
KITEKINTŐ

A HATÁRMENTISÉG FEJLŐDÉSE ÉS AZ EURÓPAI KOOPERATÍV GYAKORLAT

A fejlődés jelenlegi állása és a jövőre vonatkozó ajánlások
(Development of Border and the European Co-operative
Experience)

ISOLDE ROCH – ASTRID ZIEGLER

A probléma felvetése

1999-ben a gazdasági és monetáris unióval az európai integrációs folyamathoz vezető következő lépés is megvalósul a régiók közötti – látszólag figyelmen kívül hagyott – eltérő gazdasági és szociális fejlődés, valamint a regionális különbségek ellenére. A régiók között jelentősek az eltérések a gazdasági erő és a foglalkoztatás tekintetében. Az Európai Bizottság első kohéziós jelentése szerint 1983 és 1993 között a 25 legjobb régióban az egy főre jutó jövedelem 140%-ról 142%-ra (EU-átlag=100), a 25 legszegényebb régióban pedig 53%-ról 55%-ra nőtt (*Bericht über den wirtschaftlichen...* 1997). Ezzel egy időben azonban a leggazdagabb (1983: 184%, 1993: 189%) és a legszegényebb (1983: 39%, 1993: 37%) régiók közötti különbség tovább erősödött. 1983 és 1993 között a munkaerő-piaci helyzet is jelentős regionális különbségeket mutatott. A munkanélküliek munkaképes lakosságon belüli aránya valamennyi – mind a leggazdagabb, mind a legszegényebb – régióban megnőtt. A munkaerő-piaci számok 1993 után sem alakultak kielégítően. 1997 elején Európában hivatalosan 18,1 millió ember volt munka nélkül, ez átlagosan csaknem 11%-os munkanélküliségi rátát jelent. A munkanélküliek aránya a luxemburgi 3,4%-os és a spanyol 21,6%-os értékek között ingadozik. A gazdasági és szociális kohézió így egyre inkább a távoli jövőbe nyúlik.

Az Európai Uniónak reagálnia kellett e negatív fejlődésre. Első lépésként az Amszterdami Szerződésbe beépítettek egy, a foglalkoztatásról szóló fejezetet. Ezzel a lépéssel az EU a legmagasabb prioritást biztosította a foglalkoztatás-politika számára, céljául pedig egy koordinált foglalkoztatási stratégia kialakítását tűzte ki. Második lépésként az Európai Tanács foglalkoztatási kérdésekről szóló luxemburgi rendkívüli ülésén a közösségi politikát a foglalkoztatás szolgálatába állították, valamint meghatározták az 1998-as évre vonatkozó irányelveket (*EU-Nachrichten* 1997). Ezek az irányelvek a vállalatalapítás, a foglalkoztatási és alkalmazkodási képesség, valamint az egyenjogúság támogatására vonatkozó nem kötelező jellegű célkitűzések.

Különösen a kistérségi szinteken mutatkozik meg egyre inkább az, hogy nem szerencsés az elindított gazdasági uniós gyakorlatot valamennyi következményével együtt átvenni, az ezzel párhuzamos szociálpolitikai hatásokat pedig elhanyagolni. A negatív következmények különösen azokban az európai régiókban érezhetőek és ragadhatóak meg az ott élő emberek számára, amelyekben az eltérő életfeltételek, a különböző bér- és szociális színvonal, környezeti feltételek, különféle kultúrák, nyelvek és életstílusok találkoznak, vagyis az EU tagországok és a nem tagországok között található határ menti területeken.

A szóban forgó cikk hat határ menti területen végzett reprezentatív vizsgálat rövid összefoglalása¹. A cikk második részében a közös határ menti politika útját mutatjuk be. Az EU határain belüli és kívüli kistérségek gazdaságfejlesztésének eddigi tapasztalataiból kiindulva mérleget készítünk a folyamatról egy bizonyos időtartamra vonatkozólag a koncepciók keretek, a projektek átültetése, a projekt- és regionális menedzsment, valamint a finanszírozási módok segítségével (harmadik rész). Ezt az erősségek-gyengeségek jellemzése követi. Az eredmények bemutatása cselekvési ajánlásokkal végződik, amelyeket a további európai integráció gondolatmenetébe illesztünk (negyedik rész).

