymással, de 2000 óta a *Huis van de Nederlandse Provincies* közös épületében működnek. Közös képviselőt a német tartományok is működtetnek (*Beobachter der Länder bei der Europäischen Union*), ennek szerepe azonban az információgyűjtésre korlátozódik, hiszen érdemi érdekérvényesítést a tartományok saját képviselőikön keresztül végeznek. A svéd és a finn képviselői irodák ugyancsak rendszeres kapcsolatot tartanak, azonban érdekérvényesítési tevékenységet – a német példához hasonlóan – önállóan folytatnak. Az olasz, a spanyol és a dán regionális képviselők együttműködéséről már esett szó. Mindezekkel szemben az angol régiók nem alakítottak ki rendszeres együttműködést sem egymással, sem a brit Állandó Képviselővel, sem pedig a skót vagy a walesi régiókkal, és a konzultáció hiánya jellemzi általában a francia régiók képviselőit is, habár például a kelet-franciaországi regionális irodák kapcsolata egészen szorosnak mondható.

### 3.2.2. A „brüsszeli stratégia”

A „brüsszeli stratégia” terén a Bizottság, mint a közösségi döntéseket előkészítő intézmény, kiemelt figyelmet érdemel. Nem csupán azért, mert egy 1991-ben készített felmérés szerint előterjesztéseinek mindössze hat százaléka származik ténylegesen a Bizottság saját kezdeményezéséből (Goergen, 2006: 92), de azért is, mert a Tanács és az Európai Parlament döntéseinek tartalma rendszerint közel 80 százalékban megegyezik a Bizottság eredeti javaslatával (Greenwood,

2003: 50). Így nem meglepő, hogy az intézmény a régiók számára is az érdekérvényesítés fontos csatornáját jelenti. A Bizottság és a régiók kapcsolata más megközelítésben kölcsönös érdekeltségen alapuló kétoldalú viszony, ahol a Bizottság elsősorban információt és politikai támogatást vár a régióktól, növelve ezzel a tagállami kormányzatokkal szembeni önállóságát, a régiók pedig információt, presztízszt és legitimitációt remélnek, különösen az olyan érdektörekvések esetében, melyek nem élvezik a nemzeti kormány támogatását. Mindezek nyomán az európai régiók és a Bizottság közti kapcsolatok az elmúlt évtizedben érzékelhetően szorosabbá váltak (*Függelék, 5. táblázat*). A konzultáció azonban az egyes szakpolitikai területeken eltérő intenzitású, hiszen a régiók figyelme elsősorban az őket fokozottan érintő politikákra, így különösen a regionális politikáért, a környezetvédelemért, a közlekedésért, az energiapolitikáért, a foglalkoztatási ügyekért és a szociálpolitikáért felelős főigazgatóságok munkájára irányul (ibid: 361; Huysseune és Jans, 2005: 61–62).

A Bizottsággal fenntartott kapcsolatok értékét illetően gyakran említett érv, hogy a sikeres érdekérvényesítés kulcsa a döntéshozatali folyamat korai szakaszába való bekapcsolódás. Ez még akkor is így van, ha érdemes megfogadnunk *Rinus van Schendelen* figyelmeztetését, miszerint a minél korábbi fellépésnél fontosabb a megfelelő időben való fellépés (van Schendelen, 2003: 231–234). *Pascal Goergen* szerint a közösségi döntések tartalmának befolyásolására a legmegfelelőbb pillanat a bizottsági előterjesztés tervezetének elkészítését megelőzően a nemzeti és tudományos szakértőkkel folytatott konzultáció, illetve a tervezet bizottsági apparátuson belüli formálásának szakasza. Ekkor a bekapcsolódásra mind a konzultatív testületek, mind a Bizottság által szervezett szemináriumok és konferenciák lehetőséget kínálnak. Amennyiben a döntéshozatali folyamat ezen a szakaszon túlhalad, akkor általában már csupán az adott területért felelős uniós biztos – illetve annak kabinetje – megnyerése révén remélhető siker (Goergen, 2006: 111–114).

Más a helyzet az Európai Parlament esetében. Nem csupán azért, mert a Parlament mint az „európai polgárok érdekeinek szószólója”, természetes szövetségese az uniós polgárokhoz közelebb elhelyezkedő regionális szintnek, de azért is, mert a képviselők országuk, illetve régiójuk érdekeit prioritásként kezelik. Így van ez a magyar képviselők esetében is. *Tabajdi Csaba* – a magyar szocialista delegáció vezetője – szerint „a nemzeti érdek nemhogy elvesztené jelentőségét az unióban, hanem a nemzeti érdekérvényesítés fő vonatkoztatási pontja és ütközési terepe éppen az Európai Unió lesz. [...] A minőségileg új nemzeti érdekérvényesítés, Európa-politikai doktrína tehát nem Magyarország nemzeti érdekeinek feloldódását, hanem azok intézményi keretek közti újrafogalmazását jelenti az unióban.” Ugyanakkor fontos követelményre hívja fel a figyelmet, amikor hangsúlyozza: „Az uniós érdekérvényesítés nagy feladata, hogy miként lehet a magyar érdekeket európai keretben, »Európa nevében« érvényre juttatni. Az európai uniós érdekérvényesítés legfőbb sajátossága, hogy a *nemzeti érdek önmagában, közvetlenül soha nem érvényesíthető*, csak koalícióképzéssel, szövetségek segítségével” (Tabajdi és Korányi, 2006: 836–837 – kiemelés az eredeti szövegben). Hasonlóan fogalmaz *Szájer József*, a magyar néppárti delegáció vezetője is, ami-



kor hangsúlyozza: „a nemzeti érdekvérvényesítés első számú kötelességünk [...] Természetesen valamennyi tagállam esetében a saját nemzeti érdek a meghatározó, de ezt minden tagállam igyekszik – esetenként több vagy kevesebb sikerrel – európai, tehát integrációs érdekként is megjeleníteni” (Szájer, 2006: 813).

Mindezekből a véleményekből érzékelhető, hogy az Európai Parlamentben különösen nagy figyelmet kap a koalícióépítés és a „támogatások cseréje”. Erre jelentős mozgástér kínálkozik, hiszen a parlamenti testület munkáját több egymást kereszttel metsző – nemzeti, etnikai, regionális, politikai, szakpolitikai stb. – törésvonal alakítja. Ez a régiók számára is ígéretes lehetőségeket kínál, amiben elsődleges partnereik az adott régióban megválasztott vagy ahhoz kötődő európai képviselők. Ez persze függ a képviselők megválasztásának nemzeti szabályaitól, hiszen a területi (regionális) alapon választott euro-parlamenterek számára a regionális érdekek képviselése természetes „kötelesség”, míg az országos listát alkalmazó tagállamok képviselői esetében csupán egyéni elkötelezettség eredménye. Magyarország ez utóbbi választási eljárást követi ugyan, azonban a magyar képviselők érzékelik azt a *Szent-Iványi István* – a magyar liberális delegáció vezetője – által is említett elvárást, miszerint a hazai közvéleményt elsősorban az érdekli, hogy „a honatyák és honanyák minél jobban érvényesítsék a sajátosan magyar politikai szempontokat, prioritásokat és érdekeket az uniós döntéshozatali folyamatokban” (Szent-Iványi, 2006: 827). Így képviselőink – a nemzeti és a regionális érdekek gyakori együttjárása nyomán – általában készséggel együttműködnek a hazai régiókkal és azok brüsszeli képviseleti irodáival a legfontosabb uniós kérdésekben.

Természetesen e tekintetben nem minden európai parlamenti képviselő bír azonos „értékkel” a regionális érdekvérvényesítés számára. A régiók ugyanis – más érdekcsoportokhoz hasonlóan – mindenekelőtt a számukra fontos bizottságok (kötségvetési; költségvetési ellenőrző; gazdasági és pénzügyi; foglalkoztatási és szociális; környezetvédelmi, közegészségügyi és élelmiszerbiztonsági; ipari, kutatási és energiaügyi; közlekedési és idegenforgalmi; regionális fejlesztési; mezőgazdasági és vidékfejlesztési; kulturális és oktatási) munkájában véleményformáló képviselőkre összpontosítanak. Kiemelt figyelmet szentelnek tehát ezen bizottságok elnökeinek, alelnökeinek, az adott bizottságokban az azonos politikai csoporthoz tartozó képviselők munkáját szervező koordinátoroknak, illetve a parlamenti jelentések kidolgozásával megbízott jelentéstevőknek (és árnyékjelentéstevőknek). Mindezeket túl a magyar régiók számára külön is értékesek a szomszédos országok törvényhozásaival rendszeres kapcsolatot tartó parlamenti vegyes, illetve együttműködési bizottságokba delegált küldöttségekben elfoglalt pozíciók (*Függelék, 6. táblázat*).

Végül, de nem utolsó sorban, érdemes felhívni a figyelmet a közösségi tér egy olyan intézményére, amely más érdekcsoportok esetében általában kevesebb figyelmet kap, azonban a régiók számára különösen fontos. Ez az intézmény az Európai Beruházási Bank. A Római Szerződés által létrehozott intézmény feladata, hogy kedvező finanszírozási források biztosításával segítse a tagállamok integrációját, kiegyensúlyozott fejlődését, illetve a közösségen belüli gazdasági és társadalmi kohéziót. Az Európai Beruházási Bank fontos partner a régiók és

a nagyvárosok által kidolgozott projektek megvalósításában, így egyúttal a regionális érdekérvényesítés egyik célpontja is. Erre kiváló példa a brüsszeli régió Goergen által is említett Carcoke-projektje, ami a belga főváros egyik gazdaságilag legelmaradottabb és környezetileg legszennyezettebb városrészének rehabilitációját tette lehetővé (Goergen, 2006: 136–137).

### 3.2.3. A Régiók Bizottsága

A régiók kitüntetett szerepe az Európai Unióban kifejezésre jut egy sajátos intézmény, a Régiók Bizottsága működésében is. A Régiók Bizottsága – a „helyi és regionális önkormányzatok hangja”, illetve a „szubszidiaritás elvének őre” – a Maastrichti Szerződés nyomán jött létre, válaszul a demokratikus deficit problémájára. Alakuló ülését 1994 májusában tartotta. Tevékenysége elsősorban a Maastrichti Szerződés (gazdasági és társadalmi kohézió, transzeurópai infrastrukturális hálózatok, egészségügy, oktatás, kultúra), valamint az Amszterdami Szerződés (foglalkoztatásügy, szociálpolitika, környezetvédelem, szakképzés, közlekedés) által kijelölt szakpolitikai területekre irányul. Az ezekhez kapcsolódó kérdésekben a Bizottságot és a Tanácsot a Szerződések értelmében egyeztetési kötelezettség terheli a testülettel, amennyiben az adott döntés várhatóan közvetlen hatást gyakorol a regionális vagy helyi szintre. Természetesen a közösségi intézményeknek lehetőségük van ennél tágabb körben is kikérni a Régiók Bizottságának véleményét, amely testület maga is kezdeményezheti bizonyos kérdéseknek a közösségi döntéshozatal napirendjére való felvételét. Más oldalról azonban a Régiók Bizottsága csupán korlátozott eljárási lehetőségekkel rendelkezik, így például nem illeti meg az Európai Bíróság előtt a keresetindítás joga, amit az európai régiók rendszeresen sérelmeznek, és amit az Alkotmányos Szerződés tervezete a testület előjogainak megóvása érdekében orvosolni szándékozott.<sup>10</sup>

A Régiók Bizottsága jelenleg 344 választott tag, illetve ugyanennyi póttag közreműködésével végzi munkáját. Létszámát a Nizzai Szerződés 350 főben maximalta, és egyúttal kikötötte, hogy tagjainak valamely tagállam helyi vagy regionális önkormányzatában választott tisztséggel kell rendelkezniük, vagy ugyanott választott testület által beszámoltathatónak kell lenniük (*Függelék, 7. táblázat*). A Régiók Bizottságának tagjait a tagállamok javaslata alapján a Tanács nevezi ki. A jelölés folyamata tagállamonként különböző. Magyarország 12 taggal és 12 póttaggal rendelkezik, akiket a helyi önkormányzatok szövetségei és a regionális fejlesztési tanácsok által előterjesztett javaslatok nyomán a kormány jelöl. A testület tagjai – az Európai Parlamenthez hasonlóan – politikai csoportokat alkotnak (PES, EPP, ALDE, UEN-EA). A munka érdemi része a hat bizottság (területi kohéziós politika, gazdasági és társadalmi kohézió, fenntartható fejlődés, oktatás és kultúra, alkotmányos ügyek és európai kormányzás, külügyek) tevékenységében összpontosul. A nemzeti delegációk szerepe az európai parlamentinél erősebbnek mondható.<sup>11</sup>

Az elmúlt években a Régiók Bizottsága is igyekezett működését nyitottabbá és átláthatóbbá tenni. Ennek egyik megjelenési formája – a publikációk, a hon-

lap, a rendszeres tájékoztatók, valamint a *Regions and Cities of Europe* kiadvány mellett – a 2003 óta rendszeresen megrendezésre kerülő Nyílt Napok.<sup>12</sup> Mindezek ellenére az európai régiók és a Régiók Bizottsága közti viszony nem minden tekintetben harmonikus. Ennek legfőbb oka a testület sokak számára csalódást jelentő teljesítménye. A régiók többsége a Régiók Bizottságát inkább konzultatív fórumnak és információforrásnak tartja, semmint tényleges befolyással rendelkező politikai aktornak. Mindez megmutatkozik a Régiók Bizottsága és a brüsszeli regionális képviseletek viszonyában is. Amint arra több tanulmány rámutat, a Régiók Bizottságával fenntartott kapcsolatok – meglepő módon – nem jelentenek prioritást a képviseleti irodák számára. Ez olyannyira igaz, hogy Huysseune és Jans felmérése szerint a regionális irodáknak csupán 74,6 százalék tart rendszeres kapcsolatot a testülettel (Huysseune és Jans, 2005: 65). E tekintetben azonban számottevő különbség mutatkozik a régi és az új tagállamok között, mivel ez utóbbiak regionális képviseletei érzékelhetően nagyobb fontosságot tulajdonítanak a Régiók Bizottságával kialakított együttműködésnek, ami felhívja a figyelmet a testület egyik az elmúlt években hangsúlyossá vált funkciójára: az újonnan csatlakozott országok régióinak közösségi „szocializációjára” (ibid: 67).

#### 3.2.4. Az európai regionális érdekszövetségek és hálózatok

A regionális érdekérvényesítés egy további fontos csatornáját jelentik az európai regionális érdekszövetségek és hálózatok. Térnyerésüket jelentős részben magyarázza a Bizottság ösztönző és támogató magatartása. Ugyanakkor a nagyobb regionális érdekszervezetek működését nehezíti, hogy azok – az eurocsoportokhoz hasonlóan – gyakran csak a tagjaik számára a legkisebb közös nevezőt jelentő álláspontot képesek megjeleníteni a közösségi döntéshozatalban. A szóban forgó érdekszövetségek és hálózatok felépítése és szervezettsége ugyan jelentősen eltérő, legfontosabb funkcióik azonban megegyeznek. Igyekeznek megtalálni és egymással összekapcsolni a megfelelő partnereket az anyarégióban és az uniós térben, érthetővé tenni a regionális prioritásokat az unióban, értelmezni a közösségi döntéseket és folyamatokat az anyarégió számára, megismertetni a közösségi intézmények működését, valamint megszerezni a „hozzáadott értéket” tartalmazó információkat, azaz mindazon értesüléseket, melyek csak a közösségi intézményi tér közvetlen környezetében hozzáférhetők (ibid: 69).

Az európai regionális érdekszövetségek és hálózatok fontossága megerősítést nyert a regionális képviseleti irodák körében végzett felmérésben is. Eszerint a válaszadó képviseletek 87,3 százaléka állította, hogy tagja valamely európai regionális szerveződésnek (ibid: 69) (*Függelék, 8. táblázat*). A regionális irodák szempontjából legfontosabb hálózatok: a környezetvédelmi területen működő EPRO (*European Platform of Regional Offices in Brussels*), a kutatás-fejlesztés terén alapított ERRIN (*European Regions Research and Innovation Network*), valamint a szociálisan fokozottan megosztott városokat képviselő *Cities for Cohesion*. Mindezek mellett természetesen létrejöttek a csupán néhány tagállam régióit átfogó együttműködések is. Ilyen például a képviseleteiket azonos épü-

letben működtető Emilia-Romagna, Hessen, Aquitania és Wielkopolska régiók összefogása.

Végül érdemes megemlíteni, hogy a regionális képviseltek összefogásának egyik az elmúlt években elterjedt formája az új tagállamok régióinak átmeneti támogatása és közösségi térbe való bevezetése. Ez már az 1990-es években is létező gyakorlat volt, aminek nyomán például Helsinki brüsszeli irodája Bréma regionális képviseltekébe illeszkedve kezdte meg munkáját. A 2004. évi bővítést megelőzően és azt követően több új tagállam régiói szintén élvezhették a régi tagállamok régióinak átmeneti támogatását. Természetesen nem mellékes, hogy ez az együttműködés a befogadó régió számára is tartogatott előnyöket, hiszen a közösen kidolgozott és benyújtott pályázatok hozzáférést kínáltak a közösségi forrásokhoz, és mindenekelőtt a strukturális alapokhoz.

### 3.2.5. A regionális képviseltek irodák

A regionális képviseltek irodák működése nem csupán fontos csatornája, de sokak szerint elengedhetetlen feltétele a hatékony regionális érdekérvényesítésnek az Európai Unióban (*Függelék, 2. ábra*). A Genti Egyetem kutatói szerint ahhoz, hogy a régiók által biztosított közösségi „hozzáadott érték” növekedjék, illetve képesek legyenek a hatékony cselekvésre uniós szinten, teljes értékű szereplőkké kell válniuk az európai térben. Ehhez azonban szükségesek a tagállami Állandó Képviseltekkel összemérhető, politikai szerepet is betöltő regionális képviseltek (Vos et al., 2002: 205). Ugyanakkor nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy a brüsszeli regionális képviseltek irodák viszonylagos újdonságot jelentenek, hiszen megjelenésük az 1980-as évekhez köthető. A szakirodalom általában Birmingham 1984-ben megnyitott irodáját tekinti az első ilyen képviselteknek. A ma működő irodák többsége az 1990-es években nyitotta meg kapuit. Számuk különösen 1992 és 1994 között – a Maastrichti Szerződés aláírását és a Régiók Bizottsága alapítását követően –, valamint 2002-2003-ben, a tíz új tagállam csatlakozását megelőző években gyarapodott jelentősen (Huysseune és Jans, 2005: 5–6). Ma több mint 230 regionális képviseltek működik Brüsszelben (*Függelék, 2. ábra*).<sup>13</sup>

A képviseltek irodák számának gyarapodása két jelenség együttes hatásának eredménye. Az egyik a különféle európai érdekszerveződések brüsszeli irodáinak általános szaporodása, ami a „bennfentesek városát” a világ második legfontosabb lobbiközpontjává tette. A másik ok a közösségi döntéseknek a regionális szintre gyakorolt növekvő hatása, az uniós hatáskörök terjeszkedése és a strukturális alapok reformja nyomán. A Maastrichti Szerződés és az egységes belső piac pedig kijelölte a regionális képviseltek irodák legfontosabb feladatait. Goergen szerint a képviseltek három fő célt követnek: megbízható és értékes partnerré kívánnak válni a közösségi intézmények számára, befolyásolni igyekeznek a strukturális alapok pénzügyi forrásainak elosztását, valamint igyekeznek elősegíteni anyarégiójuk vagy városuk részvételét az Európai Unió által társfinanszírozott programokban és kezdeményezésekben (Goergen, 2006: 146). Huysseune és Jans

szerint a regionális képviseltek meglehetősen széles feladatköre mindenekelőtt a kétirányú információáramoltatásra, a kapcsolati hálózatépítésre, az anyarégió képviselőtére, valamint a közösségi döntések befolyásolására irányul. Ezekhez képest a regionális marketing és a regionális kultúra bemutatása háttérbe szorul (Huysseune és Jans, 2005: 46).

Az említett célokat az egyes regionális képviseltek igen eltérő szervezeti keretek között és működési feltételek mellett igyekeznek teljesíteni. A legelterjedtebb szervezeti forma továbbra is az önálló regionális képviselői iroda (46,3%), azonban léteznek több régió (10,6%) vagy régió és helyi önkormányzat (13,8%) által közösen működtetett képviseltek is. Mindezeket túl megjelentek a régiók által magánszervezetekkel létesített irodák (11,4%) (Huysseune és Jans, 2005: 20–21) (*Függelék, 9. táblázat*). Az anyagi feltételek terén szintén nagy szórást tapasztalunk. A szóban forgó regionális képviselői irodák éves költségvetése 42 000 és 1 981 700 euró (átlagosan 381.705 euró), a rendelkezésükre álló irodaterület nagysága 10 és 2 600 m<sup>2</sup> (átlagosan 258 m<sup>2</sup>), a munkatársak létszáma pedig 1 és 35 fő (átlagosan 5 fő) között mozog (ibid: 22–23). A brüsszeli regionális képviselői irodák ugyanakkor szervezeti megoldástól és mérettől függetlenül élvezik a *Brussels-Europe Liaison Office* (BELO) támogatását. A BELO 1991-ben azzal a céllal jött létre, hogy biztosítsa Brüsszel – mint európai főváros és nemzetközi nagyváros – promócióját, valamint tudatosítsa a belga főváros polgáraiban településük európai jelentőségét és szerepét. A tízfős iroda az elmúlt években kiemelt feladatai közé sorolta az újonnan létesítendő regionális irodák támogatását.

#### 4. Tapasztalatok az új tagállamok brüsszeli regionális képviselői körében

A 2004-ben csatlakozott új tagállamok regionális képviselői irodái már a bővítést megelőző években megjelentek Brüsszelben, és 2006-ban működött a román régiók közös képviselője, valamint Szófia önálló irodája is az unió központjában. Ez utóbbi kapcsán érdemes megjegyezni, hogy az új tagállamokban nem csupán a régiók, de a nagyvárosok körében is élénk érdeklődést váltott ki az állandó brüsszeli jelenlét biztosításának kihívása, hiszen például 2004-ben, a csatlakozás pillanatában már több közép- és kelet-európai nagyváros – így Budapest, Łódz, Prága és Tallin is – rendelkezett önálló képviselővel.

A tapasztalatok szerint a szóban forgó képviseltek megnyitását általában két szándék vezeti. Az egyik az adott tagállam más, brüsszeli irodával már rendelkező régióihoz való felzárkózás. Ez történt például Lengyelországban, ahol ma már szinte minden régió rendelkezik önálló képviselővel a közösségi döntéshozatal központjában, vagy Szlovákiában, ahol a regionális irodával korábban nem rendelkező régiók az elmúlt évben nyitották meg közös képviselőjüket, a *House of Slovak Regionst*. A másik jellemző eset a régi tagállamok valamely régiójával vagy régióival kialakított együttműködés keretében létrehozott képviselő, mint ahogy az a már említett Wielkopolska, vagy például Alsó-Szilézia kezdetben West-Midlands régióval közös irodája esetében történt.

A szervezeti formát illetően az új tagállamok regionális képviselői körében is változatos megoldásokkal találkozunk. A régi tagállamok regionális irodáiba integrált képviselők mellett létrejöttek önálló, valamint több régió által közösen működtetett irodák is. Ez utóbbira példa – az EU10 körében egyedülálló módon – Magyarország, ahol a hét magyar régió uniós ügyeit a Magyar Régiók Brüsszeli Képviselője (MRBK) gondozza, és csak a legutóbbi hónapokban kezdődött meg a régiók „önállósodása”, így a Nyugat-dunántúli Régió saját képviselői irodájának kialakítása, valamint a Dél-alföldi Régió, a Dél-dunántúli Régió és az Észak-alföldi Régió – az MRBK-hoz kötődő – önálló képviselőjének megteremtése. Ez a folyamat, azaz közös iroda létrehozása, majd az arról való fokozatos leválás, több régi tagállamban – így például számos francia régió esetében is – megfigyelhető volt. Az önálló regionális képviselői irodák megnyitásának időbeli lefolyása azonban tagállamonként meglehetősen eltérő, hiszen amíg az osztrák régiók mindegyike a csatlakozást követő rövid időn belül létrehozta saját képviselőjét, addig az olasz régiók esetében ez közel tíz évbe telt (Huysseune és Jans, 2005: 15).

Az új tagállamok regionális képviselőinek feladatai nagyrészt a már létező regionális irodák működését és az általuk kialakított közös „regionális képviselői kultúrát” követik. Ami eltérés tapasztalható: az új tagállamok régiói nagyobb jelentőséget tulajdonítanak az információszerzésnek, az anyarégió promóciójának, valamint az uniós ismeretek hazai terjesztésének, ugyanakkor kisebb figyelmet szentelnek a közösségi döntések befolyásolására. Jövőbeli terveik között pedig elsősorban önálló projektek kidolgozását és uniós források felkutatását említik (ibid: 39, 41). A szakpolitikai területek körében mindenekelőtt a fejlesztési, kereskedelmi, gazdasági és pénzügyi területekre összpontosítanak, és kevésbé tartják fontosnak a környezetvédelmi, versenyszabályozási, energiapolitikai és közlekedéspolitikai kezdeményezéseket (ibid: 62). A működési feltételeket illetően mind az éves költségvetés (átlagosan 127 000 euró), mind az irodaterület nagysága (átlagosan 71 m<sup>2</sup>), mind a munkatársak létszáma (átlagosan két fő) terén érzékelhető hátrányban vannak a többi regionális képviselővel szemben (ibid: 28). Így nem meglepő, hogy vezetőik nagyobb jelentőséget tulajdonítanak az anyagi körülményeknek az iroda működésének sikerét illetően (ibid: 79). Ugyanakkor az is kétségtelen, hogy – a megnyitásuk óta eltelt rövid időre való tekintettel – az új tagállamok regionális képviselői irodáinak teljesítményéről és működési hatékonyságáról megalapozott értékelést adni egyelőre nem lehetséges (*Függelék, 10. táblázat*).