A határmentiség közösségi problémája

A határ menti területek fejlődése és a határokon átnyúló kooperációk formái egy ideje tudományos és politikai érdekek irányába mozdulnak. Egyre nyilvánvalóbbá válik, hogy a határ menti térségek az európai kohézió összekötő elemei. E térségekben szerzett tapasztalatok alapján már vonhatunk le arra vonatkozó következtetéseket, hogy sikerülhet-e és milyen módon a további európai integráció, a gazdasági és szociális kohézió.

Sok határ menti térség gazdasági jelentőségére visszatekintve, megállapítható, hogy azok a tagországok kevésbé gazdaságosan fejlődő, perifériális területeihez tartoztak. Az EU belső határainak megszüntetése a belső piac megvalósításával a régiók nagy részét (pl. a német–holland vagy a német–francia határon fekvő régiók) kimozdította peremhelyzetéből. Az Unió belső piacának megteremtése előtt a regionális és a központi munkaerő-piacok az országhatároknál végződtek. 1992 óta a népesség területi átrendeződése figyelhető meg a határ menti térségekben, ami rövid távon nem jelent meghatározó változást. Hosszú távon azonban azzal lehet számolni, hogy az új összefonódások igazodnak a területi adottságokhoz. Az infrastruktúra kiépítésénél érvényesülő politikai stratégiák (pl. nagy- és kistérségek útvonalhálózata, ÖPNV-k), valamint a politikai szükségletek – amelyek a gazdaságilag meghatározott Európát egy szociális unión keresztül támogatják – közvetlenül ebből vezethetők le.

Az Európai Unió határ menti térségeinek kiinduló helyzete relatíve kedvezőbb más európai régiókkal szemben. A tagországok és az Európai Bizottság egy ideje már felismerték, hogy az európai határ menti régiók sikeres regionális fejlődése jelenti a kulcsot az egységes Európához, noha az egységes, határokon átnyúló

együttműködés gyakorlata még messze van. Azonban már tettek különböző lépéseket a határokon átnyúló regionális fejlődés terén, ezek pragmatikus szempontból a projektekkel kapcsolatos tevékenységektől a politikai engedményekig mind a határmenti régiók javát szolgálják.

Egyrészt az EU egyes tagországai, másrészt az Európai Bizottság is dolgozott ki a határ menti térségek fejlődésére vonatkozó koncepciókat. A sokféle országprogram mellett különösen az „Európa 2000+” c. dokumentum és az Európai Területfejlesztési Koncepció tervezete (EUREK)² kínálja az európai térszerkezet fenntartható fejlődéséhez szükséges összehangolt közös fellépés legfontosabb szempontjait. Az e dokumentumokban felvetett aktuális és elsődleges cselekvési szükségletek a következők: a politika területének jobb koordinálása, a kis- és közepes vállalatok támogatása, a szociális-gazdasági szerkezet stabilizálása, a migrációs áramlás megfékezése, a közlekedési infrastruktúra térségi megszervezése, valamint a területtel való takarékos bánásmód. Tulajdonképpen arról van szó, hogy a közösen meghatározott célokat megfelelő stratégiákkal, szerkezetekkel és finanszírozási lehetőségekkel átültessék az európai térségekbe. Ebben az összefüggésben a határ menti régiók konkrét tapasztalatokat közvetítenek az országhatárokon átnyúló együttműködések terén, és az európai élet- és gazdasági tér kialakításához és használatához vezető út kísérleti alanyainak és éllovasainak bizonyulnak.

A határ menti területekre vonatkozó európai politika mindenekelőtt azt kísérli meg, hogy létrehozza az országok közötti kohéziót. Az 1988-es Maastrichti Szerződés óta kristályosodik ki egy olyan területpolitikai eszköztár, amely nemcsak a határokon átnyúló gazdasági, ökológiai és szociális problémák megoldását támogatja, hanem intézményesítette a határokon átnyúló kooperációkat³. Ez az intézményesítési folyamat állami szintű bilaterális illetve multilaterális szakbizottságok (kormánybizottságok) létrejöttéhez és olyan területi testületek fél-formális egyesüléseinek alapításához vezetett, mint pl. az *eurégió*. Jelenleg több mint 60 grémium működik az Európai Unió határain kívül és belül, e testületek a különböző politikai szintek képviselőit éppúgy összefogják, mint ahogy a szövetségeket, a szakszervezeteket, a munkaadókat, a tudósokat és az érdekelt polgárokat.