## **5. Az uniós regionális érdekérvényesítés eszközei és módszerei**

Az uniós regionális érdekérvényesítés eszközeiről és módszereiről kimerítő áttekintést adni a jelen tanulmány keretei között reménytelen vállalkozás lenne. Ezért a következőkben ezek általános jellemzésére szorítkozom. Ennek kapcsán – amint arra a Genti Egyetem kutatóinak tanulmánya is felhívja a figyelmet –

érdemes külön figyelmet fordítani arra, hogy maguk a régiók mit tartanak a sikeres érdekérvényesítés alapvető feltételeinek. Ezek közé sorolják a regionális információforrások kiépítését és összekötését; az állampolgárok bekapcsolását a döntési folyamatokba; a regionális intézmények és a civil társadalom közti párbeszéd kialakítását; magas hatékonyságú adminisztratív kapacitások létesítését; a közösségi információk és kezdeményezések folyamatos figyelemmel követését; valamint a más régiókkal kialakított kapcsolatok erősítését, az uniós érdekérvényesítés bevált módszereinek elsajátítása érdekében (Vos et al., 2002: 210–211). Más megközelítésben Goergen az európai régiók hatékony közösségi érdekérvényesítésének három nélkülözhetetlen feltételét említi, melyek: brüsszeli képviseleti iroda létrehozása, a brüsszeli politikai képviselet biztosítása, valamint részvétel az európai regionális érdekszövetségek és hálózatok tevékenységében (Goergen, 2006: 137–138).

*Rinus van Schendelen* szerint a régiók általában kedvező adottságokkal rendelkeznek a sikeres közösségi érdekérvényesítéshez. Sokan közülük megfelelő forrásokkal és saját brüsszeli irodával rendelkeznek, valamint rendszeres meghívást kapnak a közösségi intézmények munkájában való hivatalos vagy félhivatalos részvételre, általában a szakértői munkacsoportokon vagy a Régiók Bizottságán keresztül. A legtöbbször háttérben rosszul szervezett. A hazai háttér így gyakran lehetetlenné teszi egyértelmű prioritások kijelölését, világos célok megfogalmazását, valamint a kritikus értékelést. Ezért a regionális érdektörrekvések érvényesítésében a brüsszeli képviselet gyakran magára marad (van Schendelen, 2003: 197). Ez utóbbiak ugyanakkor egy sajátos „regionális képviseleti kultúrát” teremtettek, amit továbbadnak az újonnan megjelenő irodáknak is. Konformizmusukat a depolitizált és technokrata megközelítés és magatartás jellemzi. Tevékenységük eredményességét nem elsősorban az anyagi feltételek, sokkal inkább a szervezettség, a körültekintő tervezés, valamint a munkatársak szakértelme határozza meg (Huyseune és Jans, 2005: 45, 93).

Bár a regionális képviseltek, mint említettem, elutasítják az európai érdekszövetségekkel és a lobbitevékenységet alkalmazó partikuláris érdekcsoportokkal való párhuzamba állítást, az általuk alkalmazott érdekérvényesítési módszerek jelentős átfedést mutatnak az utóbbiak eljárásaival. Ezek kiváló és részletes áttekintését adja van Schendelen brüsszeli körökben közkedvelt *Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU* című munkája. A regionális érdekérvényesítés folyamatát több szerző is öt szakaszra bontja: a célok, a releváns információk, az adekvát stratégia, valamint a megfelelő taktikai eszközök azonosítása, illetve az utánkövetés szakaszaira (Farnel, 1993; Le Picard et al., 2000; Goergen, 2006: 16–21). Az első szakasz a célok azonosítását jelenti, ami jellemzően a közösségi szabályozásból fakadó terhek csökkentését, valamely közösségi döntés hatásainak maximalizálását vagy minimalizálását, a káros hatások forrásainak azonosítását, az adott szabályozás végrehajtásához kapcsolódó további döntések felmérését és befolyásolását, valamint a közösségi kezdeményezésekbe való bekapcsolódást foglalja magában (Goergen, 2006: 16). A második szakaszban a szükséges információk összegyűjtésére, azok elemzésére, majd – a folyamat részeseire és azok pozícióira vonatkozó ismeretek birtokában – a megfelelő érv-

rendszer kidolgozására kerül sor. Az előkészítés – a „házi feladat” – a lobbitevékenység eredményessége szempontjából meghatározó fontosságú, amint arra van Schendelen is nyomatékmal figyelmeztet (van Schendelen, 2003).

Ezt követi a stratégia kidolgozása. Erre akkor kerülhet sor, amennyiben egy adott téma relevanciája és az abban rejlő lehetőségek megállapításra, illetve a feladatért felelős személyek kijelölésre kerültek. A stratégia megalkotása általában négy alapkérdés tisztázását, azaz az érvrendszer, a megszólítandó partnerek, a közbelépés legmegfelelőbb időpontja, valamint az alkalmazandó taktikai megoldások meghatározását jelenti. Ez utóbbiak nyomán szokás konszenzuális stratégiákról (pl. a döntési folyamat előzetes konzultációs szakaszába való bekapcsolódás a döntéshozó megnyerésének és a versenytársak kompromisszumos eszközökkel történő semlegesítésének szándékával) és konfliktusos stratégiákról (pl. a közösségi döntéshozatal blokkolása); tág és szűk stratégiákról (az alkalmazott kommunikációs csatornák terjedelme szerint); bizalmas és nyílt stratégiákról (a döntéshozatali tárgy és helyzet természete által meghatározott módszerek alapján); valamint közvetlen és közvetett stratégiákról beszélni. Végül, de nem utolsónak, nélkülözhetetlen és a további működés szempontjából alapvető jelentőségű az érdekérvényesítési folyamat értékelése és utánkövetése, különös figyelemmel arra, hogy a lobbitevékenység – és tágabb értelemben mindenféle közösségi érdekérvényesítés – alapja a döntéshozókkal kialakított hosszú távú bizalmi kapcsolat.

## Következtetések

Mindezek nyomán megállapíthatjuk tehát, hogy a közösségi szintű regionális érdekérvényesítés mára általános gyakorlattá vált az Európai Unióban. Ennek egyik alapfeltétele az állandó jelenlét biztosítása Brüsszelben. Ezt szolgálják a brüsszeli regionális képviselői irodák. Az EU10-ek első regionális képviselői már a csatlakozást megelőző években megjelentek az unió döntéshozatali központjában. További regionális irodák létesítése azonban – a korábbi bővítési fordulókhöz hasonlóan – tagállamonként eltérő ütemben halad. Magyarország – az új tagállamok között egyedülálló módon – egyetlen közös regionális képviselői irodát hozott létre a magyar régiók uniós ügyeinek intézésére. A közös képviselőiről való leválás és önálló regionális képviselői kialakítása csak az elmúlt hónapokban kezdődött meg. Az, hogy ez a folyamat a Magyar Régiók Brüsszeli Képviselőinek tervszerűségét és megszűnését eredményezi, vagy a közös képviselői és az önálló irodák tartós együttélését hozza majd, ma még nem látható.

A brüsszeli regionális képviselői irodák kialakítását követően is bizonytalanság tapasztalható az új tagállamokban a közösségi szintű regionális érdekérvényesítés céljait, csatornáit és módszereit illetően. Ezért érdemes külön figyelmet fordítanunk azokra a megállapításokra, miszerint a régiók sikeres uniós fellépésének



- *alapja* a regionális prioritások egyértelmű kijelölése, a közösségi szintű érdekérvényesítés határozott stratégiájának megalkotása, valamint a nemzeti kormányzattal kialakított hatékony együttműködés;
- *feltételei* egy brüsszeli regionális képviselői iroda létrehozása, a brüsszeli politikai képviselő biztosítása, valamint aktív részvétel az európai regionális érdekszövetségek és hálózatok tevékenységében;
- *meghatározó elemei* pedig a szervezethez, a körültekintő tervezés, valamint a munkatársak szakértelme.

Mindehhez hozzátehetjük, hogy határozott elképzelések és egyértelmű célkitűzések hiányában lehetetlenné válik a regionális érdekérvényesítés – és ennek keretében a brüsszeli regionális képviselői irodák tevékenysége – hatékonyságának és eredményességének megítélése is.

Végül, de nem utolsó sorban, számítanunk kell arra, hogy a brüsszeli regionális képviselői irodák által létrehozott „regionális érdekérvényesítési kultúra” jelentős hatást gyakorol majd a magyar régiók képviselőiteinek működésére is. Így ez utóbbiak megszervezésekor érdemes különös figyelmet fordítani az egyedi regionális érdektörekvésekhez és azok lehetőségeihez illeszkedő működési stratégia kialakítására. Ennek kapcsán, mivel a magyar régiók önálló mozgásteret az uniós döntéshozatali arénában behatárolt, fokozott figyelmet érdemel az érdek-egyeztetések felismerése, a különböző együttműködési formákban rejlő lehetőségek kihasználása, valamint a közös regionális érdekérvényesítési kultúrától eltérő funkciók – így például a magánszférával ápoltságok, illetve a regionális marketingtevékenység – erősítése. Ezzel a magyar regionális képviselők nem csupán figyelemre méltó eredményeket érhetnek el az európai téren, de egyúttal gazdagíthatják az uniós regionális érdekérvényesítési kultúráját is.

## Hivatkozások

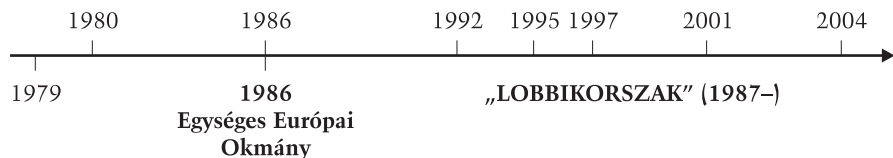
- Ágh, Attila (2004): **Post-Accession Meso-Politics in East Central Europe: From the Accession Deficit to the Partnership Principle** (Mezo-politika Kelet-Közép-Európában a csatlakozást követően: a csatlakozási deficittől a partnerségi elvíg), Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies
- Ágh Attila (2006): Intézményi reformok és EU stratégiák 2005-ben Magyarországon, in: Sándor, Vass és Tolnai (szerk.), pp. 759–777
- Ansell, Christopher K., Craig Parsons and Keith A. Darden (1997): Dual Networks in European Regional Developments Policy (Kettős hálózatok az európai regionális fejlesztési politikában), *Journal of Common Market Studies*, No. 3, pp. 347–375
- Arató Krisztina (2001): **Szociális párbeszéd az Európai Unióban**, Budapest: Rejtjel
- Badiello, Lorenza (2000): Ruolo e funzionamento degli uffici regionali europei a Bruxelles (Az európai regionális irodák szerepe és működése Brüsszelben), *Le istituzioni del federalismo. Regione e governo locale*, No. 1, pp. 89–119
- Corbett, Richard, Francis Jacobs and Michael Shackleton (2005): **The European Parliament** (Az Európai Parlament), London: John Harper

- Európai Bizottság (1992): 93/C 63/02 An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups (Nyitott és strukturált párbeszéd a Bizottság és a speciális érdekcsoportok között)
- Európai Bizottság (2005): COM (2005) 12 Strategic Objectives 2005–2009: Europe 2010: A Partnership for European Renewal - Prosperity, Solidarity and Security, Communication from the President in agreement with Vice-President Wallström (Stratégiai célkitűzések 2005–2009-re: Európa 2010: Partnerség az európai megújulásért – Prosperitás, szolidaritás és biztonság, az Elnök nyilatkozata Wallström alelnökkel egyetértésben), Brüsszel, 2005. 01. 26.
- Európai Bizottság (2006): COM (2006) 194 Zöld Könyv az Európai Átláthatósági Kezdeményezésről, Brüsszel, 2006. 05. 03.
- Farnel, Frank J. (1993): **Le lobbying: stratégies et techniques d'intervention** (A lobbizás: beavatkozási stratégiák és technikák), Paris: Organisation
- Goergen, Pascal (2006): **Lobbying in Brussels. A practical guide to the European Union for cities, regions, networks and enterprises** (Lobbizás Brüsszelben: Gyakorlati útmutató az Európai Unióhoz városoknak, régióknak, hálózatoknak és vállalatoknak), Brussels: Goergen
- Greenwood, Justin (2003): **Interest Representation in the European Union** (Érdekérvényesítés az Európai Unióban), New York–Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Greenwood, Justin and Karsten Ronit (1994): Interest Groups in the European Community: Newly Emerging Dynamics and Forms (Érdekcsoportok az Európai Közösségben: Újonnan kibontakozó folyamatok és formák), *West European Politics*, No. 1, pp. 31–52
- Howard, Marc Morjé (2005): **The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe** (A civil társadalom gyengesége a posztkommunista Európában), Cambridge: Cambridge University Press
- Huyseune, Michel and Theo Jans (2005): Les représentations des autorités locales et régionales auprès de l'Union européenne (A helyi és regionális önkormányzatok képviseletei az Európai Unióban), a Vrije Universiteit Brussel tudományos projektje, Brussel: Vrije Universiteit Brussel
- Keating, Michael (1998): **The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change** (Az új regionalizmus Nyugat-Európában. Területi újjászervezés és politikai változás), Cheltenham: Edward Elgar
- Kohler-Koch, Beate and Christine Quittkat (1999): Intermediation of Interests in the European Union (Érdekközvetítés az Európai Unióban), Working paper, Mannheim: Zentrum für Europäische Sozialforschung
- Le Picard, Olivier, Jean-Christophe Adler and Nicolas Bouvier (2000): **Lobbying: intérêts particuliers – bénéfices collectifs: les règles du jeu** (Lobbizás: partikuláris érdekek – kollektív hasznok: a játékszabályok), Paris: Organisation
- Marks, Gary, Richard Haesly and Heather A. D. Mbye (2002): What Do Subnational Offices Think they are Doing in Brussels? (Mit gondolnak a szubnacionális irodák arról, hogy mit csinálnak Brüsszelben?), *Regional and Federal Studies*, No. 3, pp. 1–23
- McLaren, Lauren M. (2006): **Identity, Interests and Attitudes to European Integration** (Identitás, érdekek és attitűdök az európai integrációval kapcsolatban). Basingstoke–New York: Palgrave MacMillan
- Navracsics Tibor (1998): **Európai belpolitika**, Budapest: Korona
- Sándor Péter, Vass László és Tolnai Ágnes (szerk.) (2006): **Magyarország politikai évkönyve 2005-ről**, Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány
- van Schendelen, Rinus (2003): **Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU** (Machiavelli Brüsszelben. Az EU-lobbizás művészete), Amsterdam: University Press
- Simon, Zoltán (2006): Hungarian Interests in the EU Decision-making Arena (Magyar érdekek az EU döntéshozatali arénájában), elérhető: [www.essex.ac.uk/ecpr/events/graduateconference/papers/8/32/simon.pdf](http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/graduateconference/papers/8/32/simon.pdf), letöltés: 2007. 01.05.

- Szájer József (2006): A leggyengébb láncszem? Az európai uniós magyar érdekérvényesítés másfél éves mérlege, in: Sándor, Vass and Tolnai (szerk.), pp. 815–826
- Szgvári Péter (2002): Az Európai Unióhoz való csatlakozás hatása a helyi és a területi lobbizásra, in: Lékó Péter (szerk.): **Lobbikézikönyv**, Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, pp. 280–300
- Szent-Iványi István (2006): Budapest-Brüsszel léghíd: az Európai Parlament képviselőinek kétirányú politikai szerepe, in: Sándor, Vass and Tolnai (szerk.), pp. 827–835
- Tabajdi Csaba és Korányi Dávid (2006): Az uniós nemzeti érdekérvényesítés három modellje, in: Sándor, Vass and Tolnai (szerk.), pp. 836–851
- The Economist (2006): Central and Eastern Europe: Shadows at Europe's heart (Közép és Kelet-Európa: Árnyékok Európa szívében), *The Economist*, 2006. október 14., pp. 30–34
- Vos, Hendrik, Tine Boucké and Carl Devos (2002): The *Condition Sine Qua Non* of the Added Value of Regions in the EU: Upper-level Representation as the Fundamental Precondition (A régiók hozzáadott értékének *conditio sine qua non*-ja az EU-ban: felsőszintű képviselet mint az alapvető előfeltétel), *European Integration*, No. 3, pp. 201–218

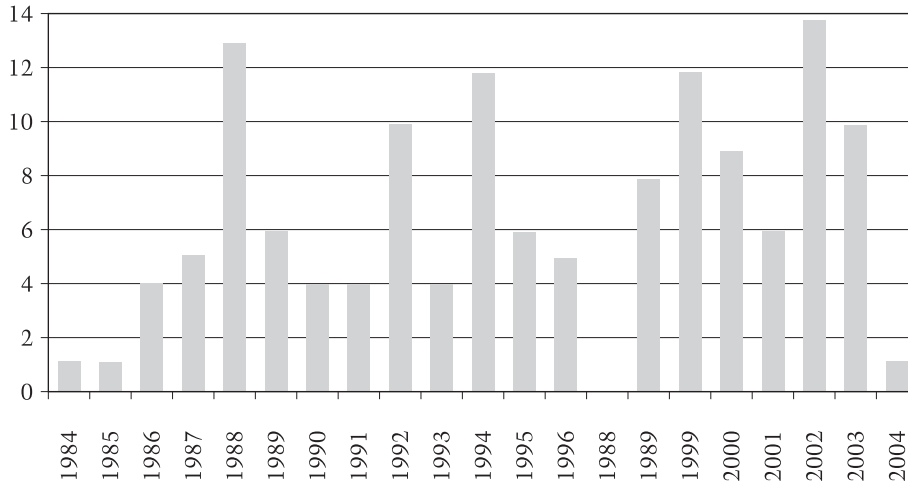
## Függelék

### 1. ábra. A „lobbikorszak” a közösségi érdekérvényesítési arénában (1987–)



- változó intézményi környezet
  - a közösségi hatáskörök terjeszkedése
  - menedzsment deficit
    - az integrációs folyamat erősödő politikai aspektusai
    - demokratikus deficit: nyitottság és átláthatóság
- növekvő befolyással rendelkező
  - európai pártok
  - európai régiók
  - európai közérdekű csoportok
  - transznacionális nagyvállalatok
  - lobbügynökségek és tanácsadók
    - párhuzamosságok:
      - (I) az eurocsoportok, valamint a kisméretű, mozgékony érdekszerveződések, illetve a lobbügynökségek és tanácsadók;
      - (II) a „nemzeti út” és a „brüsszeli stratégia” együttélése

2. ábra. Regionális képviseleti irodák alapítása Brüsszelben (1984–2004)



Forrás: Huysseune és Jans, 2005: 7

1. táblázat. A magyarországi régiók közösségi érdekvégyesítésének főbb csatornáit

	Insider	Outsider
Insider	<p><i>Insider – insider</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tanács: a magyar kormányzat képviselői</li> <li>• Európai Parlament: magyar EP képviselők</li> <li>• Bizottság: magyar EU biztos</li> <li>• magyar tisztviselők a közösségi intézményekben</li> <li>• Állandó Képviselet</li> </ul>	<p><i>Insider – outsider</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• európai regionális érdekszövetségek és hálózatok (a magyar tagokkal rendelkező európai regionális érdekszövetségeket és hálózatokat lásd a 8. táblázatban)</li> </ul>
Outsider	<p><i>Outsider – insider</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• regionális képviseleti irodák: Magyar Régiók Brüsszeli Képvisellete Dél-Alföldi Régió Brüsszeli Képvisellete Dél-Dunántúli Régió Brüsszeli Képvisellete Észak-Alföldi Régió Brüsszeli Képvisellete Nyugat-Dunántúli Régió Brüsszeli Képviselati irodája Budapest Főváros Képvisellete</li> </ul>	<p><i>Outsider – outsider</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• regionális szinten meghatározó gazdasági szereplők és érdekszerveződések önálló uniós érdekvégyesítése</li> </ul>

2. táblázat. Magyar vezető tisztviselők az Európai Bizottság apparátusában (2006. október)

Főigazgató-helyettesek	
Balás Péter	Kereskedelmi Főigazgatóság
Kazatsay Zoltán	Energiaügyi és Közlekedési Főigazgatóság
Igazgatók és főtanácsadók	
Basch Péter, főtanácsadó	Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság
Csiszár, Paul, igazgató	Versenypolitikai Főigazgatóság / Ipar, fogyasztási cikkek
Herman János, főtanácsadó	Külkapcsolati Főigazgatóság / Európai szomszédságpolitika, regionális együttműködés
Siegler András, igazgató	Kutatási Főigazgatóság / Közlekedés
Szűcs Tamás, igazgató	Kommunikációs Főigazgatóság / Stratégiaalkotás
Terták Elemér, igazgató	Belső Piaci és Szolgáltatási Főigazgatóság / Pénzügyi szervezetek
Zupkó Gábor, főtanácsadó	Infrastrukturális és Logisztikai Hivatal

Forrás: <http://intracomm.ccc.eu-admin.net>

3. táblázat. A brüsszeli regionális képviseleti irodák egyes tevékenységeinek fontossági értékei

Tevékenység	Fontossági érték	
	Huysseune és Jans	Marks et al.
Az anyarégiót érintő európai jogalkotással kapcsolatos információ-szerzés	4,525	4,4
A lehetséges finanszírozási forrásokkal kapcsolatos információ-szerzés	4,516	4,7
Közvetítés a regionális érdekcsoportok és a közösségi intézmények között	4,504	4,2
Az anyarégió álláspontjának ismertetése a közösségi döntéshozókkal	4,303	4,1
A közösségi döntéshozatali eljárások befolyásolása a régió érdekében	4,283	4,0
Más regionális képviseleti irodákkal létesített kapcsolatok ápolása	4,218	3,9
Információ- és segítségnyújtás az anyarégió lakóinak uniós ügyekben	4,074	4,4
Az anyarégió bemutatása Brüsszelben	3,942	3,8
Az anyarégió általános befolyásának növelése a közösségi döntéshozatalban	3,924	3,2
Uniós ismeretek terjesztése az anyarégióban	3,602	4,0
Az anyarégió és a magánszféra közti kapcsolatok elősegítése	2,883	–

Forrás: Huysseune és Jans, 2005: 32; Marks et al., 2002: 7

4. táblázat. Egyes szakpolitikai területek fontossága a brüsszeli regionális képviselői irodák szemszögéből

Szakpolitikai terület	Fontossági érték
Kohéziós politika	4,750
Környezetvédelem	4,248
Közlekedéspolitika	4,151
Kutatás-fejlesztés	4,051
Oktatás	3,761
Szociálpolitika	3,754
Versenypolitika	3,632
Turizmus	3,466
Iparfejlesztés	3,319
Agrárpolitika	3,267
Egészségügy és fogyasztóvédelem	3,259
Telekommunikáció	3,143

Forrás: Huyseune és Jans, 2005: 43

5. táblázat. A brüsszeli regionális képviselői irodák és a Bizottság egyes főigazgatóságai közti kapcsolatfelvétel gyakorisága

Főigazgatóság/szakpolitika	Gyakorisági érték (1-5)	
	átlag	új tagállamok <sup>14</sup>
Regionális politika	4,742	4,857
Környezetvédelem	4,214	3,818
Közlekedés- és energiapolitika	4,102	3,667
Foglalkoztatás- és szociálpolitika, esélyegyenlőség	4,052	3,750
Oktatás és kultúra	3,916	4,154
Információs társadalom és média	3,761	3,583
Vállalkozás- és iparpolitika	3,731	3,846
Versenypolitika	3,650	2,818
Bővítéspolitika	3,500	3,583
Agrárpolitika és vidékfejlesztés	3,347	3,417
Egészségügy és fogyasztóvédelem	3,216	3,091
Külfelkapcsolatok	2,763	2,800
Gazdaság- és pénzügypolitika	2,696	3,091
Igazságügy, szabadságok és biztonságpolitika	2,690	2,273
Fejlesztéspolitika	2,575	3,600
Kereskedelempolitika	2,400	3,000
Halászati politika	2,319	1,800
Költségvetési politika	2,259	2,100
Adó- és vámpolitika	2,087	1,900

Forrás: Huyseune és Jans, 2005: 61

6. táblázat. A regionális érdekvégyesítés szempontjából fontosabb magyar pozíciók az Európai Parlamentben (2004. július–2006. december)<sup>15</sup>