A kormánybizottságok az országok közötti párbeszédet az eljárásokra, az előírásokra és a kooperációs gyakorlatra vonatkozó határozatokkal erősítik. Elvileg ezek a testületek tanácsadó fórumok döntési hatáskör nélkül. A legmagasabb szintű nemzeti szakosztályok képviselői szerveként azonban cselekvési ajánlások, illetve a problémákra vonatkozó kooperációs megállapodások segítségével mégis befolyásolhatják az állami döntéshozatalt. A kormánybizottságokkal kapcsolatban gyakran alakulnak különböző bizottságok, amelyek az országok közötti együttműködés konkrét kérdéseivel vagy részszempontjaival foglalkoznak. E bizottságok feladata, hogy a lokális és regionális kooperációra vonatkozóan meghatározzák egy főlérendelt, határon átnyúló regionális- és területrendezési politika irányelveit, valamint gazdasági, ökológiai, kulturális és szociális szempontból javítsák, illetve kiépitik az azzal kapcsolatos összefonódásokat. A bilaterális illetve multilaterális kormánybizottságok összetétele nincs egységesen szabályozva. A résztvevő országok szá-

mára nemzeti alkotmányjogi és más jogi keretek határozzák meg azt, hogy a nemzeti szint alatti igazgatási síkok milyen szerepet töltenek be a bizottságok munkájában. Mindenképpen hangsúlyozni kell, hogy a nemzeti és a nemzeti szint alatti hatóságok ezen intézmények segítségével kommunikálnak egymással és működnek együtt a határon átnyúló regionális tervezés kérdéseiben.

Ezzel szemben az eurégiót egy célorientált és hatékony tervezési együttműködés magjának tekintik, amely alkalmas arra, hogy támogatási lehetőségek segítségével a koncepció átültetésének területén létrehozza a rendszerpolitikai prioritásokkal kapcsolatos konszenzust. A határon átnyúló együttműködés helyi formáit tematikus és szervezeti sokoldalúság jellemzi. Ezek többek között a laza munkacsoportok, a polgármesteri találkozók, a városok közötti partnerkapcsolatok, valamint a szövetségek és egyesületek kezdeményezéseinek⁴ alakját ölthetik magukra.

Az Európai Közösség strukturális alapjának 1988-as alapvető reformjával nőtt meg erőteljesebben a határ menti térségek együttműködés iránti kötelezettsége, különösen az INTERREG⁵ közösségi kezdeményezés megteremtése tette intenzívebbé a határon átnyúló kapcsolatokat. Az INTERREG-hez először a határ menti együttműködések pénzügyi támogatása kapcsolódott, aminek következtében e program az elmúlt időszakban a közösségi, határon átnyúló fejlődés érdekében különleges jelentőségre tett szert.

Néhány éve ezzel egyidejűleg az Európai Unió már nemcsak a tagországok határ menti területeire korlátozódik. A növekvő integrációs folyamatban egyre fontosabb lesz a harmadik országokkal és egyes részterületeikkel – mindenekelőtt a közép- és kelet-európai országokkal és határ menti térségeikkel, valamint a Földközi-tengerrel szomszédos államokkal – való transznacionális és interregionális együttműködés. Az EU tervezett keleti bővítését tekintve mindenekelőtt a közép- és kelet-európai határ menti térségek foglalnának el kulcspozíciót a „kibővített” európai integrációs folyamatban (*Agenda...* 1997).

Összességképpen megállapítható, hogy már nemzeti kontextusban is nehéz egy vertikálisan és horizontálisan meghatározott stratégia átvétele, melynek az európai térségben még nehezebbek a feltételei. A feltételek függnek a résztvevő szereplők azon képességétől, hogy a meglévő pénzügyi és intézményi formákat hatékonyan tudják-e kihasználni, koordinálni, valamint az államok közötti érdekonfliktusokat csökkenteni.

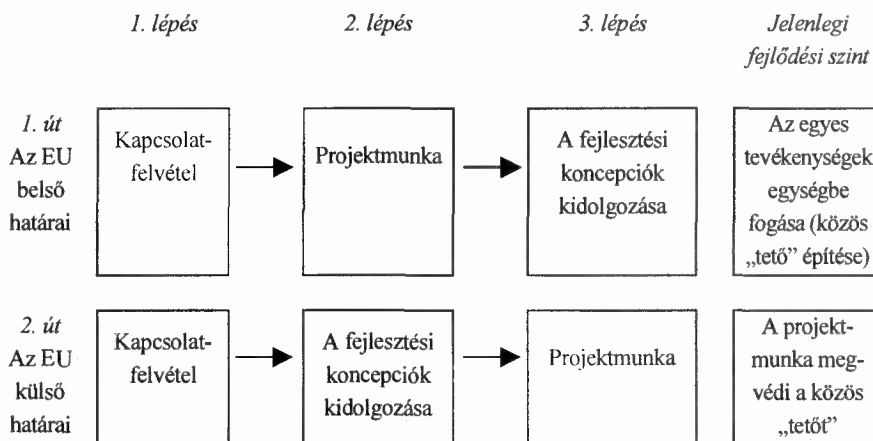
Regionális fejlődés az Európai Unió belső és külső határai mentén