Képviselő	Bizottságban, delegációban vagy politikai csoportban betöltött tisztség vagy tagság
Barsyné Pataki Etelka (Fidesz-MPSZ)	Közlekedési és Idegenforgalmi Bizottság tagja
Becsey Zsolt (Fidesz-MPSZ)	Gazdasági és Pénzügyi Bizottság tagja, Dél-Kelet-Európa országaival fenntartott kapcsolatokért felelős küldöttség tagja
Antonio De Blasio (Fidesz-MPSZ) <sup>16</sup>	Regionális Fejlesztési Bizottság tagja, Költségvetési Ellenőrző Bizottság tagja, EU-Ukrajna Parlamenti Együttműködési Bizottságba delegált küldöttség tagja
Fazakas Szabolcs (MSZP)	Költségvetési Ellenőrző Bizottság elnöke, Költségvetési Bizottság tagja, EU-Horvátország Parlamenti Vegyes Bizottságba delegált küldöttség tagja
Gál Kinga (Fidesz-MPSZ)	EU-Románia Parlamenti Vegyes Bizottságba delegált küldöttség alelnöke
Gurmai Zita (MSZP)	Regionális Fejlesztési Bizottság tagja
Gyürk András (Fidesz-MPSZ)	Ipari, Kutatási és Energiaügyi Bizottság tagja
Harangozó Gábor (MSZP)	Regionális Fejlesztési Bizottság tagja, EU-Románia Parlamenti Vegyes Bizottságba delegált küldöttség tagja
Hegyi Gyula (MSZP)	Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Bizottság tagja
Herczog Edit (MSZP)	EU-Ukrajna Parlamenti Együttműködési Bizottságba delegált küldöttség tagja
Kósáné Kovács Magda (MSZP)	Szocialista Képviselőcsoport alelnöke
Olajos Péter (MDF)	Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Bizottság tagja
Őry Csaba (Fidesz-MPSZ)	Foglalkoztatási és Szociális Bizottság tagja
Schmitt Pál (Fidesz-MPSZ)	Kulturális és Oktatási Bizottság alelnöke, EU-Horvátország Parlamenti Vegyes Bizottságba delegált küldöttség elnöke, magyar néppárti delegáció vezetője
Surján László (Fidesz-MPSZ)	Költségvetési Bizottság tagja, Regionális Fejlesztési Bizottság póttagja
Szájer József (Fidesz-MPSZ)	Európai Néppárt és az Európai Demokraták Képviselőcsoportja alelnöke
Szent-Iványi István (SZDSZ)	Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért Képviselőcsoport elnökségének tagja, magyar liberális delegáció vezetője
Tabajdi Csaba (MSZP)	Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Bizottság tagja, magyar szocialista delegáció vezetője

Forrás: www.europarl.europa.eu

7. táblázat. A tagállamok képviselőinek száma a Régiók Bizottságában

Tagállam	Képviselők száma
Egyesült Királyság, Franciaország, Németország, Olaszország	24
Lengyelország, Spanyolország	21
Románia	15
Ausztria, Belgium, Bulgária, Csehország, Görögország, Hollandia, Magyarország, Portugália, Svédország	12
Dánia, Finnország, Írország, Litvánia, Szlovákia	9
Észtország, Lettország, Szlovénia	7
Ciprus, Luxemburg	6
Málta	5

Forrás: [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu)



8. táblázat. Magyar jelenlét a vezető európai regionális érdekszövetségekben és hálózatokban (2006. december)<sup>17</sup>

Európai érdekszervezet	Magyar tagok	Magyar jelenlét a vezető testületekben
Assembly of European Regions (AER)	17 magyarországi megye (Alpok-Adria Munkaközösség, Dunai Országok Munkaközösség)	Elnökség: - Büro: <i>Bagó Zoltán</i> (Bács-Kiskun), <i>Fejér Andor</i> (Jász-Nagykun-Szolnok), <i>Horváth Zoltán</i> (Baranya), <i>Szűcs Lajos</i> (Pest)
Association of European Border Regions (AEBR)	Alpok-Adria Munkaközösség, Dráva-Mura Eurorégió, Duna-Tisza-Körös-Maros Eurorégió, Hajdú-Bihar–Bihar Eurorégió, Kárpátok Eurorégió	Végrehajtó Bizottság: <i>Majorné László Brigitta</i> (Kárpátok Eurorégió)
Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (Európa Tanács)	7 magyar képviselő és 7 póttag	Régiók Kamarája Büro: <i>Borbély István</i> (alelnök, EPP-CD)
Council of European Municipalities and Regions (CEMR)	Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ), Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekvédelmi Szövetsége (KŐOSZ)	Politikai Bizottság: – Végrehajtó Büro: –
Eurocities Network	Budapest	Végrehajtó Bizottság: –
European Regions Research and Innovation Network (ERRIN)	Budapest, Észak-alföldi Régió, Nyugat-dunántúli Régió	Menedzsment Tanács: –
European Association of Regional Development Agencies (EURADA)	Dél-alföldi Régió, Észak-alföldi Régió	Végrehajtó Bizottság: – Igazgatók Tanácsa: <i>Gyulai Tamás</i> (Dél-alföldi Régió)
Network of Regions and Capital Cities of the EU	Budapest	n. a.
POLIS Network	Budapest	Menedzsment Bizottság: –

Forrás: az érdekszervezetek honlapjai

9. táblázat. Brüsszeli regionális és helyi képviseleti irodák száma tagállamonként (2005)

Tagállam	Regionális képviselvek
Egyesült Királyság	32
Olaszország	28
Németország	27
Franciaország	25
Spanyolország	20
Belgium, Hollandia, Lengyelország	13
Ausztria	12
Dánia, Svédország	11
Finnország	9
Csehország	5
Görögország, Szlovákia	3
Írország	2
Észtország, Litvánia, Magyarország, Portugália	1

Forrás: Goergen, 2006: 154

10. táblázat. A brüsszeli regionális képviseleti irodák működési feltételei

Működési jellemzők	Regionális képviselvek átlaga	Új tagállamok regionális képviseliteinek átlaga <sup>18</sup>
Alapítás óta eltelt évek száma	8,5 év	1,9 év
Éves költségvetés	364 000 euró	127 000 euró
Irodaterület nagysága	281 m <sup>2</sup>	71 m <sup>2</sup>
Munkatársak létszáma	6 fő	2 fő

Forrás: Huisseune és Jans, 2005: 28

## Jegyzetek

- 1 Az elmúlt években több alkalommal került sor jelentősebb demonstrációkra, különösen Strasbourgban, az Európai Parlament plenáris üléseinek napirendjén szereplő vitapontok kapcsán. Ezek közül jelentős közfigyelmet kapott például a 2006 februárjában a kikötői szolgáltatások liberalizációjáról szóló előterjesztés kapcsán szervezett tiltakozás, melynek során Európa számos országából több ezer kikötői munkás gyűlt össze a Parlament székhelyén. Az erőszakos elemeket sem nélkülöző véleménynyilvánítás hozzájárult ahhoz, hogy az Európai Parlament végül elvetette a Bizottság és a Tanács által támogatott javaslatot. Hasonló megmozdulásokra került sor az elmúlt hónapokban – többek között – a REACH-szabályozás és a Bolkestein-irányelv kapcsán.
- 2 A Bizottság szerint ugyanis „az európai polgárok sajnálatos módon úgy érzik, hogy viszonylag korlátozott ismeretekkel rendelkeznek az Európai Unióval kapcsolatban. A polgárok ugyanakkor egyre több elvárást fogalmaznak meg a közintézmények átláthatóságával szemben” (Európai Bizottság, 2006). Ez különösen érinti a tagállamokkal partneri viszonyban felhasznált megosztott kezelésű forrásokat – így a közös mezőgazdasági és halászati politika, a strukturális alapok, a Kohéziós Alap és az Európai Menekültügyi Alap körébe tartozó összegeket –, melyek az EU költségvetésének 75,7 százalékát, azaz évente 86,6 milliárd eurót tesznek ki. Ezen források kedvezményezettjeire vonatkozó információk jelenleg a tagállamok hatáskörébe tartoznak, és nyilvánosságra hozataluk a nemzeti kormányok belátásán múlik, illetve az egyes tagállamokban alkalmazott gyakorlat függvénye. A Bizottság így arra a következtetésre jutott, hogy „a tagállamokra vonatkozó bármely konzisztens, általános kötelezettségnek ezért új uniós jogi keretre kellene támaszkodnia, amely az összes tagállamban közvetlenül alkalmazható lenne, ezáltal biztosítva az EU-alapok kedvezményezettjeire irányuló konzekvens megközelítést.” (ibid)
- 3 A magyar érdekek esetében is gyakori kérdés a „nemzeti érdek” szerepe és tartalma az Európai Unióban. Vannak, akik a nemzeti érdekeket a közösségi döntéshozatali folyamatok kulcs tényezőinek tartják; mások elismerik a fontosságukat, azonban csupán a versengő érdektörékvések egyikeként tekintenek rájuk; megint mások a nemzeti érdek fogalmát meghaladottnak ítélik, arra való hivatkozással, hogy ezek mára feloldódtak egyéb érdekek sokaságában, illetve a tagállami és közösségi közpolitikai döntésekben. A nemzeti érdek, amennyiben elismerjük a létezését, több szinten elhelyezkedő érdekek hálózata. Első szintjén az „állami érdekek”, azaz a nemzeti kormányzat által hivatalosan képviselt érdektörékvések; második szintjén a „félállami érdekek”, azaz elsősorban a regionális és helyi érdektörékvések; harmadik szintjén a nemzeti szempontból meghatározó partikuláris érdektörékvések, így például valamely nemzeti nagyvállalat érdekei; negyedik szintjén pedig a tagállamhoz kötődő egyéb partikuláris érdekek jelennek meg. Ezek az érdektörékvések „forrás-orientált” érdekek mellett „identitás-orientált” érdekeket is hordoznak, mint amilyen Magyarország esetében például a határon túli magyar közösségek védelme és támogatása. (A kifejezések használatához lásd: McLaren, 2006)
- 4 Ami a földrajzi és geopolitikai adottságokat illeti, Magyarország – sokak meggyőződésével ellentétben – nem kisméretű, hanem közepes tagállam az Európai Unióban, hiszen területe alapján a tizenkettedik, népessége szerint a tizenharmadik helyet foglalja el a „huszonhetek” mezőnyében. Ugyanakkor geopolitikai helyzete – mivel az unió külső határát jelenti olyan stratégiaileg fontos országok felé, mint a tagjelölt Horvátország, illetve az európai szomszédságpolitika kulcsországai, Szerbia és Ukrajna – sajátos értéket hordoz.  
Hasonlóan fontos tényező Magyarország gazdasági teljesítménye. A gazdasági befolyás ugyanis nem csupán az adott tagállam álláspontjának súlyát határozza meg, de kijelöli természetes szövetségesi körét is. A magyar gazdaság teljesítménye igazolja az ország uniós középmezőnyben elfoglalt helyét. A hazai gazdaság teljes mértékben beilleszkedett az Európai Unió

gazdasági vérkeringésébe, hiszen a magyar export 76 százaléka uniós országokba (65 százaléka régi tagállamokba) irányul, az import 68 százaléka szintén onnan érkezik hazánkba, és a rendszerváltás óta beáramlott mintegy 50 milliárd euró értékű közvetlen külföldi tőkebefektetés 80 százaléka is uniós eredetű. A gazdasági növekedés továbbra is magasabb, míg a munkanélküliségi ráta alacsonyabb a közösségi átlagnál, az egy főre jutó GDP tekintetében pedig az új tagállamok középmezőnyéhez tartozunk. Ugyanakkor a magyar gazdaság csekély mértékben járul hozzá az Európai Unió összesített GDP-jéhez, a gazdasági növekedés terén mára az új tagállamok között sereghajtóvá váltunk, nincsen magyar vállalat az európai üzleti élet közvetlen élmezőnyében, az egy főre jutó GDP vonatkozásában pedig 2003. évi adatok alapján az uniós négy legszegényebb NUTS 2 régiója közül három Magyarországon található (Dél-Alföld, Észak-Alföld, Észak-Magyarország) (forrás: www.gkm.gov.hu, www.wikipedia.org, illetve *The Economist*, 2006: 30-34).

A harmadik dimenzió a kulturális elem, beleértve a politikai kultúrát. A nemzeti politikai kultúra meghatározó szerepére a közösségi érdekérvényesítés vonatkozásában több tanulmány is felhívja a figyelmet. Ezért különösen sajnálatos, hogy az átmenet évtizedében – Ágh Attila szavaival élve – a gazdasági deficit társadalmi, politikai és demokratikus deficitbe fordult, és mind a „képviselési konszolidáció”, mind a társadalmi „részvételi konszolidáció” elmaradt az „alkotmányos konszolidáció” mögött (Ágh, 2004: 252–253). Ez persze nem csupán magyar sajátosság, hanem a régió minden országára jellemző, amint arra *Marc Morjé Howard* közelmúltban megjelent, a poszt-kommunista országok civil társadalmának állapotáról szóló áttekintése is rámutat (Howard, 2005).

A negyedik meghatározó tényező Magyarország tág értelemben vett uniós kapcsolatainak minősége. Az a tény, hogy Magyarország egyike az új tagállamoknak, nyilvánvaló hátrányt jelent a közösségi döntéshozatali térben, ahol a versenytársak többsége nagyobb helyismerettel és tapasztalattal, illetve kiterjedtebb kapcsolatrendszerrel rendelkezik. Ennek nyomán az új tagállamok versenyhátránya – illetve esetenként a velük szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés – az uniós tagság mindennapi valóságának része. A magyar érdektörékvések mozgásterét tekintve szintén kedvezőtlen körülmény az ország nettó kedvezményezett közösségi költségvetési státusa. Ugyanakkor kedvező fejlemény, hogy az uniós tagság támogatottsága Magyarországon az elmúlt évtizedben tartósan felülmúlta a többi új tagállam adatait (Ágh, 2006: 269-270; McLaren, 2006: 156-188). Így talán az uniós identitás és az „EU-tudatosság” is erősebb hazánkban, mint más új tagállamokban, bár az „EU-fásultság” jelei kétségtelenül tetten érhetők (Ágh, 2004: 233).

5 A *Lauren McLaren* által *Identity, Interest and Attitudes to European Integration* című munkájában alkalmazott fogalomrendszer analógiára „forrás-orientált” érdektörékvések alatt a különféle forrásokat és támogatásokat közvetlen vagy közvetett formában biztosító közpolitikai döntésekre irányuló érdekeket értem, míg az „identitás-orientált” érdektörékvések elsősorban a szimbolikus politika körébe tartozó politikai döntéseket érintik (McLaren, 2006).

6 A közösségi intézményekben foglalkoztatott AD (adminisztrátor) besorolású munkatársak a szakmai feladatokat, az AST besorolású munkatársak pedig az asszisztensi és titkár(nő)i feladatokat látják el.

7 [http://ec.europa.eu/civil\\_service/docs/bs\\_dg\\_nat\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/civil_service/docs/bs_dg_nat_en.pdf), letöltés: 2007. 01. 15.

8 *Fazakas Szabolcs* (MSZP) a 2004–2009 évi parlamenti ciklus első felében a Költségvetési Ellenőrző Bizottság elnöke volt, majd 2007 januárjában az Európai Parlament quaestorának választotta. A képviselők közül választott öt quaestor a Parlament vezető tisztségviselői közé számít és – az Elnökség irányelvei alapján – a képviselőket közvetlenül érintő ügyviteli és pénzügyi ügyekért felel. A quaestorok az Elnökségben tanácsadói szavazattal rendelkeznek.

9 Az Európai Parlamentben működő *intergroup* csoportok olyan félhivatalos státusú szakmai munkacsoportok, amelyek - parlamenti képviselők és külső szakértők részvételével - egy-egy

- szűkebb szakpolitikai területre vagy kérdésre összpontosítanak. Tanácskozásai sok esetben az információcsere és az álláspontok egyeztetésének leghatékonyabb fórumát, azaz az érdekvénesítés fontos csatornáját jelentik. Az intergroupok száma időben változó. A ma működő csoportokról áttekintő felsorolást ad: Corbett et al, 2005: 178–179.
- 10 Szerződés európai alkotmány létrehozásáról, III-365. cikk (3).
  - 11 Tekintettel arra, hogy a tanulmány a 2006. évi magyarországi önkormányzati választásokat követő hetekben került véglegesítésre, a Régiók Bizottságának magyar tagjait tartalmazó felsorolást nem tartalmaz. A magyar képviselők listája hozzáférhető a testület honlapján: <http://cor-members.cor.eu.int>.
  - 12 A legutóbb 2006. október 9–12. között megrendezett Nyílt Napok szakmai rendezvényei öt fő témakört érintettek: versenyképesség és befektetés-ösztönzés, PPP (public-private partnership) együttműködések, nagy infrastrukturális projektek, regionális innováció, valamint a strukturális alapok hatékony menedzsmentje az új programozási időszakban.
  - 13 A brüsszeli regionális képviseleti irodák rendszeresen frissített listája megtalálható a *Brussels-Europe Liaison Office* honlapján: [www.blbe.be](http://www.blbe.be).
  - 14 Az Európai Unióhoz 2004. május elsején csatlakozott tagállamokra vonatkozó adatok.
  - 15 A táblázat a magyar képviselők által a regionális érdekvénesítés szempontjából legfontosabb parlamenti bizottságokban (kötségvetési; költségvetési ellenőrző; gazdasági és pénzügyi; foglalkoztatási és szociális; környezetvédelmi, közegészségügyi és élelmiszerbiztonsági; ipari, kutatási és energiaügyi; közlekedési és idegenforgalmi; regionális fejlesztési; mezőgazdasági és vidékfejlesztési; kulturális és oktatási) betöltött tisztségeket és tagságot; a szomszédos országokkal kapcsolatot tartó parlamenti vegyes, illetve együttműködési bizottságokban betöltött tisztségeket és tagságot; a politikai csoportok (EPP-DE, PSE, ALDE) tisztségviselőit, illetve az ezek vezetői testületeiben való részvételt, valamint a magyar (párt)delegációk vezetőit tartalmazza, a 2004 júliusától 2006 decemberéig terjedő időszakra vonatkozóan. (A bizottsági póttagságot – a Regionális Fejlesztési Bizottság kivételével – az összeállítás nem tünteti fel.) Az Európai Parlament tisztségei és bizottságai a parlamenti ciklus félidejéhez érve, 2007 januárjában és februárjában - e tanulmány kéziratának leadását követően - megújításra kerültek. Aktuális információk elérhetők az Európai Parlament honlapján ([www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)).
  - 16 *Antonio De Blasio* (Fidesz-MPSZ) a 2006 júliusában elhunyt Pálfi István (Fidesz-MPSZ) európai parlamenti képviselő megüresedett helyét betöltve 2006. július 30-tól tagja az Európai Parlamentnek.
  - 17 A táblázat kizárólag a magyar tagokkal rendelkező vezető európai regionális érdekszövetségeket és hálózatokat tartalmazza.
  - 18 Az Európai Unióhoz 2004. május elsején csatlakozott tagállamokra vonatkozó adatok.

*Szűcs István*

## **AZ ÉSZAK-ALFÖLDI RÉGIÓ HATÁROKON ÁTÍVELŐ EGYÜTTMŰKÖDÉSÉNEK PERSPEKTÍVÁI**

### **Bevezetés**

Az egyre határozottabban formálódó gazdasági tér korlátlan terjedését az egységesülő Európai Unióban is hosszú ideig politikai államhatárok akadályozták, lefékezve az együttműködés dinamizmusát. Ez a hatás még inkább érvényesült Közép- és Kelet-Európában, ahol – meglehetősen jellemző módon – éppen Magyarországon a politikai határok szétszabdalták a korábban egységes gazdasági tereket, s azok csak igen ritkán estek és esnek egybe a természet, a gazdaság és társadalom által meghatározott térségek, régiók határaival. Aligha véletlen, hogy még az új lehetőségeket teremtő kilencvenes években is az összekapcsolódás együtt járt az elválással, ami a határmenti együttműködésben egyszerre hordozta magában a kedvezőtlen és – éppen a változó körülmények révén – legalább ennyire kedvező hatásokat is (Baranyi, 2004).

A határok és a határmentiség kérdéseinek, a politikai államhatárok elválasztó és összekapcsoló szerepének a kutatása napjainkban megkülönböztetett jelentőséggel bír, különös tekintettel a jelenben zajló európai integrációs folyamatokra. Az európai együttműködést és egyesülést a múltból öröklött területi-etnikai problémák nehezítik Közép-Kelet-Európa politikai államhatárai mentén, különösképp a volt szocialista országok utódállamaiban, köztük Magyarországon. A globalizációs és integrációs tendenciák jelentős akadályai azok a határszakaszok, amelyek mentén rendezetlen gazdasági-társadalmi-etnikai kérdések halmozódtak fel, s maradtak fenn mind a mai napig. Ilyen problematikus területnek tekinthetők Északkelet-Magyarország „a periféria perifériáira” szorult határmenti térségei és települései is. Ezeken a kiterjedt országhatármenti peremvidékeken húzódo területök tömörítik magukba talán legtípusosabban a halmozottan hátrányos periféria-helyzetet, a „határmentiség” sajátosságait, jellegzetességeit (Balcsók, Baranyi és Dancs, 2000).

Az 1980-as és 1990-es évek fordulóján a Kelet-Közép-Európában bekövetkezett politikai rendszerváltás az államhatárok merev elválasztó szerepének enyhülése önmagában nem hozta meg a kedvező folyamatok elindulását, a politikai és gazdasági átalakulás az Észak-Alföld amúgy is periférikus helyzetű, határmenti területeit sok tekintetben még rosszabb helyzetbe sodorta. Mivel ezek a kedvezőtlen folyamatok Magyarország keleti határainak mindkét oldalán lejátszódtak, jelenleg az Észak-alföldi Régió határai mentén halmozottan hátrányos

területek érintkeznek egymással. Az elavult infrastruktúrával rendelkező és magas munkanélküliséggel küzdő határszéli települések egyelőre még nem tudják megfelelően kiaknázni a határmenti együttműködésekben rejlő lehetőségeket, azonban Magyarország EU-tagsága és Románia csatlakozása elősegítheti a határmenti kapcsolatok dinamizálását.

A rendszerváltást követően felerősödött viszonylagos gazdasági-társadalmi dekoncentrációs folyamatok nyomán az Észak-alföld jelentős része továbbra is periféria helyzetben maradt, egyes a nagyrégió belüli térségek, közülük is elsősorban kiterjedt határmenti területek a „periféria perifériáivá” váltak. Ezek a térségek nem vonzzák sem a külföldi, sem a belföldi befektetőket, mely visszavezethető részben történeti, részben a szegényes természet-, gazdaság- és településföldrajzi adottságokra, részben pedig a korábbi kedvezőtlen hatások következményeire. Ilyenek a piactól való távolság, a mezőgazdasági alapanyag-termelésre alapozott egyoldalú gazdaság szerkezet, a gazdaság alacsony jövedelemtermelő képessége, az infrastrukturális elmaradottság, a jelentékeny ipari termelőkapacitás hiánya, a ma még inkább csak hátrányokat magában foglaló határmenti fekvés, a városhiányos jelleg, a krónikus tőkehiány, az akut foglalkoztatási válság, melyek egyaránt a marginális fekvésű és helyzetű térségek fejlesztését sürgetik (Tóth, 1988; Erdősi, 1988).

Az euroatlanti folyamatok függvényében, a közeljövőben várhatóan felértékelődik az Alföld nemzetközi tranzit szerepe. Abban pedig, hogy a nagyrégió milyen módon válhat a kelet felé terjedő európai gazdasági és integrációs folyamatok modern – saját lehetőségeit és érdekeit is érvényesíteni képes – tranzit-területévé, „perdöntő” jelentősége lesz a kelet-magyarországi, túlnyomórészt periférikus helyzetű, határszélén húzódó területek, kistérségek, település-együttesek és települések, köztük az északkelet-alföldi határmente megújuló képességének (Balcsók, Baranyi és Dancs, 2000).

## 1. A határmentiség háttere

### 1.1. Történelmi háttér

Az európai nemzetállamok kialakulása során mesterséges határok jöttek létre, melyek számos esetben etnikailag, gazdaságilag homogén térségeket vágtak ketté. A Kárpát-medencét keresztül-kasul átszelő, Trianonban megvont új politikai határok szétdarabolták a XIX. század végére és a XX. század elejére körvonalozódó régiókezdeményeket. A kapitalizálódó Magyarországon a századforduló környékére kezdtek elkülönülni a regionális fejlődés magterületei, amelyek zavartalan fejlődés esetén idővel valódi régiókká válhattak volna, azonban a trianoni határok a Kárpát-medencében a történetileg kialakult regionális rendszert átmetszik (*Függelék, 1. ábra*). Az említett békeszerződés az ország északkeleti határait úgy jelölte ki, hogy a vásárváros vonalon futó külső vasútforgalmi sáv – és vele együtt az erre felfűzött városok – Csehszlovákiába és Romániába kerültek. Az akkori döntéshozók az etnikai határokat is rendre figyelmen kívül hagy-

ták, ezáltal pedig jelentős számú magyar lakosság rekedt a túloldalon. Az ellenséges szomszédi viszony szinte lehetetlenné tette a gazdasági jellegű kapcsolatokat a városok (Kassa, Ungvár, Beregszász, Szatmárnémeti, Nagykároly, Nagyvárad) és Magyarországon maradt, központjukat veszített vonzáskörzeteik között, így ez nagyterjedésű alacsony népsűrűségű határmenti területek kialakulásához vezetett. A központjaikat veszített alföldi területeknek az új közigazgatási keretekbe történő integrációja igen nehézkes volt. A gazdasági és kereskedelmi tevékenység, valamint a lakosság a határoktól a belső területek felé orientálódott; a főbb közlekedési útvonalak is gyakran a határokkal párhuzamosan futottak, azokat csak ritkán keresztelték. A két világháború között és a világháborúkat követő „tervutasításos” rendszerű államberendezkedés alatt a térségben egyre inkább megerősödött a határok elválasztó szerepe, ahol az együttműködő tagállamok sokkal intenzívebb kereskedelmet folytattak a Szovjetunióval, mint egymással.