A) A régiók koncepcionális fejlődésének formái

Az EU belső és külső határainak regionális fejlődése ún. területi fejlesztési tervek⁶ támaszkodik, amelyek a határon átnyúló együttműködések koncepcionális kereteit alkotják. A vizsgálatban a fejlesztési tervezetek két különböző módját határozzuk meg (*1. ábra*).

1. ÁBRA

*A határmenti területek fejlesztésének folyamata az EU belső és külső határain
(Development Process of Internal and External Border Regions of the EU)*



Forrás: saját szerkesztés.

A kis lépések útja

Ez az eljárás a kapcsolatfelvétel, a bizalom létrejöttéről és a határ menti térség akut problémáinak legyőzésére vonatkozó intézkedésekről szóló megállapodás sorrendjével jellemezhető. Az együttműködés e már viszonylag magas szintjén a fejlesztési koncepció, illetve a szakmai fejlesztési stratégiák elkészítéséről intézkedések formájában állapodnak meg. Ez az út lerombolja az EU belső határain lévő közel 25 éves kooperációs gyakorlatot. A megtett hosszú út után ahhoz a felismeréshez vezet e gyakorlat, hogy a rendezett, célirányos eljárás egy térségi rendezési koncepció alapján lesz értelmes és kifizetődő, tekintettel például az INTERREG támogatási módokra.

A koncepcionális „előre gondolkodás” útja

A kapcsolatfelvétel és az első bizalomkeltő aktivitások után a közös célokat az erősségek-gyengeségek elemzése alapján egy fejlesztési koncepció keretében határozzák meg. Ezután harmadik lépésben részleges szakorintált (modell) projekteket vesznek át, amelyektől szinergiahatást várnak. E típusnál nagy szerepet játszik a határ menti lakosság aktivitása, akik ezt rendszerint el is várják. Ez az út jellemzi az EU külső határai mentén folyó gyakorlatot.

A második út előnyei az elsővel szemben félreismertetlenek. A második típusba tartozó gyakorlat a lakosság széles körű támogatásával számolhat. A lakosság bevonása és az együttműködés lehetősége által az emberek jobban tudnak azonosulni a határmentiséggel.

Valamennyi határ menti régióra érvényes, hogy az EU értelmezésében a tagországok illetve a szövetségi államok az illetékesek a határokon átnyúló feladatokban. A területi képviselők részt vesznek, illetve bevonják őket a koncepció elkészítésébe.

Eredetileg e testületek aláírásukkal nem kötelezik magukat a célok átvételére, de a régióban való önálló koordinációs tevékenységre sem jogosultak. Ezért rendkívül fáradságosak és a határon átnyúló regionális fejlődés tekintetében kevésbé hatékonyak az eurégiók hivatalok és térségek közötti koordinációra irányuló törekvései. Ha a területi szereplők e fáradozásait az országok hivatalai nem támogatják, akkor azok gyakran sikertelenek lesznek.

Ez a hiányosság nagyon előnytelen, mivel a területrendezéssel kapcsolatos fejlesztési koncepciókban a szakmailag átfogó feladatok gyakran prioritásként szerepelnek, azonban a szűken vett hivatali illetékesség miatt a szakmailag átfogó célkitűzések közepette nem ültethetők át. A kiemelt részprojekteket orientálni kell a mindenkori támogatási irányelvekhez, ennek következtében az ágazatok közötti fejlesztési cél nem teljes egészében kerül támogatásra.

B) A projektmunka, mint a fejlődés impulzusa

A fejlesztési koncepciók összeállításánál abból indultak ki, hogy a megfogalmazott intézkedések – a határ menti régiók politikai véleményalkotásának eredményeként – elfogadják a feltárt cselekvési szükségleteket, és aktívan elősegíthetik a fejlesztési elképzelések átvételét. Ez az elvárás azt feltételezi, hogy a szakmai intézkedési csomagok a konszenzus létrejöttének folyamatában a régió és az illetékes országos szervek akaratnyilvánításává lépnek elő. Ez egyrészt azt is jelenti, hogy a régióban és az érintett szakhivatalok által hozott intézkedéseket szakmailag sajátos célkitűzéseken és a mindenkori támogatási módokon keresztül aktívan segítik, másrészt, hogy az intézkedések gyűjteményét rövid, illetve közép távú cselekvési programként fogják fel. Emellett az egyes projekteket mozaikköveknek kell tekinteni, amelyek illeszkednek a fejlesztési célokhoz és támogatják a koncepciót.

A cselekvési szükségletek tekintetében különbséget kell tenni az EU külső és belső határai között, ez szoros kapcsolatban áll a szociális–gazdasági jellemzőkkel. A keleti külső határok mentén először a műszaki infrastruktúra fejlesztésével a gazdaság fejlődésének alapját teremtik meg, a belső határok mentén viszont a gazdaság erősítésére, valamint a szociális infrastruktúra kiépítésére és további fejlesztésére koncentrálnak. A keleti külső határok menti területeken sok, a műszaki infrastruktúra fejlesztésére irányuló nagyobb, több régióra kiterjedő projektek megvalósulását az országok cselekvőkészsége segíti elő az EU támogatása nélkül. Ez egyrészt azt mutatja, hogy az országok felismerik a cselekvési szükségleteket és reagálnak azokra, másrészt utal arra a közöttük lévő, határ menti régiókkal kapcsolatos együttműködésre, amely a kedvező keretfeltételek kialakítására vonatkozik.

A projektmunkán belüli eljárások módjai és motivációi a következőképpen jellemezhetők:

- *A sürgető cselekvési szükségletek megvalósítása oly módon, hogy az a határ menti lakosság számára közvetlen, kiszámítható haszonnal járjon.*

A szükséges intézkedések felismerése és megfogalmazása után utakat keresnek azok megvalósításához, és pénzügyi támogatásokat pályáznak meg. Ez a forma jellemzi a határon átnyúló kooperáció első generációját. A kommunikáció meg-

könnyítése határátkelők nyitásával és a határon átnyúló vízellátási- és szennyvízkezelési intézkedések említhetők példaként.

- *A kapcsolatok ápolására és a bizalom kialakítására vonatkozó konszenzusképes és áttekinthető feladatokról szóló megállapodás.*

Az intézkedések a határmenti régiók kulturális, sport- és egyéb hagyományaira épülnek, és a kapcsolatápolás új formáit alapozzák meg, melyek számára igazgatási keretet, illetve átfogó struktúrát alakítanak ki. E kapcsolati formát a határ menti kooperációk első szakaszában honosították meg és a határszomszédok együttélésének nélkülözhetetlen alkotórészévé vált. Példaként a közös gyermekünnepek, a sport- és zenei rendezvények említhetők meg.

- *A már megkezdett, sürgős tevékenységek szükségessé teszik a megvalósítás további keretfeltételeinek kialakítását.*

Ez a forma a határ menti térségekben jellemző, elfogadott, meggyökeresedett intézkedésekhez tartozik. Ezek rendszerint egyes személyek általi kezdeményezések, melyek pénzügyi vagy jogi okok miatt informális munkával nem folytathatók tovább, illetve meghiúsulással fenyegetnek. A határon átnyúló együttműködés második és harmadik szakaszában a cselekvési szükségletek szisztematikus kidolgozásával keresik a szereplők a folytatás és a minőségi továbbfejlődés lehetőségeit. Az egészségvédelem terén történő együttműködések, továbbá a határon átnyúló tájgondozás és műemlékvédelmi tevékenységek szolgálhatnak példaként.

- *A határ menti térség közös, célorientált fejlesztésének terve.*

Ezek az intézkedések a határ menti lakosság táguló életterére hatással lévő közép távú tervekhez tartoznak. Az együttműködés haladó tapasztalataira épülnek és szakspecifikus, valamint területrendezési cselekvési szükségleteknek számítanak. Ezeket az intézkedéseket rendszerint az országok kezdeményezik és kísérik, de igénylik a helyi szereplők közreműködését is. Ez a forma jellemzi a határmenti projektek második és harmadik generációját. Példákat a vidékfejlesztés, a turisztikai koncepciók és a várostervezés területén, valamint a közös közlekedési szövetségeknél találhatunk. Meg kell jegyeznünk, hogy az effajta intézkedések lakossági haszna nem érezhető azonnal, és azt az ismeretek bővülésének kell megelőznie.