A történelmi konfliktusok által leginkább érintett határmenti területek lakosságában, kölcsönös félelem és ellenségeskedés ébredt egymás iránt, ami természetesen nem vezetett a kapcsolatok kiépítéséhez és az együttműködés alapját jelentő nyitottsághoz. Az etnikai feszültségek és a határok okozta problémák lakossági szinten tovább éltek hol felerősödve, hol mérséklődve az elmúlt ötven évben. A rendszerváltás óta eltelt időszak nem volt elegendő a határok körül kialakult évszázados feszültségek rendezéséhez, de a folyamat megkezdődött, és remélhetőleg a nyugat-európai folyamatok mintájára néhány évtized alatt térségünkben is bekövetkezik a határok európai normákat követő feloldódása (Laky et al., 2000).

Az új határok mellett, hogy régiókezdeményeket vágtak ketté, az interregionális kapcsolatokat is lehetetlenné tették. Egymással békés viszonyban élő, átjárható határral rendelkező szomszédos államok esetében a határmegvonás önmagában még nem feltétlenül fejlődést gátló tényező – a regionális kapcsolatok elméletileg ugyanolyan zavartalanok lehetnek, mint határok nélkül. A Kárpát-medencében azonban a két világháború között az egymással szembenálló államok ellenséges légköre nem kedvezett az államhatárokon átnyúló regionális együttműködéseknek. A magyar vezetés ideiglenesnek tekintette a kialakult helyzetet, és nem tett jelentős lépéseket a központ nélkül maradt periférikus területek felzárkóztatására. Ezen az állapoton a II. világháború alatti területmódosítások sem változtattak, sőt a háború után, az egykori Szovjetunió befolyásának erősödésével a térségben a határok átjárhatósága még körülményesebb lett (Balcsó, Baranyi és Dancs, 2000).

Az 1980-as és 1990-es évek fordulóján Kelet-Közép-Európában bekövetkezett politikai rendszerváltás új lehetőségeket nyitott a Kárpát-medencében is. A vasfüggöny megszűnése az államhatárok merev elválasztó szerepének enyhülésével és a határon átnyúló kapcsolatok kiszélesítésének lehetőségével kecsegtetett. Ezek a várakozások Magyarország határai mentén azonban nem mindenhol igazolódtak be. Különösen nem az Alföld északkeleti részén, ahol a határok nehézkes átjárhatósága sokszor még a korábbi helyzethez képest is körülményesebbé vált. Továbbra is kevés a megfelelő áteresztőképességű határátelőkötőhelyek száma, és a határátlépést felesleges bürokratikus akadályok hátráltatják.



Magyarországnak a Kárpát-medencében elfoglalt központi helyzete a határok minél szélesebb körű átjárhatóságát igényelné. Ennek ellenére az Alföld északkeleti részét övező államhatárok – az ausztriai és a szlovéniai „nyitott határral” szemben – a legkevésbé átjárhatók. A periférikus északkelet-alföldi határmenti területek határközeli fekvésük ellenére szinte alig kerültek kapcsolatba a nemzetközi gazdasággal. Magyarországnak – NATO- és az EU-tagság következtében – alapvető érdeke fűződik az északkeleti határok „megnyitásához”. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni, hogy a megfelelő módon átjárható határok megteremtéséhez a szomszédos országok együttműködésére is szükség van. Sajnos sokszor problémákat vet fel a kérdés megoldásában a trianoni határmódosítások nyomán a szomszédos országokhoz csatolt területek nagy létszámú magyar kisebbsége. A környező államok egyes vezetői gyakorta veszélyt látnak Magyarország és a határon túl élő magyarság szorosabb együttműködésében, s akadályokat gördítenek a határok légiesítésének útjába (Balcsók, Baranyi és Dancs, 2000).

## 1.2. A határmenti együttműködések hazai történelme

A Párizs-környéki békemegállapodások következtében Közép-Európa és benne különösen a Kárpát-Medence határai drámai módon megváltoztak. Az új határok több száz éve homogén, sűrű közlekedési hálózattal bíró területeket vágtak ketté nagyfokú nemzetiségi feszültségeket generálva. Az első világháborút követően kialakuló határok az európai határrendszer különösen érzékeny területeivé váltak, amit a második világháborús, illetve azt követő határmódosulások tovább fokoztak.

A világháborút követő feszült légkörben a határterületek elszigeteltsége tovább fokozódott, azonban a dinamikus gazdasági, társadalmi és politikai fejlődést követően a korábbi határpolitika tarthatatlanná vált. A határok oldódása alulról jövő kezdeményezésként indult, melynek a határtérségek lakói voltak mozgatói. A második világháború után a határmenti területek képviselői több európai határ mentén felvették egymással a kapcsolatot, hogy a határok képezte akadályok felszámolásáról tárgyaljanak. A határmenti területek lakói, felismerve elszigeteltségükből adódó hátrányos helyzetüket és az abból való lehetséges kitörés lehetőségét, olyan szövetségeket hoztak létre, melyek a közös érdekszférák alapján szerveződtek, és a határon átnyúló együttműködés fejlesztését tűzték ki célul. A legjelentősebb szerveződés az Európai Határmenti Régiók Gyűlése (AEBR) (Laky et al., 2000).

Az európai államok közeledése egymás felé, majd az Európai Közösség megalakulása következtében enyhülő politikai légkör hozzájárult a határmenti kapcsolatok kezdeti fejlődéséhez. Az Európai Közösség fejlődésével a „4 szabadság” azaz az áruk, a tőke, a munkaerő, és a szolgáltatások szabad áramlása eszméjének előretörésével a Közösség belső határai egyre inkább átjárhatóvá váltak. A határtérségek együttműködésének jele a 70-es évektől szaporodó eurorégiók alakulása és többé-kevésbé sikeres működése. Ugyanebben az időszakban Euró-

pa-szerte államközi bizottságokat állítanak fel. Az államközi bizottságok általános célkitűzése, hogy fejlesszék a határon átnyúló együttműködést a területi tervezés terén.

A határon átnyúló együttműködések szaporodása és az általuk felvetett jogi, adminisztratív kérdések vezettek oda, hogy az Európa Tanács a „*Madridi Keretszerződés a Területi Közösségekről és Hatóságokról*” című dokumentumban felvázolta a határon átnyúló együttműködésre vonatkozó főbb egyezményeket. Az alulról jövő kezdeményezésként induló határmenti együttműködés a 80-as évek közepére az Európai Unió hivatalos politikájává emelkedett. A határok nélküli Európa eszméje a „brüsszeli politikában” egyre népszerűbbé vált. A határok nélküli Európa gyakorlati megvalósulását az Európai Unió legnagyobb költségvetésű Közösségi Kezdeményezése az INTERREG támogatja, ami egyértelmű bizonyítéka annak, hogy az EU-ban a határon átnyúló együttműködések elősegítése kiemelt jelentőségű, és folyamatos prioritást élvez.

A keleti blokk összeomlását követő Közép-Kelet-Európában lezajlott demokratizálódási folyamat eredményeként a határon átnyúló együttműködések élénkülése is megkezdődött. Az Európai Unió kiemelt figyelmet fordít a közép-kelet-európai országokkal való határon átnyúló együttműködésre, minek bizonyítéka az EU és a társult országok közötti PHARE CBC program megszületése volt. A PHARE CBC lefedte az EU és a társult országok közötti teljes határszakaszt, sőt a program történetében először 1996-ban kiterjesztést nyert két PHARE ország közötti határszakaszra is, Magyarország és Románia viszonylatában.

Magyarország 1998 őszén – a társult országok között elsőként – PHARE CBC és saját forrásainak felhasználásával teljes jogú tagjává vált az INTERREG IIC kezdeményezésnek. Ez a tény két szempontból rendkívüli jelentőségű: először az Európai Unió határmenti együttműködéseit is támogató Közösségi Kezdeményezése, az INTERREG az első olyan belső támogatási rendszer, melyben ezt követően teljes jogú tagként társult ország is részt vehetett, másodsorban a lehetőség tovább növeli Magyarország és szomszédai közötti határmenti együttműködések pénzügyi forrásait. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy egy magyar kezdeményező (régió, megye stb.) egy EU-s partner bevonása után a szomszédos országokból is bevonhatott partnereket. A lebonyolítandó programot pedig az INTERREG adta keretek között, a nemzeti hatóságokkal egyetértésben maga tervezhette meg.

A demokratizálódási folyamat eredményeként javuló szomszédi kapcsolatokat a Magyarország és szomszédai között megkötött alapszerződések tovább javították. A Közép-európai Szabadkereskedelmi Egyezmény (CEFTA) a korai európai vámegegyezmények mintájára az áruk határokon keresztüli szabadabb mozgásával járul hozzá a határok fokozatos leépítéséhez.

### 1.3. Területi lehatárolás

Az Észak-alföldi Régió Magyarország észak-keleti részén helyezkedik el, az Európai Unió keleti kapuja, és három országgal – Szlovákiával, Ukrajnával és Romániával – határos. A Régió a Magyar Köztársaság keleti határán fekszik, három megyéből, azaz Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéből áll, továbbá határos az Észak-magyarországi, a Dél-alföldi és a Középmagyarországi Régiókkal. A Régió rendelkezik 344 km román (az összes magyar-román határszakasz 83%-a), 52 km ukrán (az összes magyar-ukrán/román nem magyar? határszakasz 100%-a) és 6 km szlovák határszakasszal (összes szlovák-magyar határszakasz 2%-a?) (Függelék, 2. ábra). Az Észak-alföldi Régió területe 17 729 km<sup>2</sup>.

A Régió elhelyezkedéséből és településhierarchiájából adódik egyes központjainak „kapuváros” szerepe. A régióközpontként funkcionáló, regionális repülőtérral rendelkező Debrecen, valamint Nyíregyháza régión és határainkon túlnyúló gazdasági és kulturális kapcsolatai jelentik e szerep alapját, míg a határmenti városkapcsolatok további vonzasközpontok (Mátészalka–Nagykároly, Szatmárnémeti, Vásárosnamény–Beregszász, Debrecen mellett Berettyóújfalú–Nagyvárad) kapuvárosi funkciókkal való bővülését eredményezi.

A Régióhoz tartozó határszakaszokon összesen tíz közúti határátkelő működik. A határátkelőhely-sűrűség (2,62), mely elmarad az országos átlagtól (3,1). A román–magyar határ észak-alföldi szakasza a magyar államhatár legzártabb része, ennek ellenére az ország keleti határszakasza mentén a határforgalmat a meglévő átkelők el tudják látni. A berettyóújfalui, a debreceni, a csengeri, a mátészalkai, a kisvárdai, a vásárosnaményi, a fehérgyarmati kistérségek határátkelőhelyeinek nemzetközi forgalom halad át, ezért ott bonyolódik le az ország ukrán és román határmenti forgalmának meghatározó része. Az összes személyforgalom közel 50 százaléka az ártándi és a záhonyi határátkelőhelyen bonyolódik le. Az összforgalom 36 százaléka a román, százaléka az ukrán határszakaszt érinti.

Csengersima és Nyírábrány között közel 100, Nyírábrány és Ártánd között sokáig 50 km-en keresztül nem volt átkelési lehetőség, amíg 2004 júliusában megnyílt a létavértesi közúti határátkelőhely, s még ennél is rosszabb a helyzet a határon átnyúló gazdasági kapcsolatok szempontjából kulcsfontosságú teherforgalmi átkelők tekintetében: a határátkelőhelyek közül a legforgalmasabb a biharkeresztesi kistérségben található ártándi közúti határátkelő. További nagy forgalmú határátkelőhelyek a következők: a kisvárdai kistérségben lévő záhonyi közúti és vasúti, a fehérgyarmati kistérség területén a tiszabecsi közúti és vízi határátkelőhely, a csengeri kistérségi csengersimai közúti, a vásárosnaményi kistérséghez tartozó beregsurányi közúti, valamint vásárosnaményi kistérséghez tartozó barabási közúti határátkelőhely. A határátkelők azonban csak a lehetőséget teremtik meg a kapcsolatokhoz, azok kihasználása a határ két oldalának gazdasági-társadalmi viszonyaitól függ (Gábor, 2005).

A vasúti határátkelők közül kiemelkedik Záhony, mely nem csak Ukrajna felé jelent kapcsolatot, hanem a páneurópai folyosó révén Oroszország, Finnország, a közép-ázsiai, valamint a távol-keleti területek felé is közvetít vasúti

forgalmat Európa, különösen Dél- és Délnyugat-Európa valamint az említett térségek között. Ma is a kelet-nyugati vasúti áruszállításban az ország legnagyobb forgalmat bonyolító vasúti és logisztikai csomópontja, mely egyben a nyomtáv-váltás miatti áruátrakó funkciót is ellát. A Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei ág-erdőmajori vasúti határátkelő a román határon a kishatárforgalomban játszik szerepet, elsősorban Mátészalka és Nagykároly térségei között. Kiemelendő a biharkeresztesi vasúti átkelő, mely a Budapest–Nagyvárad–Kolozsvár–Brassón keresztül Bukarest, illetve a Székelyföld felé jelent meghatározó kapcsolatot. A nyírábrányi vasúti határátkelő jelenleg főleg a határsáv regionális forgalmában játszik szerepet.

A határokon átnyúló együttműködések rendkívüli jelentőségűek egy ilyen hosszú határszakasszal rendelkező és közvetlenül két országgal határos régió számára. A határmenti térség összekötő szerepe nemcsak a gazdaság és a tranzitforgalom szempontjából meghatározó, hanem a kulturális, civil és interetnikus kapcsolatok terén is, jóllehet a határontúli területek zömmel homogén magyarlakta területek, amelyekkel való napi kapcsolattartás ugyancsak kiemelkedő fontosságú feladata. Arról nem is szólva, hogy az EU-hoz történő csatlakozást megelőzően, de még inkább azután, nagy felelősség hárul a határon átnyúló gazdasági, társadalmi kapcsolatok kezdeményezése és finanszírozása terén Magyarországra, hiszen az Európai Unióban a határon átnyúló kapcsolatok erkölcsi és anyagi támogatása prioritást élvez.

#### 1.4. A határmenti térségek jellemzői

A természeti adottságokat tekintve a határok által elválasztott térség egységes arculattal rendelkezik a határok két oldalán elhelyezkedő 20-50 kilométeres, közvetlen határmenti sávot tekintve. Ezen az alföldi jellegű tájon hagyományosan jelentős, jó minőségű mezőgazdasági területek találhatók. A terület méretéből adódóan nemcsak a földek minősége hasonló, de az éghajlatban sincsenek nagyobb különbségek. A hasonló földtani felépítésből fakadóan a térség ásványkincsei (földgáz, kőolaj, ásványvizek) is hasonlóak, esetenként közös rezervoárból származnak (Laky et al., 2000).

A társadalmi, demográfiai jellemzők az utóbbi évtizedben egyre inkább eltérnek egymástól, bár számos, a határmentiségből eredő negatív jelenség a határ mindkét oldalán jelentkezik. A természetes szaporodás általában alacsony, az időskorúak aránya pedig növekszik, a határmenti térség népessége ezért elöregedő jellegű. A megyék vidéki lakosságának iskolázottsági szintje alacsony. A határ mindkét oldalán jelentős számú kisebbség él (magyar, román, szerb, német).

A határmenti térség gazdaságában az agrárium dominál. Mind a mezőgazdaságban dolgozók, mind a mezőgazdaság által előállított termelési érték meghaladja az országos átlagok szintjét. A néhány gócpontban koncentrálódó ipar elmaradott szerkezetű, benne az élelmiszeripar a meghatározó. Általában véve a szolgáltatások dinamikusan fejlődnek, de az elsősorban a határmenti fekvést kihasználó szolgáltatások azok, amelyek még sok kihasználatlan lehetőséget rejte-

nek. A befektetések aránya alacsony a térségben, ami fokozottan igaz a külföldi tőkeberuházásra. Mind a lakossági, mind a fizikai infrastruktúra elmarad a két ország átlagától, bár a magyar oldalon jelentős fejlesztések történtek a lakossági gázszolgáltatás kiterjesztésben, a csatornázottsági és szennyvíztisztítási mutatók elégtelen szintet jeleznek. Közlekedési infrastruktúrával a határ mindkét oldala gyengén ellátott: az utak minősége és áteresztőképessége nem felel meg az igényeknek, a határátkelők száma kevés és a meglévők gyengén felszereltek (Laky et al., 2000).

A környezet minősége az ipari központokban és azok környékén az utóbbi néhány évtizedben katasztrofálisan leromlott, mely elsősorban a román oldalon található térségeket sújtja. Mivel azonban a szennyezés nem ismer határokat, a felszíni és felszín alatti vizek, valamint a levegő minőségi mutatói is meglehetősen kedvezőtlen képet festenek.

A fenti számos területen meglévő közös jellemzők, közös problémák determinálják a közös megoldások lehetőségét. Ezek a megoldások a határmenti együttműködésben gyökereznek. A közös fejlesztéseket, a kooperációt, nemcsak a hasonlóságokból eredő hasonló megoldási lehetőségek, de a különbségekből eredő komplementer hatások is elősegíthetik, hozzájárulva a térség integrált gazdasági-társadalmi fejlődéséhez, a relatív és abszolút lemaradás csökkentéséhez.

## 2. Határokon átívelő együttműködések

Az Észak-alföldi Régió számára a határmenti együttműködések kiemelt fontossággal bírnak, mivel három országgal is határos; ezen belül Kárpátaljával, Szatmárnémeti, Máramaros és Eperjes körzetével. Az együttműködést megkönnyíti az a tény, hogy magas a kezdeményezési készség és igen nagy az igény – különösen a határ túloldaláról – a közös programokra. A határmenti kapcsolatok vonatkozásában elsősorban a centrumvárosok interregionális együttműködésének földrajzi keretei rajzolódnak ki: a Nyíregyháza-Ungvár, valamint a Debrecen–Berettyóújfalu–Nagyvárad városkapcsolatokra épülve.

A határmenti régiók mindegyikére jellemző, hogy az együttműködés a humánszféra területén indul meg, s csak később terjed ki az élet többi területére, így például a gazdaságra. A kooperáció kezdetén kölcsönös „puhatolódzás”, kapcsolatfelvétel indul meg, melynek legalkalmasabb módja a direkt találkozások, eszmecserék – kulturális események keretében. Fontos szempont, hogy a kulturális-nemzetiségi kapcsolatok terén történő együttműködés sokkal kevesebb ráfordítással – pénz, munka, adminisztráció, stb. – kivitelezhető, mint más típusú kooperációk. A humánszféra fontos szerepet tölt be emellett az egymással szomszédos, ám a határral elválasztott népek közötti ismeretek közvetítésében. A humánszféra területén meglévő határmenti együttműködés jelentőségét leginkább az adja, hogy természeténél fogva elősegíti a határ két oldalán élő népesség egymást kölcsönösen történő megismerését. Az együttműködés szereplői a társadalmi – kulturális, oktatási – kapcsolatok által mind jobban megismerhetik egymást, mely nemcsak az együttélést segíti elő, de megfelelő alapot biztosít egy

későbbi gazdasági kooperációra, így teremtve meg a kooperáció anyagi formáit is (Kretz, 2000).

A határmenti térség gazdasági életének, az ott élő népesség gazdasági kapcsolatainak meghatározó szegmense a bevásárlóturizmus. A szinte kizárólag magyar oldalon tapasztalható jelenség kiváltó oka a két ország közötti legális kereskedelem meglevő korlátai, valamint a hazainál jóval alacsonyabb romániai életszínvonal. A bevásárlóturizmus legintenzívebben a határ közvetlen szomszédságában fekvő településeken, és a négy megye határhoz közeli városaiban jelentkezik. A bevásárlóturizmus leggyakoribb résztvevői azok a román és ukrán magánszemélyek, akik az ottani áruhiány, vagy a speciális termék vámokkal terhelt romániai és ukrainai magas ára miatt utaznak a magyar oldalra. Ezek az emberek többségében szervezett módon, buszokkal érkeznek Magyarországra, hogy ott piacokon, szakboltokban beszerezzék a számukra szükséges árut.

A határon átnyúló gazdasági kapcsolatok sajnos a szürke és fekete gazdaság területén növekedtek legintenzívebben. A határmenti térség rossz gazdasági körülményei hozzájárulnak a szürke- és feketegazdaság virágzásához, így a határmenti térségben a feketegazdaság aránya számottevő. A feketegazdaság egyik, a foglalkoztatási helyzetet befolyásoló aspektusa a feketemunka. A térségben jelentős szerepet játszik a feketemunkások serege, akiknek többsége a határon túlról, Romániából és Ukrajnából érkezik. Az ottani, a hazainál kedvezőtlenebb foglalkoztatási helyzet, a rossz munkakörülmények, és az alacsony munkabérek miatt sokan próbálnak szerencsét Magyarországon, köztük sokan a határmenti térségben. A feketemunkások többsége a mezőgazdaságban, főként idénymunkásként vállal munkát, vagy az építőiparban helyezkedik el (Laky et al., 2000).

Az Északkelet-Alföldön a kulturális jellegű együttműködések jelentik a határon átnyúló kapcsolatok leginkább működő és legsokszínűbb formáját. Ezek nagy múltra tekintenek vissza, hiszen az elmúlt rendszerben a határok átjárhatóságának nehézségei miatt szinte kizárólag csak a kulturális kapcsolatok kaptak létjogosultságot. A rendszerváltás óta eltelt időszakot is elsősorban a kulturális kapcsolatok jellemezték, melyeknél a megyei és a települési önkormányzatok kezdeményezései mellett a civil szervezetek közreműködése is egyre inkább meghatározó volt. Az önkormányzatok kulturális jellegű együttműködési megállapodásain kívül a kulturális kapcsolatok fontos színterei a különböző nemzetközi kulturális rendezvények (néptáncfesztiválok, kórusversenyek, különböző zenei- és folklórrendezvények stb.), valamint a civil szervezetek (fotóklubok, művészeti együttesek stb.) rendezvényei (Kretz, 2000).

A kulturális együttműködési programok között leggyakoribbak az egy vagy több település által megrendezett eseményeken való közös részvétel, közösen lebonyolított kulturális, népművészeti és sportesemények, csereprogramok, színházi találkozók, nemzetiségi találkozók. A kapcsolatok intézményesült – megyei, kistérségi, társulási, helyi önkormányzati – és nem intézményesült formában is megjelennek.

A határmenti humánkapcsolatok természetére jellemző, hogy a magyar-magyar relációk sokkal inkább jelentkeznek, mint a magyarok és románok közötti kapcsolatok. Ez többek között a nyelvi akadályoknak, valamint annak köszön-

hető, hogy az erdélyi magyarok anyanemzethez való tartozásának tudatosítása legkönnyebben a kulturális kapcsolatok terén lehetséges. Fontos szem előtt tartani azonban, hogy bár egyértelmű prioritás, a határon átívelő magyar-magyar kapcsolatok fejlesztése nem elegendő a határmenti együttműködés előmozdítására, szükség van emellett a magyar és román nép kultúrájának kölcsönös megismerésére is.

A magyar-magyar kapcsolatok a régió határon átívelő együttműködések szinte minden területén megmutatkoznak. A kooperációk magyar jellege erőteljesen tükröződik az intézményesített kapcsolatok területén mind a megyei önkormányzatok társ megyei (Bihar, Kárpátalja, Hargita), mind megyeszékhelyek (Ungvár, Nagyvárad, Kassa, Szatmárnémeti) és a települési önkormányzatok testvér-, illetve társtelepülési kapcsolatainak vonatkozásában. A térség történelmi egyházainak külkapcsolatai is szinte kizárólag a magyarlakta szomszédos területek egyházaival bonyolódnak, de a kulturális kooperációk vonatkozásában is erős a magyar-magyar jelleg. Talán csak a gazdaság területén nem jut érvényre kizárólagosan ez a tendencia. A határtérségben kismértékben ugyan, de növekedtek és erősödtek a vállalkozói kapcsolatok. Gazdasági, üzleti téren az együttműködés azonban még mindig gyenge, főként az érintett térség vállalkozóinak tőkehiánya, a felvevőpiac gyengesége, valamint a romániai bizonytalan gazdasági légkör következtében. Mivel mindkét felet a gazdaságosságra és a nagyobb profitszerzésre való hajlam jellemzi, a kapcsolatok racionális, pénzügyi síkon mozognak.

A Régióban az oktatási intézmények egy része szintén eredményesen dolgozik együtt a határ túloldalán lévőkkel. Az általános és középiskolák némelyike határon túli partneriskolával rendelkezik, a tanárok és a diákok közös vetélkedőkön és csereprogramokban vesznek részt, amelyeknek ugyan nincs közvetlen anyagi hasznuk, de hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a felnövekvő generációk megismerhessék egymást. Igen fontosak a Régió autonóm módon működő felsőoktatási intézmények határon túli kapcsolatai, amelyben a szomszédos országok fontos szerepet játszanak. Ezek egy része együttműködési megállapodásokon alapszik, de számos eseti jellegű kooperáció is működik. Az intézmények tevékenységéből adódóan a diákcsere-programok, vendégkutatók küldése és fogadása, valamint a közös kutatások és rendezvények (konferenciák, szimpóziumok) adják az együttműködések fő profilját. Évek óta igen eredményes például a Debreceni Egyetem és a Nagyvárad Református Egyetem együttműködése, de legalább ilyen fontosak a Nyíregyházi Főiskola kárpátaljai, illetve kijevei kapcsolatai.

A kisebb volumenű, város-település kapcsolatokon túl Magyarországon is beindult a Nyugat-Európában elterjedt „euro-regionalizálódás” folyamata. Az Észak-alföldi Régió a Kárpátok Eurorégió, az Interregio és a Hajdú-Bihar-Bihar Eurorégió együttműködésekben érintett, azonban az együttműködési megállapodásokon túl, konkrét fejlesztési projektek csak a Hajdú-Bihar-Bihar Eurorégióban működnek.

Az Európai Unió támogatási forrásainak megnyílása, a Phare CBC (Cross-border Cooperation, határon átnyúló együttműködés) Magyarország-Románia, ill. a Magyar-Ukrán Phare Kísérleti Kísoprojekt Alap jelentős hatással volt a ha-

tármenti kapcsolatok fejlődésére. A Phare CBC programot felváltó INTERREG IIIA szomszédsági programok megnövekedett forrásokkal további hajtóerői a határmenti együttműködéseknek. A programok jelentőségét mutatja, hogy a Régió eddig meglévő társ- és testvérmegyei és városi kapcsolatainak főként kulturális, művelődési, oktatási és ifjúsági területekre koncentrálódó együttműködései kibővültek egyéb, gazdasági és infrastrukturális jellegű együttműködésekkel is.

A Régió különböző szervezetei (egyetemek, főiskolák, megyék, önkormányzatok stb.) széleskörű nemzetközi kapcsolatokkal, együttműködési megállapodásokkal rendelkeznek. A Régió interregionális kapcsolatai közül kiemelhető a francia Champagne-Ardenne Régióval kötött, politikai szinten is deklarált interregionális egyezmény. Az együttműködés gazdasági, környezetvédelmi, szociális és kulturális tevékenységekre terjed ki. Ezen kívül több más európai régióval is folyamatos a kapcsolattartás és a projektszintű együttműködés, pl. Szász-Anhalttal (Németország) vagy Flevolanddal (Hollandia).

Románia EU-csatlakozása illetve Ukrajna esetleges közeledése az EU-hoz újabb lökést adhat ennek a területnek a fejlődésének, ahol a jelenlegi uniós határ keletrebbre tolódásával Kelet-Magyarország logisztikai szerepe megnövekedhet, és Románia, Ukrajna és bizonyos részben Szlovákia felé történő terjeszkedésnek és jó kiinduló területe lehet.

## 2.1. Határmenti együttműködések nehézségei

A magyar–román és a magyar–ukrán határ mindkét oldalán jellemző tőkehiány és az általános szegénység (intézményi, vállalkozói, lakossági) gátolja a kapcsolatok erősödését. A kapcsolatok legtöbbször életben tartását jelenleg is a magyar partner költségvetése fedezi, nagyobb költségű események megrendezésére csak a pályázatok adnak esélyt. A vállalkozói tőkehiány mindkét oldalon behatárolja az együttműködésre való hajlamot.

A kapcsolattartás fizikai lehetőségei korlátozottak, hiányos és fejletlen infrastruktúra, még mindig kevés az általános európai elvárásoknak megfelelő határátkelőhely és a vasúti összeköttetés, valamint a határtérségbe vezető gyorsforgalmi utak is hiányoznak. A kapcsolattartás fizikai nehézségei minden szférában hátráltatják az együttműködés további fejlődését.

A partnerországok eltérő jogrendje, eltérő közigazgatási rendszere is sok nehézség forrása. Az intézmények operatív szintű kapcsolatainak fejlődésének alapköve, hogy az együttműködő felek hasonló jogkörökkel és legitimitással kell, hogy legyenek felruházva. Sok esetben teljesen hiányzik a hasonló kompetenciákkal rendelkező partner (pl. településszövetségek), ami az egyenrangúságon alapuló együttműködésnek gyakran gátja a magyar–román és a magyar–ukrán relációban. A területfejlesztési rendszerek eltérő volta miatt a területfejlesztési és ágazati tervezési, valamint egyeztetési rendszer nincs szinkronizálva a partner országokban, ami középtávon a felek közötti érdekellentétekhez vezethet.

A minőségi együttműködést az élet sok területén még mindig az információk hiánya gátolja. A piaci ismeretek és a gazdasági jellegű információk hiánya



gátja a vállalalkozói együttműködéseknek, a partnerre vonatkozó joganyagok nem ismerésének sok esetben következménye az együttműködési lehetőség elmaradása, vagy az együttműködési keretek nem megfelelő meghatározása. A javuló politikai és személyi kapcsolatok ellenére az eltérő identitástudat, a másik népre vonatkozó sztereotípiák, és a másik nép nem kellő ismerete általánosan fékezi az együttműködés kiteljesedését.

### 3. Határmenti együttműködések fejlesztése

A határon átnyúló együttműködésekre vonatkoznak az Európai Unió támogatási politikájának általános alapelvei, így a:

- *vertikális és horizontális partnerség*: hatékonyan működő határon átnyúló együttműködés csak a résztvevők partneri viszonyán alapulhat. A vertikális partneri viszony az országos, regionális kistérségi és települési intézmények kapcsolataira, míg a horizontális partnerség a határ két oldalán élő partnerek együttműködési lehetőségeire vonatkozik;
- *szubsidiaritás regionális és helyi szintű delegálás formájában*: a szubsidiaritás elve azt jelenti, hogy a döntési hatáskört a működésnek megfelelő legalacsonyabb közigazgatási szintre helyezik, „ott kell kezelni a problémákat, ahol keletkeznek”.
- *programozás, határon átnyúló stratégiák és koncepciók készítése*: az európai uniós támogatások folyósításának általános követelménye a fejlesztési elképzelések középtávú tervekbe foglalása.
- *addicionalitás, a nemzeti források kiegészítésének elve*: az Európai Unió támogatási forrásai, Magyarország számára más ismert módon, csak a nemzeti források (önerő) társfinanszírozására használhatók fel.

Az Európai Unió számos határon átnyúló együttműködési programjából leszűrhető tapasztalatok alapján a határon átnyúló együttműködések leggyakoribb fázisai a következők:

1. egyszeri intézkedések és akciók, ismerkedés a partnerrégióval, bizalomépítés, projekthalapú együttműködések;
2. határon átnyúló koncepciók és fejlesztési stratégiák kidolgozása;
3. megfelelő együttműködési struktúrák és keretek kidolgozása, intézményfejlesztés;
4. a program megvalósítása, tervezett és folyamatos együttműködés.

Hangsúlyozandó, hogy az együttműködés fázisai időben nem válnak el élesen egymástól, a fázisok párhuzamosan is megvalósulhatnak, sőt esetenként a sorrend is megcserélődhet, de az együttműködések fejlődése általában ezt a modellt követi. A magyar-román határmenti kapcsolatokban például tisztán felismerhető az általános modell.

### 3.1. Határokon átívelő együttműködések helyzetelemzése

#### 3.1.1. Erősségek/Gyengeségek

Mindenképpen pozitívum, hogy napjainkban nagy az igény és a kezdeményezési készség a határon átnyúló együttműködésre, mely azonban elsősorban kulturális jellegű és jellemzően a magyar-magyar kapcsolatokra vonatkozik. A hasonló természet- és gazdaságföldrajzi adottságok is jó alapul szolgálnak a kooperációra.

A határon átnyúló kapcsolatok fejlesztése megyei, intézményi szinten kiemelt prioritást élveznek, és működnek a határokon átnyúló tervezési folyamatok a különböző területi és ágazati szinteken. Az eddigi nagyszámú és eredményes határmenti kapcsolatok feltárták a problémákat és megrajzolták az együttműködés irányait, annak ellenére, hogy a megvalósítás még nem kielégítő szinten valósult meg.

Erősségként értelmezhetjük, hogy szinte minden határmenti nép nemzeti kisebbségi csoportjai élnek a határokon túl is, így a híd-szerepű kulturális alapokon nyugvó együttműködés alapjai adottak. További erősség, hogy stabilizálódnak a politikai kapcsolatok az érintett országok között, és hogy a határmenti kapcsolatok fejlesztése EU-forrásokból is támogatott. A Kárpátok és a Duna–Körös–Maros–Tisza Eurorégiók révén határon átnyúló szerveződések alakultak ki.

Gyengeségként értelmezhetjük, hogy a határokon átnyúló fejlesztésekhez és programokhoz kapcsolódó pénzügyi források alapvetően az EU-s támogatásokra hagyatkoznak, és szinte teljességgel hiányoznak a tisztán tagállami finanszírozású projektek, illetve kezdeményezések. A partnerországi oldalon különösen jellemző a tőkehiány és az általános szegénység (intézményi, vállalkozói, lakossági), melyek gátolják a kapcsolatok erősödését. A kapcsolattartás fizikai lehetőségei is korlátozottak, elsősorban a hiányos és fejletlen infrastruktúra (kevés határátkelőhely, vasút, autópálya) miatt. A partnerországok eltérő gazdasági fejlettségi szintjéből adódó komparatív előnyök alacsonyfokú kihasználtsága a jellemző.

Románia esetében a centralizált, és bürokratikus közgazdasági, jogi és közigazgatási szabályozása is sok esetben gátolja az operatív szintű kapcsolatok fejlődését és számos esetben hiányzik a hasonló kompetenciákkal rendelkező partner, ami az egyenrangúságon alapuló együttműködés gátja.

További gyengeség, a széleskörű bizalmatlanság, előítéletek a közép- és felsőszintű bürokráciában, valamint az eltérő identitástudat, sztereotípiák, a másik nép nem kellő ismerete.

A piaci ismeretek, az információk hiánya szintén gátját jelentik a vállalkozói együttműködéseknek és a minőségi értelemben szűk román belső piac akadályozza a gazdasági kapcsolatok elmélyülését.

#### 3.1.2. Lehetőségek/Veszélyek

A partnerországok kapcsolatának további javulása a határmenti térségre pozitív hatást gyakorolnak és az EU kibővítési folyamata tovább erősítette az együttmű-

kódéseket, a közösségi joganyag átvétele miatt a jog és adminisztrációs rendszerek kompatibilitása növekedett, illetve növekszik. A nemzetközi egyezmények végrehajtása terén fellépő azonos kötelezettségek tovább javíthatják a két ország közötti viszonyt.

A partnerországok gazdaságának dinamizálódása segítheti a határon átnyúló együttműködésből származó előnyök kihasználását és a régiók megerősödése (regionális együttműködések), a regionális kompetenciák kialakulása kedvezőleg hathat a határon átnyúló tevékenységekre is. A testvérvárosi kapcsolatok további erősödése a gyakorlati együttműködések fejlődéséhez vezethetnek, továbbá az európai együttműködések belüli bilaterális kapcsolatok hangsúlyozása új lendületet adhat az együttműködésnek. Az azonos EU pénzügyi alapok azonos feltétel- és kritériumrendszerrel való menedzselése új lehetőségeket nyithat meg az együttműködés terén, illetve javíthatja a jelenlegi együttműködési formák minőségét.

Veszélyként jelentkezik, ha a tartós szegénység és tőkehiány nem enyhül a térségben, amely helyi kezdeményezések lehetőségeit jelentősen behatárolja. A közlekedési, kommunális, környezetvédelmi és vízügyi infrastruktúrák kétségtelmes, nem megfelelő színvonalú kiépítése az együttműködés fizikai korlátait hosszú távon fenntartja.

Speciális veszély, hogy a „szélsőséges politikai irányzatok” térnyerése beárnyékolhatja a határon átnyúló együttműködések is, és további veszélyekkel járhat a partnerországok kapcsolatában a schengeni szabályok túl korai teljes körű bevezetése is. A partnerországok közötti gazdasági fejlettségbeli különbségek növekedése kedvezőtlenül befolyásolhatja a gazdasági együttműködések. Az eltérő érdekek és a határon átnyúló fejlesztésekkel kapcsolatos érdekegyeztetés nehézsége a fejlesztési források növekedésével kedvezőtlenül hathatnak az együttműködésre.

A határ mentén élő lakosság hátrányos szociális helyzete, és az importkorlátozó intézkedések miatt virágzó bevásárlóturizmus - bár a térségben sok ember megélhetését biztosítja -, a szürkegazdaság részét képezi. Az így kiesett adó-, vám- és egyéb járulékbévételek ezért arra ösztönözhetik a két ország hatóságait, hogy azt szervezett keretek közé, törvényes mederbe tereljék. A feladat megoldása közös, a két érintett térség – a nyolc megye – hatóságainak részvételével, a két ország kormányainak megállapodása útján történhet.

### **3.2. Fejlesztési irányok és fejlesztési célok**

A határon átnyúló együttműködések természetét, a határtérség jellegzetességeit és az európai uniós sajátosságokat figyelembe véve alakítható csak ki a fejlesztés általános stratégiája. A határokon átnyúló együttműködésének átfogó fejlesztési célja a következő kell, hogy legyen: „a térség gazdasági-társadalmi fejlődésének és felzárkózásának elősegítése a határmenti együttműködésben rejlő lehetőségek maximális kihasználásával” (Laky et al., 2000).

Az átfogó célhoz kapcsolódó hosszú távú célok az alábbiak lehetnek:

- ersenyképes, fenntartható fejlődésen és közös előnyökön alapuló gazdaság kialakítása;
- az együttműködések alapját jelentő műszaki és közgazdasági infrastruktúra fejlesztése;
- a humán erőforrások megújítása, felkészülés az EU-csatlakozásra, kulturális és oktatási kapcsolatok elmélyítése, a két nép kölcsönös megértésének előmozdítása;
- tiszta és élhető környezet megteremtése és fenntartása;
- a hatékony határmenti együttműködés intézményi hátterének megteremtése.

Az átfogó célhoz kapcsolódó középtávú célok az alábbiak lehetnek:

- a határátkelőhelyek és a hozzájuk kapcsolódó létesítmények fejlesztése;
- a tranzitfolyosók fejlesztése, az országos és nemzetközi közlekedési és telekommunikációs hálózatok fejlesztése;
- a külgazdasági kapcsolatok erősítése;
- a turizmusfejlesztése;
- az ökológiai hálózatfejlesztése és a természeti értékek védelme;
- az eurorégiós együttműködések erősítése.

A határokon átívelő kapcsolatok fejlesztési területei az Észak-alföldi Régió vonatkozásában az alábbi területekre, illetve prioritásokra terjedhetnek ki:

- intézményfejlesztés;
- humánerőforrás-fejlesztés és a kulturális kapcsolatok erősítése;
- infrastruktúrafejlesztés;
- gazdaságfejlesztés;
- környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás.

Az intézményfejlesztés középtávú cél, az arra fordítandó támogatás fokozatosan csökkenthető feltételezve, hogy 5-10 év alatt hatékony intézményi rendszer épül ki. Az *acquis communautaire* elsajátítása segíti ezt a folyamatot azzal, hogy a partnerországok közigazgatási és jogi rendszere egységesedik.

A humán erőforrás-fejlesztés, a kulturális együttműködés folyamatos prioritás, mivel e területek általában az együttműködés alapjai, itt ugyanis viszonylag kis ráfordítással pozitív eredmények érhetők el. Ez az a prioritás, mely a kedvezményezettek legszélesebb körét érinti közvetlenül (személyek, a határmenti térség egyes intézményei.).

A határtérségben a korszerű infrastruktúra hiánya a legégetőbb középtávú probléma. A határtérség megfelelő megközelíthetősége, a határ gyors átjárhatósága, az általános közgazdasági infrastruktúra mind a további fejlődés alapfeltételei. Az infrastrukturális beruházások rendkívül tökeigényesek ezért egy-

értelmű, hogy legalább a következő tíz évben rendelkezésre álló források jelentős részét infrastruktúrafejlesztésre kell fordítani.

A határmenti együttműködések európai történetének tapasztalataiból kitűnik, hogy a nagy infrastrukturális beruházások lezajlása után a gazdaságfejlesztés támogatása válik kiemelt prioritássá. Nagyon valószínű, hogy a magyar-román és a magyar-ukrán határtérség is ezt az utat fogja bejárni, és a gazdaságfejlesztésre fordított összegek közelednek majd az infrastruktúrafejlesztésre szánt összegekhez, sőt remélhetőleg hosszú távon meghaladják azt, ami a modern határon átnyúló együttműködés jele lesz.

A közös együttműködéseknek arra kellene irányulnia, hogy egyenlő mértékben osztdjjon el az ipari és a gazdasági aktivitás az adott terület erős oldalai alapján, hogy egyenlő mértékben jöjjenek létre munkalehetőségek, és ne egy stratégiai vállalatot legyen a függőség. A környezet- és természetvédelem, valamint a vízgazdálkodás kulcsfontosságú témák ebben a térségben, mint azt számos példa igazolta (árvizek, környezetszennyezések).

## Következtetések

A jelenleg működő kétoldalú határmenti kapcsolatok többségükben a kulturális területre vonatkoznak és/vagy a humánerőforrás-fejlesztéshez kapcsolódnak és általában magyar-magyar vonatkozásúak. Ezekre az együttműködésekre jellemző, hogy a pénzügyi háttérrel szinte kivétel nélkül valamilyen közösségi, azaz európai uniós eredetű program, illetve pályázat adja, és elvétve sem találni olyan működő kapcsolatokat, amelyek gazdasági értelemben önjáróak, azaz fenntarthatóak, és a pályázati forrásoktól függetlenek. A kulturális és oktatási terület, minden ilyen jellegű együttműködés esetében „híd” szereppel bír, és mindenképpen az első lépcsőnek tekintendő, amit általában követnek a konkrét gazdasági jellegű kapcsolatok. Sajnos a gazdasági jellegű együttműködés és ezek intézményrendszerének fejlettsége messze elmarad a potenciális lehetőségektől a romániai és kárpátaljai települések esetében, ha leszámítjuk az illegális kereskedelmet.

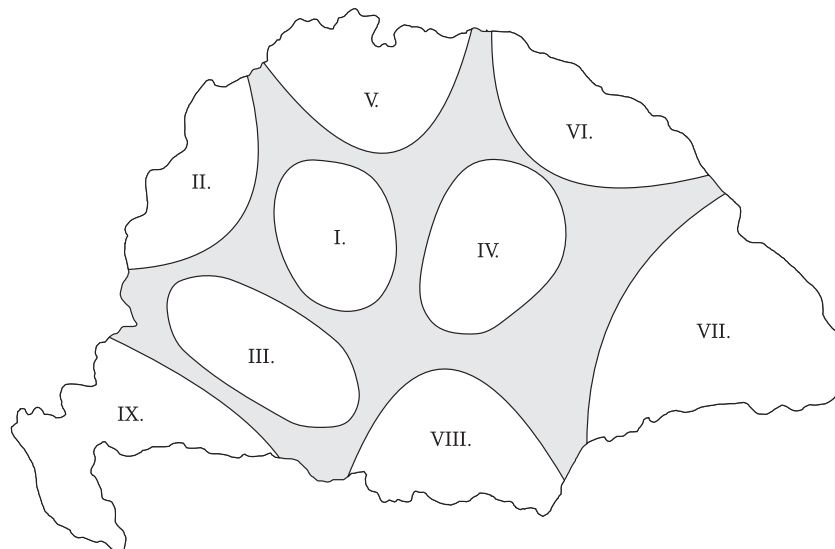
A határmenti gazdasági jellegű együttműködéseknek az egyik lehetőségét adják a részben érzelmi alapon, vagyis a nemzeti hovatartozás alapján szerveződő partneri kapcsolatok. Gyakori helyzet a román-magyar határmenti térségben, hogy azért konkrét gazdasági kapcsolatban csakis azért választanak magyar partnert, hogy ne a román nemzetiségű vállalkozások gyarapodjanak. Ez egy gyakori viselkedésforma a vállalkozások részéről, aminek a rövidtávú gazdasági hasznossága elismerendő, de egyben egy elgondolkodtató, hogy a nemzetek közötti ellenségeskedés esetleges gyűlölködés hosszabb távon milyen negatív hatásokhoz vezet a gazdasági és társadalmi élet területén.

## Hivatkozások

- Balcsók István, Baranyi Béla és Dancs László (2000): A határmentiség és a határon átnyúló kapcsolatok jellemzői az Északkelet-Alföldön, elérhető: <http://www.inco.hu/inco6/valos/cikk0h.htm>, letöltés: 2007. 03. 05.
- Baranyi Béla és Dancs László (2001): A határmentiség kérdőjelei az Északkelet-Alföldön, *Comitatus*, 2001. január-február, pp. 25-41
- Baranyi Béla (2004): A határmentiség dimenziói: Magyarország és keleti államhatárai, Budapest-Pécs: Dialóg Campus
- Erdősi Ferenc (1988): A határmenti térségek kutatásáról, [www.kiado.jgytf.u-szeged.hu/update/hethataron/](http://www.kiado.jgytf.u-szeged.hu/update/hethataron/) pp. 18-30
- Balogh Gabriella – Buzás László – Kovács Tibor – Berki Judit – Fábián Márta – Maczik Erika – Sarkadi Györgyi – Sebestyén Etelka – Bujdosó Zoltán - Radics Zsolt - Kozma Gábor – Gábor István – Stelli Tibor – Jankovics László – Filepné N. Éva - Galuska Krisztina – Országh István – Rozsné Debreceni Ibolya – Pázmányi Sándor – Metzner Zsolt – Ács Gábor – Urbánné Sőregi Katalin – Csoba Judit – Kecskés Ferenc – Nagyné Varga Ilona – Szabó György – Lakatos István (2005): A 2007–2013-as EU-s programidőszak 1. célkitűzés (Konvergencia) szerinti regionális helyzetelemzése – Észak-alföldi Régió, 2005. november
- Gyakorlati útmutató a határon átnyúló együttműködésekhez, LACE kézikönyv, Európai Határ-régiók Szövetsége
- Laky I. – F. Level – Németh L. – Hollay K. – Bognár M. – S. Pascariu – Guzmics I. – Bartucz S. – Busák Z. – Balogh T. – Nagy I. – Tombác E. – Filepné N. É. – Juhász P. – Kretz Á. – Kurtán Z. – Labbancz M. – Mogyorósi P. – Molnár I. – Orsós É. – Róka L. – Tóth T. – Varga B. (2000): A magyar-román határmenti térség fejlesztési koncepciója és programja, Phare ZZ9622-01-01 projekt, Debrecen
- Sári Mihály (2003): Határátlépő kultúrák hídjai és hídverők, Tudásmenedzsment, V. évf. 2. szám, elérhető: <http://feek.pte.hu/feek/feek/index.php?urlink=695>, letöltés: 2007. 03. 05.
- Tóth József (1988): Urbanizáció az Alföldön, Budapest: Akadémiai Kiadó

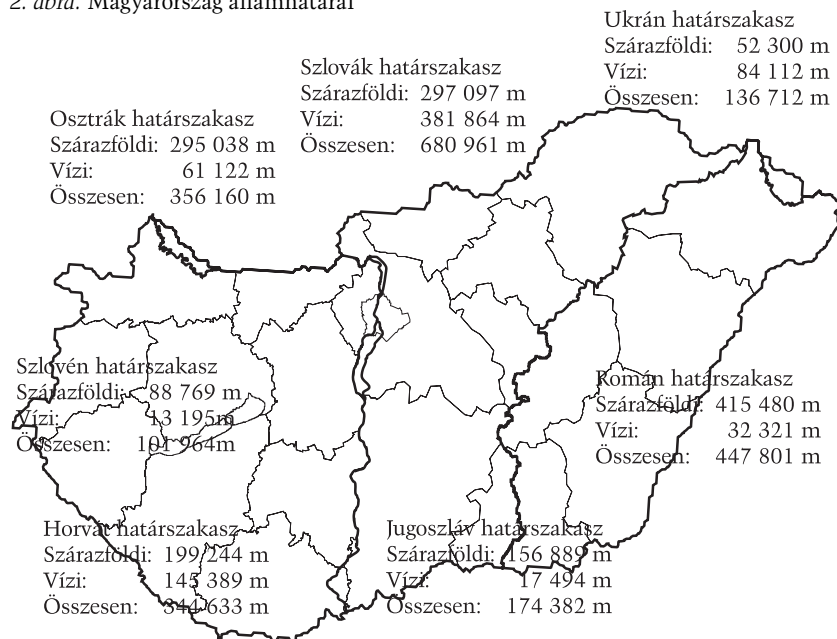
## Függelék

1. ábra. Magyarország történelmi régiói



Forrás: Sári, 2003

2. ábra. Magyarország államhatárai



Forrás: Sári, 2003

*Zöld-Nagy Viktória*

## **A TERÜLETI EGYÜTTMŰKÖDÉSEK SZERVEZETÉRE VONATKOZÓ ÚJ KÖZÖSSÉGI JOGI ESZKÖZ: AZ EURÓPAI TERÜLETI EGYÜTTMŰKÖDÉSI CSOPORTOSULÁS**

### **Bevezetés: A határon átnyúló együttműködések felértékelődése az Európai Unióban**

A nemzeti határok megléte a határmenti együttműködések végrehajtása során jelentkező jogi-gazdasági akadályok lebontása nélkül a határmenti közösségeket mint a periférikus területek közösségeit gazdasági, szociális és kulturális szinten választja el, ez pedig megakadályozza az említett területek hatékony, koherens igazgatását. Az európai szintű szabályozással – különösen az egységes belső piac és a monetáris unió megvalósítása, valamint a bővítés következményeként – azonban a határokon átnyúló együttműködés lassan a kooperáció egyik legfontosabb formájává vált. Ez az eredmény már elvi szinten is kifejezésre jut az Európai Unió szerveinek működése tekintetében, így a gazdasági, társadalmi és területi együttműködés a határmenti, nemzetek közötti (transznacionális) és régiók közötti (interregionális) együttműködésen keresztül ma már az Európai Unió legalapvetőbb célkitűzései közé tartozik. Mindezzel összefüggésben ugyanakkor alapvető fontosságú, hogy ne csak az együttműködések elismerése, hanem a határon átnyúló kapcsolatok kialakításának ösztönzése és a jogi-szervezeti környezet megteremtése is megtörténjen közösségi szinten.