- *A felkínált támogatási lehetőségekre reagáló intézkedések.*

E típusra rendszerint nem jellemző az azonnali cselekvési szükséglet. A rendelkezésre álló támogatás kihasználásával olyan előzetes teljesítésre kell törekedni, amely beilleszthető egy későbbi cselekvési koncepcióba.

Összegzésként megállapítható, hogy a határmenti régiók erősségeinek-gyengeségeinek elemzésénél bemutatott cselekvési szükségletek a projektek megvalósításában nem meggyőzően tükröződnek vissza. Ez azt sejteti, hogy a menedzsment minősége mellett a speciális programok támogatási célokhoz való alkalmazkodási képessége is közvetlen kapcsolatban áll a projekt eredményességével. A szereplők szempontjából ez sajnálatos, mert nélküli a cselekvési szükségletek kielégítésé-

nek egyenes útját. Amennyiben a határ menti régiók szereplői a sajátos cselekvési célokat magukévá teszik, és azokat kedvező előfeltételek esetén offenzív projekt- vagy tervezési munkával át tudják ültetni, a koncepciók megvalósításának nincs helyrehozhatatlan hiányossága. Ez tolerálható, amennyiben nem a közösen megállapított területhasznosítás fejlődésének feltételeit érinti, melyeket a bemutatott intézkedések akadályoznak, vagy megkérdőjeleznek. Ezért a projektek megvalósításának és az emberek közötti kapcsolatok alakulásának vélhető eredményeivel a határ menti együttműködések időközben bekövetkezett dinamikus fejlődése ellenére arra kell rámutatni, hogy a tevékenységek elaprózása szem elől téveszti a koncepció célkitűzéseit, illetve a szinergiahatásokat, végül pedig a pénzeszközök elfecsérlésével jár.

C) A határ menti munka pénzügyi eszköztára

A határon átnyúló együttműködések pénzügyi támogatása Európán belül különböző. Attól függően, hogy az adott részrégió EU tagországban vagy valamelyik közép- vagy kelet-európai országban található, különösen a határon átnyúló kooperációk pénzügyi lehetőségei eltérőek. A finanszírozás módjait tekintve a határ menti együttműködések négy csoportba oszthatók:

- EU tagországok közötti kooperációk (pl. Németország és Franciaország, vagy Németország és Hollandia között),
- egy EU tagország és egy nyugat-európai nem unióbeli ország közötti együttműködés (pl. Németország és Svájc között),
- egy EU tagország és egy közép- vagy kelet-európai nem EU tagállam közötti kooperáció (pl. Németország és Lengyelország, vagy Németország és Csehország között),
- a nem EU tagállamok közötti együttműködések (pl. Szlovákia és Lengyelország között).

E csoportoknak különböző lehetőségeik vannak a határon átnyúló projektek finanszírozását illetően, mivel az együttműködések támogatására szolgáló eszközöket nem lehet mindenütt felhasználni. Például az INTERREG program támogatása valamennyi európai régió számára rendelkezésre áll, a PHARE-eszközök pedig a kelet-közép-európai országok hasznára válnak.

Az Európai Unió egyrészt az INTERREG II, másrészt a PHARE (PHARE CBC) programokon keresztül nyújt pénzügyi támogatást a belső- és külső határok menti együttműködések számára. Jellegetően fogva az INTERREG program az EU belpolitikájához, a PHARE-program a külpolitikájához tartozik, az előbbi célja, hogy különösen a határ menti együttműködések pénzügyi támogatásával folytassa az európai integrációs folyamatot, az utóbbi célja pedig, hogy közelítse a kelet-közép-európai államokat az Unióhoz (Sitte–Ziegler 1994).