A gazdasági és szociális kohézió megvalósítása érdekében már az Európai Közösséget létrehozó Szerződés (a továbbiakban: EKSz) is tartalmaz bizonyos speciális rendelkezéseket. Így a Kohéziós és Strukturális Alapok meghatározása mellett a 159. cikk (3) bekezdésében, kimondja, hogy „ha egyedi fellépések bizonyulnak szükségesnek az alapokon kívül és az egyéb közösségi politikák keretében elhatározott intézkedések sérelme nélkül, akkor az ilyen fellépéseket a Tanács a Bizottság javaslata alapján, valamint az Európai Parlamenttel, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően egyhangúlag fogadhatja el”. Ezzel a jogszabályi háttérrel, a Strukturális Alapok általános szabályzatával kiegészítve jött létre az Interreg Közösségi Kezdeményezésre vonatkozó javaslat 1989-ben.

A közösségi jog jövője szempontjából szükségesnek tartom kiemelni, hogy az Alkotmányos Szerződés III-220. bekezdése is különös figyelmet fordít a határokon átnyúló együttműködésre.



## 1. A területi együttműködés – a 2007–2013 közötti kohéziós politika célkitűzése

„Fokozottabb ütemű növekedést és még több munkahelyet az Európai Unió valamennyi régiójában és városában” – 2007 és 2013 között ez a kohéziós politika és eszközeinek központi üzenete<sup>1</sup>. Ennek ismeretében állítják fel a tagállamok a nemzeti stratégiai referenciakeretet, valamint a nemzeti és regionális operatív programokat, amelyek kiemelik az intervenció területeit és stratégiáit.

A stratégiai iránymutatások fényében a kohéziós politika célkitűzései és a 2007–2013 között rendelkezésre álló teljes költségvetés (mintegy 308 milliárd euró<sup>2</sup>) megoszlása a célkitűzések között az alábbiak szerint alakul: a teljes összeg 81,54 százalékát a „konvergencia” célkitűzésre fordítják, amelynek keretében a legszegényebb tagállamok és régiók jogosultak támogatásra. A többi régióban a „regionális versenyképesség és foglalkoztatás” célkitűzés keretében a strukturális alapok kb. 15,95 százalékát fordítják az innováció, a fenntartható fejlődés, a könnyebb hozzáférhetőség és a képzési projektek támogatására. Az Interreg Közösségi Kezdeményezést felváltó, a kohéziós politika harmadik célkitűzésévé váló európai területi együttműködési célkitűzés keretében pedig 2,52 százalék (körülbelül 7,75 milliárd euró) jut a határokon átnyúló, a transznacionális és az interregionális együttműködés céljaira.

Így tehát az Unió 2007-től kezdődő költségvetési időszakában a kohéziós politika harmadik célkitűzését képezik a határon átnyúló területi együttműködések. Már az előd, a korábbiakban említett és még folyamatban lévő Interreg közösségi kezdeményezés megvalósítása során is bebizonyosodott, hogy az eltérő jogi szabályozások miatt a döntéshozatali és végrehajtási folyamatok gyakran túl komplikáltak, lassúak és nehézkesek, az operatív tevékenységek intézése túl bürokratikus, a rendszer rugalmatlansága miatt a többszörösére nő az egyes feladatok elvégzésének ideje.

Az „**európai területi együttműködés**” célja, hogy közös helyi és regionális kezdeményezések révén tovább erősödjön a határokon átnyúló együttműködés, az integrált területfejlesztést elősegítő intézkedések révén a transznacionális és interregionális együttműködés, valamint a tapasztalatcsere. A határmenti területeken élő lakosság lélekszáma eléri a 181,7 millió főt – ez az EU teljes lakosságának 37,5 százaléka –, míg az összes uniós régió és polgár a meglévő 13 transznacionális együttműködési terület egyikének fennhatósága alá tartozik. Az e célkitűzéshez rendelkezésre álló összeg a következők szerint oszlik meg: 5,57 milliárd euró jut a határokon átnyúló, 1,58 milliárd euró a transznacionális és 392 millió euró az interregionális együttműködésre.

### **1.1. A területi dimenzió megjelenése a kohézióra vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásokról szóló (2006/702/EK) tanácsi határozatban<sup>3</sup>**

Az Európai Unió 2004. május 1-jei bővítése a regionális egyenlőtlenségek alapvető kiszélesedését eredményezte, bár az új tagállamok legszegényebb részei közül néhány a legmagasabb növekedési arányokkal rendelkezik. Mindezekre tekintettel a Közösség területének kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődésének biztosítása érdekében a kohéziós politika is kiemelten kezeli a területi dimenziót.

A kohéziós politika egyik jellemzője ugyanis – az ágazati politikákkal szemben – azon képességében rejlik, hogy alkalmazkodni tud a különleges igényekhez, valamint az egyedi földrajzi kihívásokhoz és lehetőségekhez. A kohéziós politika szerint a földrajzi elhelyezkedés meghatározó tényező. Ennek megfelelően a tagállamoknak és a régióknak különös figyelmet kellene fordítaniuk ezekre a sajátos földrajzi körülményekre, amikor kialakítják programjaikat, és forrásaikat a kulcsprioritásokra összpontosítják.

A területi dimenzió figyelembe vétele segít a fenntartható közösségek létrehozásában, valamint annak megakadályozásában, hogy az egyenlőtlen regionális fejlődés csökkentse az átfogó növekedési potenciált. Ezzel összefüggésben a közösségi jogalkotók felismerték azt is, hogy a területi kohézió előmozdítására irányuló tevékenységek sikeres végrehajtása olyan mechanizmusokat igényel, amelyek biztosítják valamennyi területet számára, hogy a versenyképességi tényezőt jelentő egyéni teljesítőképességüknek megfelelő bánásmódban részesüljenek. Következésképpen – amint arra a tanácsi határozat is utal – a felelősségteljes kormányzás fontos szerepet játszik a területi dimenzió eredményes alkalmazása során, de ugyanakkor maga a Közösség is meghatározza az alapvető irányokat és a végrehajtás lehetséges szervezeti kereteit, például a jelen tanulmány tárgyát képező, a területi együttműködés európai csoportosulásáról szóló rendelet megalkotásával.

### **1.2. A kohéziós jogszabálycsomag**

Az Európai Közösségeket létrehozó Szerződés 158–162. cikke előírja, hogy átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében a Közösség úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági és társadalmi kohézió erősítését eredményezze, és csökkentse a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségeket. Ennek megfelelően a kohéziós politika következő hétéves periódusra vonatkozó végrehajtási szabályait lefektető rendelettervezetek előkészítése hivatalosan 2004. július 14-én kezdődött meg, amikor az Európai Bizottság közzétette a már konkrét elképzeléseket tartalmazó jogszabálytervezeteit (öt jogszabálytervezet). A 2006. júliusi elfogadást követően pedig a 2007–2013 közötti időszakban a kohéziós politika fentiekben hivatkozott célkitűzéseinek megvalósítására szolgáló eszközök jogalapját ez az öt jogszabályból álló ún. kohé-

ziós jogszabálycsomag jelenti. A jogszabályok közül a tanulmány szempontjából kiemelt jelentőségűek az alábbiak.

Az **általános rendelet** (*Európai Tanács, 2006b*) meghatározza a három kohéziós eszköz – az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap és a Kohéziós Alap – végrehajtására vonatkozó közös elveket, szabályokat és előírásokat. Az Unió, a tagállamok és a régiók közötti megosztott irányítás elvére építve, valamint a kohéziós politikáról szóló közösségi stratégiai iránymutatások és azok nyomán követése alapján ez a rendelet új programozási eljárást, illetve a pénzügyi irányítás, ellenőrzés és értékelés közös szabályait írja elő. A támogatások folyósításának megreformált rendszerében egyszerűsödik, arányosabbá és centralizáltabbá válik a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap kezelése. Ez az egyszerűsítési folyamat egyébként az uniós más pénzügyi eszközeinek, így például a közösségi programok 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó új generációjának meghatározása során is prioritást kapott.

Az **Európai Regionális Fejlesztési Alapról** (a továbbiakban: ERFA) szóló rendelet (Európai Parlament és Tanács, 2006a) – amelynek célja a magán- és állami beruházások támogatása az Unió régiói közötti egyenlőtlenségek csökkentésével – meghatározza az Alap szerepét és a beavatkozások területeit. Az ERFA támogatja az EU területén megvalósuló regionális fejlődést, gazdasági változást, megerősített versenyképességet és a területi együttműködést célzó programokat. Az elsődlegesen finanszírozott területek közé tartozik a kutatás, az innováció, a környezetvédelem és a kockázat-megelőzés, míg az infrastruktúra – különösen a legkevésbé fejlett régiók esetében – továbbra is fontos szerepet játszik.

A csomag ötödik rendelete vezeti be a későbbiekben részletesen bemutatásra kerülő **európai területi együttműködési csoportosulást** (a csoportosulás angol nevének rövidítését figyelembe véve a továbbiakban: **EGTC**) (Európai Parlament és Tanács, 2006b). Ezen új jogi eszköz célja a határokon átnyúló, a transznacionális és/vagy az interregionális együttműködés megkönnyítése a regionális és helyi hatóságok között. E jogi személyiséggel felruházott csoport hajtana végre a területi együttműködési programokat, a résztvevő nemzeti, regionális, helyi vagy egyéb hatóságok közötti megállapodás alapján.

## 2. Az Európai Területi Együttműködési Csoportosulás (EGTC)

### 2.1. A rendelet megalkotásának indoka, a jogalkotó célja

A tagállamok, a regionális és helyi hatóságok komoly nehézségekbe ütköztek a határokon átnyúló, transznacionális és régiók közötti együttműködést célzó intézkedéseknek az egymástól eltérő nemzeti jogszabályok és eljárások keretén belül történő megvalósítása és irányítása során. A Közösség területe egészének harmonikus fejlődése, valamint a megerősített gazdasági, társadalmi és területi kohézió azonban a határokon átnyúló együttműködés erősödését és azon intéz-

kedések elfogadását vonta maga után, amelyek az együttműködés valamennyi formája tekintetében a végrehajtási feltételeket javítását célozzák.

Ahhoz, hogy a határokon átnyúló, transznacionális és régiók közötti együttműködés nehézségeit csökkenteni lehessen, megfelelő intézkedésekre volt szükség, mégpedig közösségi szinten. Mindezen tapasztalatok és tendenciák figyelembe vételével készítette el a Bizottság az új jogi eszköz tervezetét, melynek vonatkozásában arra is utalt, hogy a meglévő eszközök – például a közösségi szintű európai gazdasági érdekcsoport vagy a tagállamok közötti két- vagy többoldalú megállapodások – a Szerződés 158. cikke értelmében – a 2005–2006-os programozási időszakra vonatkozóan alkalmatlannak bizonyultak arra, hogy az INTERREG kezdeményezés keretein belül a Strukturális Alapok programjainak szervezett együttműködését megszervezzék. Fontos megemlíteni, hogy mindezekre tekintettel a Régiók Bizottsága is felkérte a Bizottságot, hogy vegye fontolóra egy közösségi eszköz létrehozását. Korábban már egyébiránt az Európai Parlament is folyamatosan hangoztatta a határokon átnyúló együttműködés fontosságát (különösen az integrációra figyelemmel), valamint azon az állásponton volt, hogy a tagállamok határokon átnyúló tevékenységeinek hatékonyabb kezelése érdekében fontos lenne egy egységes törvényi eszközt kialakítani.

A kohéziós célkitűzésként meghatározott területi együttműködés egyébiránt a korábbiakban már említett Közösségi Kezdeményezés, az Interreg A, B és C tapasztalataira helyezi a hangsúlyt; a legfontosabb célja a harmonikus és kiegyensúlyozott fejlődés elérése az Unió területén, azáltal, hogy annak tagjait segíti az egymás közti együttműködés folyamán. Az Interreg Közösségi Kezdeményezés végrehajtása során ugyanis bebizonyosodott, hogy az eltérő jogi szabályozások miatt a döntéshozatali és végrehajtási folyamatok gyakran túl komplikáltak, túl lassúak és nehézkesek, az operatív tevékenységek intézése túl bürokratikus, a rendszer rugalmatlansága miatt többszörösére nő az egyes feladatok elvégzésének ideje. Mindezekre figyelemmel, és a hatékony együttműködések megszervezése érdekében a Bizottság által javasolt új jogi eszköz lényege, hogy a tagállamok, régiók, helyhatóságok képesek – akár a közösségi programok keretein belül, akár kívül – kezelni a jogi és egyéb adminisztratív jellegű problémákat, amelyek rendszeresen felmerülnek a határokon átnyúló együttműködés során. A cél, hogy az új struktúra rendelkezzen a közszféra érdekében a cselekvés képességével az együttműködés során. Az egységes szabályozás, vagyis a különböző nemzeti jogszabályoknak egységesen megfelelő csoportosulások ugyanakkor megoldást biztosíthatnak a külföldi munkatársak alkalmazása – amely a Közös Szakmai Titkárságok esetén alapvető elvárás – illetve a külföldön végrehajtott tevékenységek finanszírozása kapcsán fennálló problémákra, továbbá segítséget jelentene a társfinanszírozási források egységes kezelése, illetve a közös projektek egységes szempontú ellenőrzése tekintetében.

Figyelembe véve tehát azokat, az egyébként eltérő nemzeti jogszabályi keretből és eljárásrendből fakadó akadályokat, amelyekkel a tagállamok, a régiók és a helyi önkormányzatok szembetalálták magukat a határokon átnyúló, a nemzetek és régiók közötti együttműködési cselekvési programok megvalósítása és irányítása során, a nehézségek enyhítése és a további akadályok megszüntetése

érdekében szükségessé vált közösségi szinten alkalmazandó, megfelelő intézkedéseket bevezetni. Fontos kiemelni, hogy alapvető cél volt, hogy az EGTC ne csupán az Európai Regionális Fejlesztési Alap forrásaiból finanszírozott határmenti, transznacionális ill. interregionális együttműködések végrehajtása esetében legyen alkalmazható, hanem a kizárólag a tagállamok – azok regionális vagy helyi hatóságai – által kezdeményezett, területi együttműködésben megvalósuló programok végrehajtása során (a Közösség pénzügyi hozzájárulása nélkül) végzett tevékenységek – pl. vízszolgáltatás, óvoda- és kórház-üzemeltetés – esetében is. Mindezeknek megfelelően az EGTC által a határon átnyúló területi együttműködések végrehajtása során megnyilvánuló szakmai előnyök már a Bizottság javaslatának elkészítésekor egyértelműek voltak. Ugyanúgy, mint az a tény is, hogy az egységes szabályozás nagymértékben hozzájárulna ahhoz, hogy a politikai és gazdasági eredmények közvetlenebbül hasznosuljanak a valódi közös struktúrákon keresztül, ami a határok „légiesülése” irányában hatna.

Az EGTC-rendelettel tehát egy viszonylag rugalmas, tág megfogalmazással olyan keretszabályozást kellett alkotni, amely a gazdasági és társadalmi kohéziót elősegítendő, a különböző nemzeti jogszabályok eltéréseiből eredő problémákat kiküszöbölendő, a határon átnyúló együttműködések elősegítése érdekében egy sui generis jogi személy létrehozását teszi lehetővé. Figyelemmel kellett lenni továbbá arra is, hogy a területi együttműködés feltételeit a szubszidiaritás és az arányosság elvével összhangban kell megteremteni. Ez utóbbi tekintetében a rendelet a tagállamok alkotmányos rendjét tiszteletben tartva nem lépi túl a célok eléréséhez szükséges mértéket, mivel a csoportosuláshoz történő csatlakozás önkéntes. Jelentőségét egyrészt az adja, hogy ez az első közösségi jogi eszköz a határon átnyúló együttműködésekre, másrészt pedig – politikai szempontból – az a tény, hogy a rendelet a kohéziós jogszabálycsomag része, ami az EGTC és a területi együttműködési programok közötti szoros kapcsolatot mutatja.<sup>4</sup> A rendelet ugyan lefekteti, hogy az **EGTC-hez való csatlakozás önkéntes**, azonban tekintettel arra, hogy a szabályozás rendeleti formában kerül megalkotásra, a tagállamoknak kötelességük biztosítani a részvétel feltételeit, valamint a rendelet tartalmával ellentétes jogszabályokat nem tarthatnak érvényben. Az EGTC nem irányul az Európa Tanács által a helyi és regionális hatóságok területi együttműködésére vonatkozóan biztosított különböző lehetőségek és keretek megkerülésére, sem pedig arra, hogy olyan konkrét közös szabályokat nyújtson, amelyek a Közösség egészében egyetemesen szabályoznák e rendelkezéseket.

## 2.2. A jogi eszköz megnevezése és jogalapja

A 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó közösségi jogi eszközök megalkotása során az egyes jogintézmények megnevezése többször változott. Az EGTC vonatkozásában például a megnevezés kezdetben a határmenti, majd határokon átnyúló együttműködési csoportosulás volt, ahol a határokon átnyúló megnevezés a határmenti, régiók közötti és tagállamok közötti együttműködések gyűjtőneveként került bevezetésre. Ugyanakkor több dokumentum azonosította a határ

menti együttműködés fogalmát a határokon átnyúló együttműködéssel. Miután azonban az EGTC-rendelettel párhuzamosan a kohéziós jogszabálysomag keretében elfogadott, a strukturális alapokról szóló általános rendelet tervezete harmadik, új célkitűzésként a területi együttműködést jelölte meg, a terminológia következetességének megőrzése érdekében és a csoportosulás megnevezése „európai területi együttműködési csoportosulásra” változott.

Az EGTC elfogadásának jogi alapja az Európai Közösséget létrehozó Szerződés (a továbbiakban: Szerződés) 159. cikkének harmadik bekezdése. Ennek értelmében, ha az Alapokon (Strukturális, Kohéziós) kívül és az egyéb közösségi politikák keretében elhatározott intézkedések sérelme nélkül egyedi fellépések bizonyulnak szükségesnek a közösségi terület egészének összehangolt fejlődése és a teljesebb gazdasági, társadalmi és területi kohézió érdekében, akkor az ilyen fellépéseket a Tanács a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően fogadhatja el. Miután pedig a gazdasági, társadalmi és területi kohézió megvalósítása magában foglalja a területi együttműködés erősítését is, indokolt volt a területi együttműködésben megvalósuló fellépések végrehajtási feltételeinek javításához szükséges intézkedések, mint egyedi fellépés elfogadása.

### 2.3. Az EGTC jogképessége

A rendelet 21. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy a csoportosulás jogi személyiséggel rendelkezik. A jogszabály azonban a jogi személyiség biztosításának kötelezettségénél is továbbmegy, amikor előírja, hogy a csoportosulás minden tagállamban az adott tagállam jogában a jogi személyeknek biztosított legteljesebb jogképességgel rendelkezik. Így különösen ingó és ingatlan vagyont szerzhet vagy azzal rendelkezhet és személyzetet foglalkoztathat, valamint bíróság előtt eljárhat. A jogi személyiség biztosítása az EGTC számára alapvető fontosságú, hiszen a korábbi területi együttműködési struktúrákkal szemben a jogalkotók célja a hatékony, a közösségi alapok kezelésére, projektmenedzseri feladatok ellátására vagy akár közszolgáltatások biztosítására képes szervezetek létrehozását kívánták elősegíteni. Miután pedig az EGTC jogi személyiséggel felruházott jogalany, saját nevében hajtja végre a rá bízott feladatokat, és vállalja az ezzel járó felelősséget és kockázatokat. A rendelet 7. cikk (5) bekezdése értelmében az EGTC közvetlenül is végrehajthatja a rá (mint csoportosulásra) bízott feladatokat, illetve ezek végrehajtásával megbízhatja valamely tagját.

A hazai jog szempontjából tehát, amennyiben az EGTC magyarországi székhellyel létesül, a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 28. § (2) és (3) bekezdései irányadók, amelyek a jogi személy fogalmát, valamint a jogképesség terjedelmét az alábbiak szerint határozzák meg:

„28. § (2) Erre irányadó jogszabályok szerint jogi személyek az állami, önkormányzati, gazdasági, társadalmi és más egyéb szervezetek.

(3) A jogi személy jogképes. Ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, jogképessége kiterjed mindazokra a jogokra és kötelezettségekre, amelyek jellegük-nél fogva nem csupán az emberhez fűződnek.”

Az ilyen széles jogképesség biztosítása, a jogok és kötelezettségek szerzése és keletkeztetése miatt rendkívül fontos elem a jogi személyiség és így a jogképesség megszerzésének pontos időpontját meghatározni. A rendelet értelmében a csoportosulás a későbbiekben ismertetésre kerülő alapszabály bejegyzése vagy a kihirdetése napján – attól függően, hogy melyik történik előbb – szerz jogi személyiséget. Az alapszabályt – és annak bármely későbbi módosítását – ugyanis az abban a tagállamban alkalmazandó nemzeti jognak megfelelően kell bejegyezni és/vagy kihirdetni, amelyben a csoportosulás a létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkezik. A tagok tájékoztatják az érintett tagállamokat és a Régiók Bizottságát az egyezményről és az alapszabály bejegyzéséről és/vagy kihirdetéséről.

A rendelet egyébiránt a jogképesség mellett az alkalmazandó jog meghatározása esetében is főszabályként a székhely szerinti tagállam jogára utal. Így a rendelet előírásai által nem vagy csak részben szabályozott kérdések esetében azon tagállam jogszabályai alkalmazandók az EGTC-re, amelyben a csoportosulást létesítő okirat szerint a székhelye található.

## 2.4. Az EGTC összetétele

A rendelet 3. cikk (1) bekezdése értelmében a csoportosulás a következő kategóriák közül egyhez vagy többhöz tartozó tagokból áll, azok nemzeti jogszabályok alapján fennálló hatáskörének korlátaiban belül:

- tagállamok;
- regionális hatóságok;
- helyi hatóságok;
- közjogi intézmények.

A közjogi intézmény vonatkozásában a rendelet az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 1. cikke (9) bekezdésének második albekezdése értelmében vett közjogi intézmény fogalom alkalmazását írja elő. Ennek értelmében pedig közjogi intézmény minden olyan intézmény, amely:

- kifejezetten olyan közérdekű célra jött létre, amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű;
- amely jogi személyiséggel rendelkezik;
- valamint amelyet többségi részben az állam, vagy a területi vagy a települési önkormányzat, vagy egyéb közjogi intézmény finanszíroz, vagy amely-

nek irányítása ezen intézmények felügyelete alatt áll; vagy amelynek olyan ügyvezető, döntéshozó vagy felügyelő testülete van, amely tagjainak többségét az állam, a területi vagy a települési önkormányzat, vagy egyéb közjogi intézmény nevezi ki.

Az előbbieken felsorolt kategóriák egyikébe vagy közülük többé tartozó szervezetekből álló társulások szintén az EGTC tagjai lehetnek. A csoportosulás továbbá – területi együttműködési, nemzetközi jellegre tekintettel – olyan tagokból állhat, amelyek legalább két tagállam területén helyezkednek el.

A jogalkotó komolyan foglalkozott a csoportosulás összetételének problematikájával, az eredeti javaslat értelmében ugyanis kizárólag tagállamok, regionális vagy helyi hatóságok alkothatták volna a csoportosulást. A civil szervezetek és nem kormányzati szervezetek tekintetében ugyanakkor a tervezet módosítását különösen annak szükségessége indukálta, hogy a határmenti csoportosulás koncepcióját – az Európai Kormányzásról szóló Fehér Könyvvel (Európai Bizottság, 2001) összhangban – a többszintű kormányzás szintjére emelje. Felmerült továbbá a személyi hatály kiterjesztése a profitorientált piaci szereplőkre is, azonban ez a javaslat nem kapott megfelelő támogatást.

Fontosnak tartom továbbá megemlíteni a rendelet területi hatálya tekintetében folytatott egyeztetéseket is. Nevezetesen, az eredeti koncepció értelmében a Bizottság csak a belső határok mentén való együttműködéssel foglalkozott, és így az EU keleti külső határán lévő régiók nem kerülhettek volna a hatálya alá, azaz a keleti határregiók a nem tagállamok régióival nem köthettek volna ilyen megállapodást. Márpedig az EGTC célja, hogy megkönnyítse és segítse a területi (határokon átnyúló, nemzetek és régiók közötti) együttműködést a regionális és helyi önkormányzatok között – de ugyanakkor a szomszédos harmadik országokkal is – a gazdasági, szociális és területi kohézió erősítése érdekében. Az eredeti megfogalmazás továbbá a szabályozás célja, azaz a négy szabadság elvének érvényre juttatása ellen hatott volna.