A támogatási eszközök eltérő felhasználása és a különböző támogatási programok más-más összetétele miatt az áttételési akadályok nagy száma lép fel. Például az EU tagországok közötti, határ menti együttműködések fő finanszírozási forrásánál – az INTERREG programnál – jelenleg az EU által támogatott projektekhez való,

kötelezően előírt hozzájárulás a legfontosabb probléma, ennek köszönhetően a kiegészítő pénzügyi források keresése áll az előtérben. A gyakorlatban végső soron sok állami és nem állami szerv jöhet szóba a határokon átnyúló projektek regionális, illetve nemzeti hányadának finanszírozására. Az adományozó személye rendszerint a támogatásra vonatkozó projekt jellegétől függ. A finanszírozásban többek között községek, városok, járások, térségek, szövetségi államok, szövetségek, gazdasági szervezetek, valamint alapítványok vesznek részt. Németország esetében nincsenek megfelelő országos/szövetségi programok a nemzeti/regionális hozzájárulás biztosítására. A nyugat-német határ menti régiók projektjeire irányuló eszközök különböző támogatási formákból származnak: tanulmányi-és kutatási munkák tételeiből, a határ menti projektek számára elkülönített tételekből, valamint az infrastrukturális projektek esetében az egyes szakminisztériumok költségvetéséből⁷.

A határ menti projektek finanszírozásánál fellépő jelenlegi fejlődési akadályok inkább a jelenben, mint a múltban gyökereznek. Az állam jelenlegi, következetes megszorító politikája miatt különösen a határon átnyúló projektek vannak kitéve jelentős költségvetési csökkentéseknek.

Az EU tagállamok és a közép- és kelet-európai országok közötti együttműködések terén az INTERREG és a PHARE támogatási módozatok közötti koordináció jelenti a fő problémát. A PHARE program Közép- és Kelet-Európa átfogó támogatásának integráns része. Az Európai Bizottság Regionális Politikai Főigazgatósága (GD XVI) illetékes az INTERREG II programmal kapcsolatos ügyekben, a PHARE CBC programot pedig a Külkapcsolatokért Felelős Főigazgatóság (GD I) koordinálja. A koncepcióban megfogalmazott problémák mind regionális, mind nemzeti szinten előreprogramozottak: a CBC menedzsmentje erősen kapcsolódik a PHARE programok nemzeti struktúrájának központi menedzsmentjéhez, az INTERREG menedzsmentjébe viszont bevonják a regionális és helyi szereplőket is (pl. Németországban).

Az EU tagállamok és a nem uniós országok közötti, határ menti projektek finanszírozásának nehézségei az INTERREG II és a PHARE CBC eltérő szerkezetéből és irányelveiből adódnak.

A különbségeket három csoportba sorolhatjuk:

1) *A programok eltérő időtartama*

Az INTERREG közepes időtartamú, több évre szóló program (az aktuális támogatási periódus 1994-től 1999-ig tart), melynek a mindenkori határ menti térségre vonatkozó előzetesen rögzített pénzügyi kerete van. A PHARE CBC ezzel szemben egy éves program, amelyet évente újra kell tárgyalni.

2) *Különböző döntési utak és testületek*

Az INTERREG esetében a támogatandó projektekről szóló döntéseket operatív programok alapján hozzák, amelyek a régiók és az Európai Bizottság közötti tárgyalások eredményei. Az adott operatív programot helyi irányító bizottság veszi át és kíséri tovább. A PHARE CBC program a Brüsszelben székelő PHARE-igazgatósági Bizottság irányítása alá tartozik.

3) Különböző döntési időtartamok

A kérelem beadásától a projekthez való végleges hozzájárulásig és a megvalósításig terjedő időtartamot tekintve lényeges különbségek vannak a két támogatási program között. Az INTERREG keretein belül a kérelem betérjesztésétől az engedélyezésig legkedvezőbb esetben három hónap telik el, a PHARE CBC által finanszírozott projektek esetében az előírt időtartam másfél évig terjed. A leírtakból megállapítható, hogy az INTERREG vagy a PHARE CBC által támogatott projektek esetében a hozzájárulás és a megvalósítás között a legkedvezőtlenebb esetben több év is eltelhet.

Az Európai Bizottság a nem EU tagországok – különösen a közép- és kelet-európai országok, valamint a Szovjetunió utódállamainak – határ menti kooperációi számára számtalan lehetőséget teremtett a határon átnyúló projektek anyagi támogatására. Ennek eszköztára a TACIS program mellett határon átnyúló alapokat és kisebb programokat foglal magába, amelyeknek mennyiségi terjedelmüknél fogva alig, vagy csupán csekély mértékben van jelentősége az Európai Unió költségvetésére. A határ menti régiókban gyűjtött tapasztalatok azt mutatják, hogy ez idáig a határon átnyúló együttműködéseknek külső pénzügyi támogatás nélkül kellett működniük. Az együttműködések mindenképp a községek és a vállalatok közötti belső kooperációk támogatták. Az elindított projekteket túlnyomó részben a résztvevők finanszírozták. A pénzeszközök elosztásáról – beleértve a határ menti térségekre vonatkozó forrásokat is – nemzeti-állami szinten döntenek. Ott történik a tartalmi prioritások területi szinttől független meghatározása.