A rendkívül szűk területi hatályból fakadó hátrányokat felismerve a tervezet módosították. A hatályos szabályozás ezzel a kérdéskörrel a Preambulumban foglalkozik. Így a 16. bekezdés kimondja, hogy „a Szerződés 159. cikkének harmadik bekezdése nem teszi lehetővé harmadik országok jogalanyainak bevonását az említett rendelkezésen alapuló jogi aktusba.” Azaz az alapokon kívül és az egyéb közösségi politikák keretében elhatározott intézkedések sérelme nélkül az egyedi fellépések (mint például az EGTC létrehozása) kifejezetten a Közösségek jogalkotó hatáskörrel felruházott szerveinek privilégiuma. Ugyanakkor a csoportosulás létrehozását lehetővé tevő közösségi intézkedés elfogadása nem zárja ki annak lehetőségét, hogy harmadik országok jogalanyai részt vegyenek az e rendeletnek megfelelően létrehozott csoportosulásban, amennyiben a harmadik ország jogszabályai vagy a tagállamok és harmadik országok közötti megállapodások azt lehetővé teszik.



## 2.5. Az EGTC alapítása

Tekintettel arra, hogy az EGTC-ben helyi és regionális önkormányzatok, azaz nagyfokú önállósággal bíró struktúrák is részt vehetnek, a rendelet megalkotásának egyik kritikus pontja volt az alapításra vonatkozó szabályok meghatározása, különös tekintettel a tagállamok jogosítványaira. Az egyes tagállamok nemzeti szabályozása jelentősen eltér egymást az önkormányzatok nemzetközi tevékenységben való részvétele, nemzetközi szerződéskötési hatásköre tekintetében. A hatályos szabályozás értelmében a csoportosulás létrehozására irányuló határozat meghozatalát annak leendő tagjai kezdeményezik, és minden leendő tag a csoportosulásban való részvételi szándékáról értesíti azt a tagállamot, amelynek a joga alapján létrejött.

A leendő tag értesítését követően az érintett tagállam alkotmányos rendjének figyelembevételével (ezzel a megoldással utal a rendelet a tagállamok eltérő szabályozására!) jóváhagyja a leendő tag részvételét a csoportosulásban, kivéve, ha úgy ítéli meg, hogy e részvétel – beleértve a leendő tag hatáskörét és feladatait – nem felel meg a közösségi rendeletnek vagy a nemzeti jognak, vagy e részvétel nem indokolt az adott tagállam közérdeke vagy közrendje alapján. Rendkívül fontos kitétel – a tagállam önkényes jogalkalmazását elkerülendő –, hogy ez utóbbi esetben a tagállamnak meg kell indokolnia a jóváhagyás megtagadását. A leendő tagok érdekében a jogalkotó időlimitet is felállít, így a tagállamnak főszabályként az elbírálásra alkalmas kérelem kézhezvételétől számított három hónapon belül döntést kell hoznia.

Az egyezmény bármely és az alapszabály bármely lényegi módosítását a tagállamoknak ugyanezen eljárás keretében kell jóváhagyni. Az alapszabály jelentős módosításának pedig azt kell tekinteni, amely közvetve vagy közvetlenül az egyezmény módosításával jár.

## 2.6. A kölcsönös elismerés elve

A rendelet 6. cikke, a közalapok kezelésének ellenőrzése tekintetében vezeti be a kölcsönös elismerés elvét. Fő szabály, hogy az EGTC által kezelt közalapok ellenőrzését a csoportosulást létesítő okirat szerint illetékes tagállam hatóságai szervezik meg. Fontos tagállami feladat ezen előírás vonatkozásában az eljáró ellenőrző hatóságok kijelölése.

A kölcsönös elismerés elve alapján ugyanakkor, amennyiben a többi érintett tagállam nemzeti jogszabályai azt előírják, a csoportosulást létesítő okirat szerinti székhely tagállamában kijelölt hatóságok meghozzák a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a többi érintett tagállam illetékes hatóságai számára lehetővé tegyék a csoportosulás e tagállamokban végzett cselekményeinek területükön való ellenőrzését, valamint a megfelelő információk cseréjét.

Az ellenőrzés kérdése egyike a legvitatottabb kérdéseknek, amelyek a határon átnyúló együttműködések során felmerülnek. Ennek oka, hogy a transznacionális, interregionális, vagy határmenti együttműködési programok végrehajtásának

költségvetési ellenőrzése olyan felelősséget feltételez, amely nem ruházható egy másik tagállam hatóságára, kivéve természetesen, ha erre vonatkozóan államközi megállapodás van hatályban. Az EGTC tevékenysége ellenőrzési rendszerének kialakításakor tehát figyelembe kellett venni, hogy a csoportosulást különböző tagállamokból származó szervezetek alkotják, és ugyanakkor az EGTC mint csoportosulás, tevékenységét az egyik tagállam jogrendszere alapján végzi, és ugyanannak az államnak az ellenőrzése alá tartozik. A közösségi rendelet mindezekre tekintettel vezette be új elemként az idézett szabályok szerint a kölcsönös elismerés intézményét.

Ez a kölcsönös elismerés tehát lehetővé teszi az EGTC minden tagja számára, hogy elismerje egy másik tagállam felülvizsgálatát azon kifizetések tekintetében, amelyek az adott tagállam területén történt tevékenységhez kötődnek. Mindezzel a jogalkotó szándéka az volt, hogy elejét vegye azon jogvitáknak, amelyek abból fakadnak, ha egy tagállam valamely másik tagállam területén ellenőrzést folytat.

Miután pedig a hatékony ellenőrzés érdekében rendkívül fontos a megfelelő információáramlás, a csoportosulást létesítő okirat szerinti székhely tagállama tájékoztatja a többi érintett tagállamot az ellenőrzések során felmerülő valamennyi nehézségről.

## 2.7. Tevékenységi kör

Az új jogi eszközre vonatkozó szabályozás tekintetében mindenképpen cél volt, hogy a területi együttműködés mindhárom fajtájára lehessen európai szövetséget létrehozni. E tekintetben pedig több tényezőt egyszerre kellett figyelembe venni és kezelni, így:

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

A rendelet általános jelleggel megállapítja, hogy a csoportosulás azon feladatokat hajtja végre, amelyeket a tagjai a rendelettel összhangban a hatáskörébe utalnak. A ráruházott feladatokat a tagok által egyhangúlag elfogadott egyezményben kell megállapítani. A csoportosulás kizárólag a rábízott feladatok határain belül köteles eljárni, amelyek – a rendelet bevezető részében is hivatkozott célkitűzésekre tekintettel – a gazdasági és társadalmi kohézió megerősítését célzó területi együttműködés lehetővé tételére és elősegítésére korlátozódnak, és amelyeket a csoportosulás tagjai határoznak meg úgy, hogy valamennyi feladatnak minden egyes tag nemzeti joga szerinti hatáskörén belül kell lennie.

A tevékenységi kör általános jellemzői mellett ugyanakkor az együttműködés tárgyi hatályát is meghatározza a rendelet. A csoportosulások feladatai pedig elsődlegesen a Közösség – az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap és/vagy a Kohéziós Alap révén nyújtott – társfinanszírozásában, területi együttműködésben megvalósuló programok végrehajtására korlátozódnak. A csoportosulások a tagjaik közötti területi együttműködés keretén belül ugyanakkor egyéb egyedi fellépéseket is végrehajthatnak (de csak kizárólag a gazdasági és társadalmi kohézió megerősítése célkitűzésen belül!) a Közösség pénzügyi hozzájárulásával vagy anélkül.

Ugyanebből a célból, a rendelet célkitűzései között hasonlóképpen szerepelhet

- a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítése,
- a regionális különbségek csökkentése,
- a hanyatló ipari térségek átalakításának támogatása,
- fenntartható munkahelyek teremtése,
- a társadalmi integráció,
- a nemek közötti egyenlőség előmozdítása,
- a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem,
- a környezetvédelmi előrelépések megvalósítása és
- a fogyatékkal élő személyek előtt álló akadályok megszüntetése.

Ez utóbbi tevékenység tekintetében korlátot jelent, hogy a tagállamok korlátozhatják azon feladatok körét, amelyeket a csoportosulások a Közösség pénzügyi hozzájárulása nélkül végezhetnek, azzal a kitéttel, hogy az ERFA rendelet 6. cikkében felsorolt, területi együttműködési fellépéseket megvalósító tevékenységeket nem zárhatják ki.

Mindezekkel összefüggésben az EGTC tevékenysége a következő területekre és konkrét feladatokra irányulhat a határon átnyúló gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi tevékenységek fejlesztésével kapcsolatban. Például közös környezeti menedzsment és a környezetvédelem elősegítése-fejlesztése, város- és vidékfejlesztés és kapcsolatok támogatása, az elszigeteltség csökkentése a közlekedéshez, információhoz és kommunikációs hálózatokhoz és szolgáltatásokhoz és határon átnyúló vízi, hulladék- és energiarendszerekhez való jobb hozzáférés, az infrastruktúrák kapcsán az együttműködés, kapacitások és közös használat fejlesztése révén, különösen az egészségügyi, kulturális és oktatási téren. Elláthat integrált területfejlesztést elősegítő tevékenységeket például a vízgazdálkodás területén, vagy a helyi és regionális hozzáférés javítását a nemzeti és határon átnyúló hálózatokhoz. Az egyedi fellépések ugyanakkor jelenthetik a helyi infrastruktúra működtetését, így például a metró- vagy villamos-összeköttetés fenntartását a határ két oldalán lévő városok között.

Az EGTC olyan jogi eszköz, amely lehetővé teszi két vagy több államból származó tagjai számára, hogy a határmenti vagy nemzetközi együttműködés tekintetében bizonyos kérdésekben maguk állapodjanak meg. Így például az alkalmazandó jogban, a tagok egymás közötti és harmadik féllel szembeni pénzügyi felelősségvállalásával kapcsolatban. Az EGTC intézménye ugyanakkor a

fentiekben részletesen ismertetett szabályok megalkotásával nem alapít új hatásköröket a nemzeti, regionális vagy helyi hatóságok számára, miután:

- az EGTC létrehozása önmagában nem feltételez speciális hatáskört. A feladatok telepítése az EGTC-re ugyanis a tagoknak csak a nemzeti szabályozásban meglévő és az egyes tagállamok intézményi struktúrájával összefüggő jogkörét érinti;
- az EGTC csak olyan feladatokat lát el, amelyekkel az állam, a regionális és a helyi önkormányzatok megbízták a területi együttműködési programok, vagy a Bizottság pénzügyi közreműködése nélküli együttműködési akciók végrehajtása érdekében kötött egyezmény keretében. Ennélfogva a hatáskör-átruházás szigorúan az egyezményben foglalt akciókhoz kötődik és a részes felek általi ellenőrzése alatt állnak.

Az EGTC tevékenysége tekintetében azonban a rendelet egy további szűkítést tesz, mégpedig a jogkör típusa szerint. Így a csoportosulásra a tagjai által bízott feladatok nem érintik a közjog által rájuk ruházott hatáskörök gyakorlását, és az állam vagy egyéb közigazgatási hatóságok általános érdekeinek védelmét célzó feladatok – például a rendőrségi és szabályozói hatáskörök, igazságügyi és külpolitikai feladatok – ellátását (7. cikk (4) bek.). Erre a korlátozásra a jogalkotó már a Preambulumban is utalt, az alábbiak szerint: „hangsúlyozni kell, hogy a regionális vagy helyi hatóságok által hatóságként gyakorolt hatáskörök, különösen a rendőrségi és a szabályozói hatáskörök, nem képezhetik egyezmény tárgyát.” (A tagok ugyanis az EGTC különös célkitűzésit és feladatait az egyezményben határozzák meg.) Így a közösségi rendelet egyértelműen meghatározza, hogy az EGTC nem ruházható fel közhatalmi jogosítványokkal, azonban mindezekről függetlenül, különösen figyelembe véve a jogi eszköz bevezetésének indokait, minden más közszolgáltatási tevékenység ellátásával az EGTC megbízható.

## 2.8. Az EGTC alapidokumentumai, felépítése

A rendelet 8–11. cikkei a tagok alapítással és működéssel összefüggő alapvető feladatait határozzák meg, így az egyezmény és az alapszabály elfogadását, az EGTC szerveinek létrehozását és a költségvetés összeállítását. Az EGTC két alapidokumentuma az egyezmény és az alapszabály. A tagok mind az egyezményt, mind az alapszabályt egyhangúlag fogadják el. A 8. cikk (2) bekezdése értelmében az egyezményben meg kell határozni:

- a csoportosulás nevét és létesítő okirat szerinti székhelyét, amelynek annak a tagállam területén kell lennie, amelynek joga szerint legalább egy tagját alapították;
- annak a területnek a kiterjedését, amelyen a csoportosulás elláthatja a feladatait;

- a csoportosulás különös célkitűzését és feladatait, működési időtartamát és a megszűnésére vonatkozó feltételeket;
- a csoportosulás tagjainak jegyzékét;
- az egyezmény értelmezésére és végrehajtására alkalmazandó jogot, amely annak a tagállamnak a joga, amelyben a csoportosulás létesítő okirat szerinti székhelye található;
- a kölcsönös elismerésre vonatkozó megfelelő megállapodásokat, beleértve a pénzügyi ellenőrzést szolgáló kölcsönös elismerést is; és
- az egyezmény módosítására vonatkozó eljárásokat (a korábbiakban ismertetett, a tagállam jóváhagyására vonatkozó szabályokkal összefüggésben).

Az alapszabály tartalma tekintetében a rendelet minimumkövetelményeket határoz meg, mégpedig úgy, hogy legalább az egyezményben és a rendelet 9. cikk (2) bekezdésében foglalt adatokat kell tartalmaznia. Ennek értelmében például az EGTC szerveire és működésére vonatkozó szabályokat az alapszabálynak kell tartalmaznia.

Miután minden jogi személyiség a működési elveit szabályozó jognak megfelelően határozza meg a saját szerveit, a rendelet is meghagyja az EGTC tagjainak azt a szabadságot, hogy szervezeti rendszerük felől döntsenek, azzal az egy fenntartással, hogy minden EGTC-nek rendelkeznie kell egy valamennyi tagot képviselő közgyűléssel, a csoportosulás képviselőjét ellátó és annak nevében eljáró igazgatóval. A rendelet egy korábbi változata tartalmazta egy bizottság mint kötelező szerv létrehozását is, azonban ezt a szervtípust az elfogadott rendelet nem tartalmazza, így a tagok diszkrecionális jogkörben dönthetnek bizottság(ok) felállításáról.

A szervek működése vonatkozásában alapvető jelentőségű kitétel, hogy a szervek cselekményeiért az EGTC felel harmadik felek irányában még abban az esetben is, ha az adott cselekmények nem tartoztak a csoportosulás feladatai közé.

## 2.9. Pénzügyi felelősségvállalás

A magyar helyi önkormányzatok EGTC-ben való részvétele tekintetében kiemelkedő jelentőségű volt a pénzügyi felelősségvállalásra vonatkozó végleges szabályozás. A Bizottság eredeti javaslatában ugyanis a tagok (amelyek főként helyi és területi önkormányzatok) korlátlan felelősséggel rendelkeztek volna az EGTC mint jogi személy cselekedeteiért (a megfogalmazás szerint az általuk befizetett vagyoni rész arányában). Ez a rendelkezés azonban több szempontból is aggályos volt tekintettel a hatályos nemzeti szabályozásra. A felelősségvállalás alapvető struktúrája ugyanis az, ha az EGTC mint a tagoktól elkülönült, önálló jogi személy áll előtérben, és viseli a működésével együtt járó felelősséget, míg a tagok a hozzájárulásuk mértékéig felelnek a társaság adósságaiért.

Az alapvető jogi problémát e szabályozás tekintetében az EGTC létrehozására vonatkozó jogi rezsím mibenléte jelenti. A közösségi rendelet ugyanis (mind a

hatályos, mind a kérdéses szabályt tartalmazó változat) csak azt határozta meg, hogy az EGTC jogi személyiséggel rendelkezzen, így az adott csoportosulás tagjainak döntésére, illetve az irányadó nemzeti jogrendszerre bízta, hogy ez a jogi személyiség közjogi vagy magánjogi személyiség legyen. Egy adott jogi személy magánjogi rezsím alatt történő létrehozása esetén ugyanis számos tagállam jogrendszere (és így a magyar jogi előírások is) a közjogi intézmény részvételét kizárólag korlátozott felelősség mellett engedi. Ugyanakkor az EGTC közjogi jogi személyként való létrehozása tekintetében ilyen korlátozás nem megengedett (pl. német közjogi előírások).

Az EGTC-rendelet – tekintettel annak közvetlen alkalmazhatóságára – a tagok korlátlan pénzügyi felelősségvállalásának elfogadása esetén, és így az érvényesítéséhez szükséges rendszer megteremtése alapvetően változtatta volna meg a helyi önkormányzati gazdálkodásra és pénzügyi felelősségre vonására, az államháztartás működésére vonatkozó alkotmányos rendet.

A magyar Alkotmány 44/A. § szerint a helyi önkormányzat gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat. A helyi önkormányzatok ugyanakkor a közszolgáltatási feladatok ellátásában is szerepet vállalnak. Annak érdekében pedig, hogy a helyi önkormányzatok kötelező feladataként meghatározott alapvető közszolgáltatási feladatok ellátásához a szükséges pénzügyi forrás biztosított legyen, szükséges volt a helyi önkormányzatok gazdálkodási szabadságát korlátozó „fékeket”, garanciális elemeket beépíteni a rendszerbe, amelyet – többek között – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 80. §-ának (3) bekezdése biztosít az alábbiak szerint:

(3) A helyi önkormányzat vállalkozása a kötelező feladatainak ellátását nem veszélyeztetheti. Az önkormányzat olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét. A hozzájárulás mértékét jelentősen meghaladó hitelezői igények kielégítéséhez ugyanis a helyi önkormányzatok azon vagyontárgyainak, forrásainak bevonása lenne szükséges adott esetben, amelyek a kötelező közszolgáltatási feladatok ellátásához alapvetően szükségesek.

A jogalkotási eljárás során azonban a rendelet előírása az alábbi sajátos szabályozás szerint módosult (12. cikk (2) bek.):

„A csoportosulás felelős mindennemű tartozásáért. Amennyiben a csoportosulás vagyona nem elegendő pénzügyi kötelezettségei teljesítésére, a csoportosulás bármilyen jellegű tartozásáért a csoportosulás tagjai tartoznak felelősséggel hozzájárulásuk arányában, kivéve, ha az a nemzeti jogszabály, amelynek értelmében a csoportosulás valamely tagját létrehozták, az ilyen tag felelősségét kizárja vagy korlátozza.”

Fő szabály szerint tehát a tagok továbbra is a hozzájárulás arányában, de nem mértékéig, így korlátlanul felelősek, ugyanakkor a nemzeti szabályozás alapján a nemzeti szabályozásra hivatkozással megengedett egy adott tag felelősségének korlátozása vagy kizárása. Fontos elem ugyanakkor, hogy a tagok pénzügyi hozzájárulásának szabályait, valamint az említett, pénzügyi felelősségre vonatkozó szabályokat (kizárás vagy korlátozás) az alapszabály kötelező elemeként kell rögzíteni. Az egyenlő bánásmód elvéből is következik a közösségi rendelet további szabályozása, miszerint amennyiben a csoportosulás legalább egy tagjának felelőssége azon nemzeti jogból következően, amelynek hatálya alatt megalakult, korlátolt, a felelősség korlátozására vonatkozó jogosítványt a többi tag számára is biztosítani kell, így tehát az alapszabályban a többi tag is korlátozhatja saját felelősségét. Harmadik felek szempontjából rendkívül fontos kötelezettség, hogy annak a csoportosulásnak az elnevezésében, amelynek tagjai korlátolt felelősséggel rendelkeznek, fel kell tüntetni a korlátolt szót. A korlátolt felelősségű tagokból álló csoportosulás egyezményét, alapszabályát és pénzügyi kimutatásait pedig legalább olyan mértékben közzé kell tenni, mint a csoportosulást létesítő okirat szerinti székhely tagállamban alapított, korlátolt felelősségű tagokból álló, más jogalanyok egyezményét, alapszabályát és pénzügyi kimutatásait. A jogalkotó ugyanakkor – a pénzügyi felelősségvállalás tekintetében a fentiekben említett alapvetően eltérő nemzeti szabályozásra tekintettel – a tagállamok számára megengedi, hogy megtiltsák a korlátolt felelősségű tagokból álló csoportosulás területükön történő bejegyzését.

Mind ezek alapján tehát az EGTC-ben résztvevő tagok felelősségi struktúrája az alábbi séma szerint alakul:

- az EGTC felelőssége korlátlan,
- a tagok felelősségének mértéke a nemzeti jog szerint kerül meghatározásra,
- amennyiben a nemzeti jog megengedi, általános jogrendjétől a tagállam eltérhet, ezt a statútumban rögzíteni kell (ezáltal amennyiben az egyik tag köteles korlátolt felelősséget vállalni, a másik tag is korlátozhatja felelősségvállalását, akkor is, ha jogrendszere megengedi a korlátlan felelősségvállalást).

## **2.10. Az EGTC és a már létező, határon átnyúló együttműködések szabályozó nemzetközi megállapodások**

Az EGTC-rendelet hatályba lépése nem érinti sem a már létező, határon átnyúló együttműködések konstruálóját, megállapodások érvényességét, sem a tagállamok azon jogát, hogy a határon átnyúló együttműködések tekintetében nemzetközi megállapodások megkötésére tárgyalásokba bocsátkozzanak.

Az EGTC-rendelet nem tér ki azon határon átnyúló együttműködési megállapodásokra, amelyek ösztönözték az ilyen típusú együttműködések kialakítását. Márpedig az olyan szerződések és kétoldalú megállapodások, mint pl. az 1993-ban megkötött Római Megállapodás Franciaország és Olaszország között,

az 1995-ös Bayonne Szerződés Franciaország és Spanyolország között, illetve a Franciaország, Németország, Luxemburg és Svájc között 1996-ban létrejött Karlsruhe Megállapodás már kialakították az együttműködések általános jogi kereteit, és olyan végrehajtási eszközöket vezettek be, amelyek a határmenti együttműködések hatékonyságát nagyban segítették a tagok számára. A Karlsruhe Megállapodás mindezeket túl létrehozta a „határmenti együttműködés helyi csoportját” is mint jogi személyiséggel rendelkező együttműködési formát. Megjegyzem, hogy a jogalkotás folyamán felmerült a már létező, területi együttműködési megállapodásokra való utalás szükségessége a normaszövegben, azonban a javaslatok nem kaptak kellő támogatást.

A már meglévő együttműködések egy rendelet annyiban érinti, hogy lehetővé teszi – amennyiben valamely tagállam nemzeti joga megköveteli – hogy a tagállam összeállítson egy átfogó listát, amely tartalmazza valamely csoportosulás adott tagállamának joga alapján létrejött, a rendeletben – mint az EGTC lehetséges tagjaként meghatározott szervezetnek az e tagállamban folytatott területi együttműködést illetően – már létező feladatait. Összességében tehát az EGTC-nek nem célja, hogy ezen megállapodások helyére álljon, így azok továbbra is hatályban maradnak.

### **3. A tagállami jogalkotás és jogértelmezés szempontjából releváns kérdések**

#### **3.1. A rendelet végrehajtásával összefüggő tagállami feladatok**

A közösségi rendelet elfogadása és hatályba lépése a tagállamok egyidejű jogalkotását indukálja, azaz meg kell alkotniuk a rendelet hatékony alkalmazásának biztosításához szükséges rendelkezéseket. Miután viszonylag későn került sor a rendelet megalkotására és a tagállamok számára kellő időt kell hagyni a szükséges rendelkezések megalkotására, a rendeletet 2007. augusztus 1-jétől kell alkalmazni,<sup>5</sup> a tagállamokra jogalkotására vonatkozó kötelezettség kivételével.

Belső jogalkotási feladatként jelentkezik a nyilvántartásba vétel szabályozása is. Ennek azonban előfeltétele, hogy tisztázott legyen egyrészt az EGTC helye a jogrendszerben, másrészt az egyezményhez és az alapszabályhoz fűződő joghatások. A hatályos magyar szabályozás alapján ugyanis vállalkozás esetében a cégnyilvántartásra, társadalmi szervezet vagy alapítvány esetében a bírósági nyilvántartásra vonatkozó jogi előírásokat kell alkalmazni. A rendelet Preambulumában is hivatkozott európai gazdasági egyesülés cégbejegyzésére például a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény az irányadó. A rendelet egyébként megengedi, hogy a tagállamok az egyezmény és az alapszabály bejegyzésével kapcsolatosan díjak fizetését írják elő. E díjak azonban nem léphetik túl a bejegyzés adminisztratív költségeit.

Tagállami intézkedést feltételez az EGTC alapításakor, vagy az EGTC-hez csatlakozáskor a leendő tagnak a tagállam vonatkozásában fennálló értesítési kötelezettsége tekintetében az értesítések kézhezvételére illetékes hatóságok ki-



jelölése. Ugyancsak szükséges a közalapok kezelésének ellenőrzésére hatáskörrel rendelkező hatóságok kijelölése.

A szabályozás nem egyértelmű a tagállamok szerepe tekintetében sem, miután nem tűnik ki, hogy az EGCC létrehozásában működnek közre, majd azt átveszik a regionális és helyhatóságok vagy maguk is aktívan közreműködnek. Ennek egy másik vetülete, hogy ki, milyen mértékű felelősséget vállal. Magyarországon például a határ menti együttműködés kialakítása és irányítása az önkormányzat hatásköre, míg Franciaországban a központi kormányé (is).

A tagállamok számára a rendelet ugyanakkor nem csak kötelezettséget keletkeztet, hanem bizonyos esetekben a rendelete adott szakaszának végrehajtása tekintetében a fenntartás jogát is biztosítja. Ilyen fenntartásra példa a 3.9 pontban, a korlátolt felelősségű EGTC bejegyzése vonatkozásában biztosított jogosítvány. Hasonlóan erős jogosítvánnyal ruházza fel a rendelet a tagállamot a közérdek sérelme esetén. A 13. cikk értelmében ugyanis amennyiben a csoportosulás egy tagállam közrendre, közbiztonságra, közegészségügyre vagy közerkölcsre vonatkozó rendelkezéseit, vagy egy tagállam közérdekét sértő tevékenységet folytat, a tagállam valamely illetékes szerve megtilthatja a területén folyó ilyen tevékenységet, vagy előírhatja a joga alapján létrehozott tagok kilépését a csoportosulásból, kivéve, ha a csoportosulás felhagy a kérdéses tevékenységgel. E tilalmak alkalmazása ugyanakkor nem vezethet önkényes megkülönböztetéshez a csoportosulás tagjai vonatkozásában, illetve nem jelentheti a csoportosulás tagjai közötti területi együttműködés rejtett korlátozását. Mindezekkel összefüggésben elengedhetetlen volt az EGTC és tagjai számára az adott szerv döntése tekintetében a jogorvoslati fórum biztosítása (igazságügyi hatóság általi felülvizsgálat).

A közérdek védelme egyébiránt a közösségi jogban – mégpedig egy alapszerződésben, az EKSz-ben meghatározottak szerint – oly mértékben élvez prioritást, hogy a rendeletben is meghatározott feltételek fennállása esetén (közrend, közerkölcs, közbiztonság sérelme) a tagállam a négy alapszabadság megvalósulását is korlátozhatja.

### **3.2. A rendelet alkalmazásából fakadó jogértelmezési, illetve gyakorlati problémák**

Tekintettel arra, hogy a rendelet közvetlenül alkalmazandó a Közösség egész területén, a tagállamok jogrendszeréből fakadó eltérésekre tekintettel probléma merülhet fel a kompetenciákat, a tagállam felelősségét, illetve a nemzeti joggal történő konzisztenciát illetően. A rendelet már a Preambulumban felhívja a figyelmet, hogy „a regionális és helyi hatóságok, valamint a tagállamok pénzügyi kötelezettségét a csoportosulások megalakítása nem érinti, sem a közösségi, sem a nemzeti alapok kezelése tekintetében.” Mindez például a tagállam felelőssége szempontjából azt jelenti, hogy a végső elszámolás tekintetében továbbra is a tagállam viseli a felelősséget a Bizottság felé a kifizetett közösségi források menedzmentje tekintetében. Így például, amennyiben a Bizottság úgy dönt, hogy pénzügyi korrekció keretében forrást visszavesz, a tagállam nem mentesül a kö-

telezettség alól arra hivatkozással, hogy EGTC működik. Ugyanakkor –amint az az idézett rendelkezésből is kitűnik – az EGTC létrehozása nem érinti a tagok felelősségét a nemzeti hatóság irányába az alapok kezelése vonatkozásában.

A rendelet kitér a joghatóság kérdésére is, amikor kimondja, hogy azon harmadik felek, amelyek úgy ítélik meg, hogy a csoportosulás intézkedései vagy mulasztásai által sérelmet szenvedtek, jogosultak bírósági eljárás keretében érvényt szerezni követelésüknek. A rendelet eltérő előírása hiányában pedig a csoportosulást érintő jogvitákban a joghatóságról szóló közösségi jogszabályokat kell alkalmazni. Azon esetek tekintetében pedig, amelyekre az említett közösségi jogszabályok nem tartalmazzak előírásokat, a jogvita rendezésére illetékes bíróságok annak a tagállamnak a bíróságai, amelyben a csoportosulás létesítő okirat szerinti székhelye található. Ebből a szabályozásból nem egyértelmű ugyanakkor, hogy ha az EGTC-t közigazgatási vagy polgári eljárásban jogerősen elmarasztalja az illetékes hatóság, annak elismerése és végrehajtása hogyan történik a tagállamokban. Erre a kérdésre ugyanis nem terjed ki a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 44/2001/EK tanácsi rendelet hatálya, az egyes tagállamok joga pedig nem ad általános iránymutatást a döntéseik más tagállamokban történő elismerése tekintetében.

A tervezet nem tartalmaz fogalom-meghatározást, így több jogintézmény tekintetében is a tagokra, illetve adott esetben az Európai Közösségek Bíróságára bízva a fogalmak kibontását. Véleményem szerint nem egyértelmű, hogy pontosan mely szervek minősülnek közjogi intézménynek, amelyek a csoportosulás tagjai lehetnek. A hatályos szabályozás mintegy fogalom-meghatározásként konkrétan hivatkozik az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 1. cikke (9) bekezdésének második albekezdésében meghatározott közjogi intézmény fogalomra. Az ebben foglalt meghatározás azonban általános jellegű és maga az irányelv is hivatkozik rá, hogy az említett szempontoknak megfelelő közjogi intézmények és intézménykategóriák – ugyan nem kimerítő – jegyzékét a III. melléklet tartalmazza. Ez a melléklet azonban a magyarországi közjogi intézménykategóriákat azonban nem tartalmazza.

A rendelet egy korábbi változata egyébként csak a közjogi intézmény (*public body*) kifejezést használta anélkül, hogy a tartalmára vonatkozóan bármilyen iránymutatást adott volna. Miután azonban több tagállam is jelezte fenntartását a tekintetben, hogy ez a fogalom az egyes jogrendszerekben eltérő típusú szervezeteket jelent, az EGTC-k tagságára vonatkozó egységes szabályozás kialakítása érdekében a Bizottság a közbeszerzési jogban alkalmazott fogalom-használatot írta elő.

A gyakorlatban valószínűleg nehézkes lesz a 7. cikk (4) bekezdésében foglalt, a közhatalmi jogosítványok átruházására vonatkozó előírás értelmezése, miután a rendelet ezen bekezdésének megfogalmazása a magyar jogrendszer szempontjából nem egyértelmű. A jogalkotó ugyanis rendkívül általános jelleggel fogalmazott, amikor a tagok számára „a közjog által rájuk ruházott hatáskörök gy-

korlását, és az állam vagy egyéb közigazgatási hatóságok általános érdekeinek védelmét célzó feladatok – például a rendőrségi és szabályozói hatáskörök, igazságügyi és külpolitikai feladatok – ellátásának” átruházását zárta ki.

Tekintettel ugyanis arra, hogy a „közjog által rájuk ruházott hatáskör”, azaz a közhatalmi jogosítványok terjedelme az egyes tagállamokban szintén különböző (pl. szűk és csak az államigazgatási hatósági feladatokat jelenti, illetve tág, és pl. magában foglalja a jogalkotói funkciót is), indokolt lenne annak pontos meghatározása. Hangsúlyozandó, hogy az adott csoportosulás egyes önkormányzati feladatok ellátására is szerveződhet, illetve a rendelet bevezető részének (11) bekezdése kifejezetten kiemeli a határon átnyúló együttműködések kivitelezését – „a Közösség által társfinanszírozott, területi együttműködésben megvalósuló programok vagy projektek végrehajtása” – mint az intézmény lehetséges feladatát is, így bizonyos, közhatalminak minősülő feladat- és hatáskörök átruházása elengedhetetlen (pl. közszolgáltatások ellátása esetén).

A helyi önkormányzatok EGTC alapítói jogosítványaival kapcsolatban pedig hangsúlyozni szükséges, hogy az önkormányzatok politikai, jogi önállóságot, társulási szabadságát az Alkotmány és az Ötv. biztosítja. Mindezek ellenére azonban figyelemmel kell lenni arra, hogy az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 2. és 5. §-ai értelmében az önkormányzatok is a magyar államháztartás részét képezik, így például az önkormányzatoknak az EGTC-ben való tagsággal, tevékenységgel összefüggő hiánya, adósága, az össznemzeti államadósság része.

A rendelet alkalmazása során felmerülő gyakorlati problémák között első helyen tartom szükségesnek megemlíteni az időtényezőt. A rendelet egyrészt az eredeti tervektől eltérően, későbbi időpontban lép hatályba, 2006. augusztus 1-jén. Ugyanakkor a kohéziós és a költségvetési periódus 2007. január 1-jén veszi kezdetét, így rendkívül rövid idő áll rendelkezésre az EGTC-re vonatkozó szabályozás megismerésére az uniós források megnyílásáig. Márpedig az új jogi eszköz bevezetését elsődlegesen a Közösség által társfinanszírozott, területi együttműködésben megvalósuló programok vagy projektek végrehajtására indokolta. Mindezek mellett ugyanakkor néhány új generációs, a 2007–2013 közötti időszakot lefedő Közösségi Program felhívásaira már lehet pályázni. A rendkívül szűk határidők miatt a tagállamoknak gyorsan kell a területükön EGTC létrehozásának, működésének biztosítása érdekében szükséges – és a rendelet által kötelező jelleggel előírt – intézkedéseket megtenniük.

Lényeges ugyanakkor – és ebből a szempontból szintén nem kedvező az alapok megnyílásáig hátra lévő szűk határidő –, hogy az EGTC-t nem pusztán technikai-adminisztratív eszköznek kell tekinteni, amely lehetővé teszi az operatív programok célkitűzéseinek megvalósítását, az uniós források hatékony megszerzését, hanem az általa lefedett terület vonatkozásában mint **integrált kormányzási mechanizmust** kell létrehozni és működtetni. Az ERFA-rendelet lehetővé teszi az ilyen jellegű intézményi felépítést.

#### 4. Az első fecske?

Luxemburg tartomány 2003-ban egy olyan konferenciát szervezett, amelynek központi témája a sport volt. Ezen a konferencián fogalmazódott meg az *Euranest*<sup>6</sup> (az Európai Régiók Szövetsége a Természetért, Környezetért, Sportért és Turizmusért projekt rövidítése) elnevezésű szervezet létrehozása. A résztvevő helyi közösségek ugyanis a vidékfejlesztés, környezetvédelem, sport és idegenforgalom vonatkozásában hasonló problémákat foglaltak meg. Mindannyian egyetértettek továbbá abban, hogy a sportrendezvények közös megszervezésének akár makrogazdasági hatásai is lehetnek. Ennek ismeretében közös határozatot fogadtak el arra vonatkozóan, hogy tapasztalataikat és javaslataikat összegyűjtik e témakörben, és azt hozzáférhetővé teszik más régiók számára is.

Ezen elhatározás folytatásaként javaslatot tettek egy EGTC mint a következő időszak területi együttműködési eszközének létrehozására, a már meglévő struktúra átalakításával. Az EGTC-re vonatkozó általános célkitűzésre, a gazdasági, társadalmi és területi kohézió megvalósítására és a meglévő források közös megszerzésére figyelemmel stratégiai és operatív hálózatot kívántak kialakítani a kiemelt partnerek (tagok) között, így a területi önkormányzatok, edzők, megfigyelők között.

A tervezett EGTC konkrét célkitűzései az alábbiak lennének:

- stratégiai döntéshozatali mechanizmus kifejlesztése,
- tudás- és tapasztalatcsere a területi önkormányzatok között,
- a nagyobb eseményekre termékek, eszközök beszerzése a nagyobb gazdasági hatás elérése érdekében,
- szolgáltatás-fejlesztés, mint például a sportmenedzserek képzése,
- köz- és magánszervezetek bevonása a projektek támogatásához,
- a sportturizmus fejlesztése.

Amint azt az EGTC-t statuáló közösségi rendelet vonatkozásában részletesen ismertettük, az EGTC két alapfunkciója egyrészt és elsődlegesen a Közösség társfinanszírozásában megvalósuló területi együttműködési programok, másrészt az egyéni fellépések végrehajtása a Közösség pénzügyi hozzájárulásával vagy anélkül. Az *Euranest projekt tevékenységét tekintve megfelel ezen keretfeltételeknek is.*

A szervezet lehetséges partnereinek és célkitűzéseinek meghatározását követően szükséges – az EGTC majdani alapszabályára is tekintettel – a konkrét feladatok meghatározása. A szövetség tagjainak tapasztalataira és hatáskörére építve pedig néhány közösen ellátandó feladat már meghatározható, így:

- a sport, turizmus, gazdaság, foglalkoztatás, szabadidő-eltöltés és környezetvédelem témakörökben szervezett szakmai tréningek fejlesztése csakúgy, mint az edzőtanfolyamok és sportmenedzser-képzések támogatása,
- a tagok számára szolgáltatásnyújtás, így statisztika, makrogazdasági tanulmányok és marketing tervek készítése,

- szemináriumok, konferenciák szervezése,
- az csoportosulás tevékenységével kapcsolatos témakörökben virtuális könyvtár és adatbázis kifejlesztése,
- közös projektek és PPP<sup>7</sup> konstrukciók kialakításának támogatása.

## **5. Az EGTC helyett/mellett alkalmazható, már meglévő és új jogintézmények, eszközök**

Az EGTC vonatkozásában kifejtett szempontokat figyelembe véve, az új jogintézmény alkalmazása még számos problémát vet fel, különösen például a tagállami jogrendszerbe illesztése tekintetében. Mindezekre tekintettel az adott együttműködés kialakítása szempontjából meg kell fontolni, hogy melyik, a célzottan a határon átnyúló együttműködések vonatkozásában kidolgozott jogi eszköz alkalmazása a leghatékonyabb.

Így például fel kell hívni a figyelmet a már két évtizede létező európai gazdasági egyesülésre (Európai Tanács, 1985), amely ismert forma, és a tagállamokban 1985 óta több százat hoztak létre. Bár a rendelet preambuluma (4) bekezdése szerint az európai gazdasági egyesülés nem bizonyult megfelelő formának a határon átnyúló együttműködés strukturált szervezésére, ennek elbírálása véleményem szerint mindig az adott szervezetek létrehozásának indokai, célkitűzési, feladatai alapján történhet meg. Figyelemmel kell lenni arra is, hogy az EGTC-vel kapcsolatban felmerült kérdéssel, jogértelmezési nehézséggel szemben az európai gazdasági egyesülésre vonatkozóan belső jogi szempontból valamennyi tagállamban megfelelően tisztázott és bevett gyakorlat működik.

A határmenti együttműködés tárgyában ugyanakkor meg kell említeni a Magyarország által is aláírt és kihirdetett, az Európa Tanács keretén belül létrehozott, a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló, 1980. május 21-én, Madridban kelt Európai Keretegyezményt. A Madridi Egyezményhez Magyarország 1997-ben csatlakozott (1997. évi XXIV. törvény). A Keretegyezmény a közösségi jogalkotási célkitűzéssel azonos megfontolásokról vezérelve megteremt a határmenti önkormányzatok és regionális hatóságok közötti együttműködés nemzetközi jogi alapját, beleértve külön szervezetek alakítását is.

A közösségi rendelet egyébiránt a keretegyezménnyel – és különösen a keretegyezménnyel összefüggésben, de vélhetően önálló jogi eszközként elfogadásra kerülő, a területi együttműködés határmenti csoportjára (TGTC) vonatkozó egységes törvényt tartalmazó európai egyezmény-tervezettel – igen sok hasonlóságot mutat a szabályozás technikája és a szabályozandó tárgykörök tekintetében. A keretegyezménynek az Európai Unió jelenlegi tagállamai közül – Ciprus, Görögország, Észtország kivételével – 22 ország a tagja, és a többi, csatlakozási tárgyalásokat folytató állam szintén részese e szerződésnek (Bulgária, Horvátország, Románia). Így bár három uniós tagállam jelenleg nem tagja a keretegyezménynek, az egyezmény 10. cikke szerint az Európa Tanács Miniszteri

Bizottsága egyhangú döntésével csatlakozásra hívhat meg államokat, amelyek így egyszeri aktussal és időben gyorsan részes féllé válhatnak.

Ugyancsak meg kell említeni – újszerűségükre is figyelemmel – azt a tagállamok és a régiók által a 2007–2013 közötti időszakra bevezetett három új regionális politikai eszközt, amelyek segítségével elérhetik, hogy az alapok kezelése rendezett és hatékony, a pénzügyi tervezési eszközök kihasználása pedig optimális legyen. Az Európai Bizottság, az Európai Beruházási Bank (a továbbiakban: EBB) és egyéb pénzügyi intézmények közötti szorosabb együttműködés révén a nemzeti és a regionális intézmények szintjén fokozódnak a kapacitások.

A **JASPERS** (az európai régiók beruházásait támogató közös program) célja, hogy fejlessze az Európai Bizottság, az EBB és az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank közötti együttműködést a szaktudás egyesítése és a tagállamoknak és a régióknak a legfontosabb projektek előkészítéséhez nyújtott támogatás érdekében.

A **JEREMIE program** (mikro-, kis- és középvállalkozásokat támogató közös európai források) az Európai Bizottság, az EBB valamint az Európai Beruházási Alap közös kezdeményezése azzal a céllal, hogy a mikro-, a kis- és a középvállalkozások számára megkönnyítse a finanszírozáshoz való hozzáférést az Európai Unió különböző régióiban.

A **JESSICA program** (közös európai támogatás a városi területeken történő fenntartható beruházásokhoz) az Európai Bizottság kezdeményezése az EBB-vel és az Európa Tanács Fejlesztési Bankjával együttműködésben, célja a városi területeken való fenntartható beruházások elősegítése.

## Hivatkozások

- Európai Bizottság (2006. július): Inforégió, az Európai Bizottság Regionális Politikai Főigazgatóság kiadványa: Régiók és városok a növekedés és a munkahelyteremtés szolgálatában: A kohézió és a regionális politikával kapcsolatos, 2007-13 közötti időszakra vonatkozó rendeletek áttekintése
- Európai Bizottság (2001): Fehér Könyv az Európai Kormányzásról (megjelent: HL 2001. október 12. C sorozat)
- Európai Parlament (2004): Az Európai Parlament jelentéstervezete egy európai, határokon átnyúló együttműködési csoportosulás létrehozásáról (megjelent: HL 2006. július 6. C sorozat)
- Európai Parlament és Tanács (2004): Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004. március 31-i irányelve (kihirdetve: HL 2004. április 30. L sorozat)
- Európai Parlament és Tanács (2006a): Az Európai Parlament és a Tanács 1080/2006/EK rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (kihirdetve: HL 2006. július 31. L sorozat)

- Európai Parlament és Tanács (2006b): Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete az európai területi együttműködési csoportosulásról [kihirdetve: HL 2006. július 31. L sorozat]
- Európai Régiók Közgyűlése (2004.): Az Európai Régiók Közgyűlése (AER) állásfoglalása az EGTC rendelet-tervezetre vonatkozóan (megjelent: HL 2005. március 22. C sorozat)
- Európai Tanács (1985): A Tanács 2137/85/EGK rendelete az európai gazdasági egyesülésre vonatkozóan [kihirdetve: HL 1985. július 31. L sorozat]
- Európai Tanács (2006a): A Tanács 2006/702/EK határozata a kohézióra vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásokról [kihirdetve: HL 2006. október 21. L sorozat]
- Európai Tanács (2006b): A Tanács 1083/2006/EK rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről [kihirdetve: HL 2006. július 31. L sorozat]
- Levrat, Nicolas (prezentáció, „Régiók és városok európai hete” konferencia, Brüsszel, 2006. október 10.): Extract of „Legal structures for territorial cooperation in Europe: the steps ahead”,
- Magyarországi Régiók Brüsszeli Képviselete tájékoztatója (2006. november 24.): A határ menti együttműködés európai csoportja
- Régiók Bizottsága (2006. február 16.): A Régiók Bizottsága állásfoglalása a Régiók Bizottsága 2006–2008 közötti politikai célkitűzéseiről (Prelex szám: CdR 11/2006 fin FR-IN/JK/nk)
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
1997. évi XXIV. törvény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló, 1980. május 21-én, Madridban kelt Európai Keretegyezmény kihirdetéséről

## Jegyzetek

- 1 Európai Bizottság (2006. július): Inforégió, az Európai Bizottság Regionális Politikai Főigazgatóság kiadványa: Régiók és városok a növekedés és a munkahelyteremtés szolgálatában: A kohézió és a regionális politikával kapcsolatos, 2007–13 közötti időszakra vonatkozó rendeletek áttekintése
- 2 2004-es árákon számítva.
- 3 Kihirdetve a Hivatalos Lap 2006. október 2-i számában, L sorozat.
- 4 A Szerződés 251. cikke értelmében a jogi eszköz elfogadására együttdöntési eljárás keretében került sor.
- 5 A rendelet a kihirdetését követő napon, 2006. augusztus 1-jén lépett hatályba. A tagállamok intézkedésére vonatkozó 16. cikk szintén 2006. augusztus 1-jén lépett hatályba.
- 6 Forrás: [http://www.euranest.eu/en/euranest\\_missions](http://www.euranest.eu/en/euranest_missions)
- 7 Az angol Public Private Partnership rövidítése: a köz- és magánszféra együttműködése.





## A KÖTET SZERZŐI

**Csalagovits Imre János**, geológus, közgazdász, környezetvédelmi menedzser. Tanulmányait az ELTE TTK-n, a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen illetve az Amszterdami Egyetemen végezte. 1998-tól a VÁTI Kht-ban a Phare CBC illetve az Interreg programok tervezésével, koordinációjával, végrehajtásával foglalkozik.

**Hardi Tamás**, a közgazdaságtudomány doktora, az MTA RKK Nyugat-magyarországi Tudományos Intézetének tudományos munkatársa. Fő kutatási területei: a határokon átnyúló együttműködések, a szuburbanizációs és agglomerációs jelenségek, felsőoktatási kapcsolatok a Kárpát-medencében.

**Kaiser Tamás**, a politikatudomány doktora, a Pannon Egyetem, Társadalomtudományok és Európai Tanulmányok Tanszékének oktatója. Fő kutatási területei: az európaizációs folyamat intézményi aspektusai, a többszintű kormányzás elmélete és gyakorlata, európai regionális (kohéziós) politika összefüggései.

**Kis-Varga Judit**, közgazdász-politológus, a Budapesti Corvinus Egyetem Alkalmazott Politikatudomány Doktori Iskolájának hallgatója, az „Együtt Európáért” kutatócsoport munkatársa. Kutatási területe: az Európai Unió regionális politikája, a régiók érdekérvényesítési lehetőségei az EU-ban.

**Rechnitzer János**, közgazdász, egyetemi tanár, intézetigazgató. Az MTA RKK Nyugat-magyarországi Tudományos Intézetének igazgatója 1986-tól, a Széchenyi István Egyetem Jog és Gazdaságtudományi Karának dékánja 2002-től. Az MTA Regionális Tudományos Bizottságának elnöke (1996-tól), a Tér és Társadalom főszerkesztője (1994-től). Kutatási terület: innovációk térbeli terjedés, regionális politika, a területi tervezés, a városhálózat átalakulása, a tudás és a regionális fejlődés kapcsolata.

**Schneider Gábor**, közgazdász, köztisztviselő, a Budapesti Corvinus Egyetem Alkalmazott Politikatudomány Doktori Iskolájának hallgatója. Jelenleg a Robert Bosch Alapítvány „Stipendienprogramm für Nachwuchsführungskräfte aus Mitteleuropa” ösztöndíjasaként dolgozik a német közigazgatásban. Kutatási témája: Az európai fővárosi régiók versenye.

**Simon Zoltán**, az Európai Parlament politikai tanácsadó munkatársa és az ELTE ÁJK Politikatudományi Intézetének doktorandusza. Kutatási területe: érdekérvényesítés és lobbitevékenység az Európai Unióban és Magyarországon.

**Szűcs István** közgazdász, doktori fokozatát az agrárökonómia területén szerezte. A Debreceni Egyetem Agrárgazdasági és Vidékfejlesztési Karának docense. Főbb kutatási területe: agrárgazdaságtan, regionális gazdaságtan, vidékfejlesztés és projekt menedzsment.

**Zöld-Nagy Viktória**, jogász, az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium Közigazgatási Hivatali, Jegyzői és Hatósági Főosztálya munkatársa. Fő kutatási területe: a helyi önkormányzatok integrációs felkészítése és tagállami működésének jogi vetülete, a területi együttműködések szervezésére vonatkozó közösségi jogi eszközök.

Felelős kiadó: az MTA Szociológiai Kutatóintézet igazgatója  
A nyomdai munkálatokat az AbiPrint Bt. végezte  
Felelős vezető: Abinéri Ottó ügyvezető  
A fedélterv Gábor Péter munkája  
Megjelent 19,67 (A/5) ív terjedelemben