D) A határ menti kooperációk sikerei és akadályai

A vizsgálat a határ menti térségek fejlődési sikerei és sikertelenségei okainak sorozatát tárta fel. Összefoglalóan azt a pozitívumot lehet megállapítani, hogy a sikeres határ menti politikához olyan aktív szereplőkre van szükség, akiket nagy személyes erőbedobás, a fejlődési folyamat iránti érzékenység illetve beleérző képesség, motivációs készség, valamint a célok megvalósítása melletti kitartás jellemez. A sikeres aktorok további ismérvei a szakmai kompetencia, a szavahihetőség és a meggyőző erő. Ebből kifolyólag szükséges a határszomszédok közötti jó kétoldalú kapcsolat, illetve a szomszédos országok közvetlen partnereivel való folyamatos együttműködés. Ezenkívül fontos, hogy magában a határ menti térségben és a régióban is nagy fokú közérdeklődés kísérje e folyamatot. Ezt a média jelenlétével, a sajtó bevonásával lehet segíteni. Előnyös az is, ha a határ menti régió szereplői együttműködnek az európai vezető testületekkel, mivel így biztosítható az adott térség és az Európai Bizottság közötti információáramlás. Ezáltal a régió képviselői aktuális információkkal dolgozhatnak, és tájékozódhatnak a régiókat érintő – pl. támogatási módokra, vagy fejlesztési célokra vonatkozó – változásokról.

A sikeresség említett kritériumai állnak szemben a projektek megvalósítását akadályozó következő tényezőkkel: a részterületek szociális-gazdasági struktúrájában meglévő nagy eltérések megnehezítik az egyenjogúságon alapuló partnerségi együttműködést. A cselekvési szükségleteket tekintve a határmenti területek fejlőd-

désében, a prioritások meghatározásában és a pénzeszközök felhasználásában különböző érdekek fogalmazódnak meg. Az eltérő jogi rendszerek, a politikai és igazgatástechnikai aszimmetriák, valamint a politikai és kulturális különbségek akadályozzák az együttműködést és egymás megértését. Az operatív, mindennek előtt a szakmai és igazgatástechnikai feladatokat tekintve hátrányosak az eltérő és gyakran változó országos és községi szintű hatáskörök, valamint a szakmai és helyi önzések. A pszichológiai korlátok, a történelmileg kialakult félreértések éppúgy megterhelik a partnerségi kapcsolatokat, mint a politikai bizonytalanságok a projektmunka során kialakított pénzügyi szabályozásokat, vagy a politikai megkötések a gazdaság fejlesztését. A bürokratikus, komplikált kérelmezés időbeli elhúzóódása, valamint az INTERREG és a PHARE programok egymástól elkülönült engedélyezési eljárása a közös projektek esetében megnehezítik a stratégiai és időben áttekinthető projektfejlesztést. A határ menti régió menedzsmentjének tapasztalati hiányosságai és a szakmai koordinációs feladatok elégtelen kompetenciája a feladatkör újszerűségéből és a támogatási módok sokrétűségéből fakadnak, azonban azt el kell ismerni, hogy gyors „beletanulás” és megfontolt cselekvés jellemzi a szereplőket. Az INTERREG és a PHARE programok említett finanszírozási akadályaihoz a határ menti régiók egyes területein információs és nyelvi nehézségek is társulhatnak.

A határ menti területi politika továbbfejlesztését elősegítő szempontok

A közös határ menti fejlődés forduló- és súlypontja a szakmailag átfogó fejlesztési koncepciók kidolgozása. E dokumentumok adják a cselekvési szükségletek helyes felismeréséhez és a stratégia követéséhez az alapot. Ebben az összefüggésben kettős eljárás ajánlott. A vertikális orientáció során közép és hosszú távú célokat tűznek ki. A horizontális orientáció a sürgősség, a cselekvési szükségletek, a kezdeményezés, a várt szinergiahatások, a megvalósíthatóság és politikai hatékonyság elveinek megfelelő projektcsoportokat dolgoznak ki, amelyek a kitűzött célokat lépcsőzetes programként valósítják meg. Ez az eljárás biztosítja az integrált fejlesztési program megvalósítását, dinamikus továbbfejlesztését illetve aktualizálását is.

A vizsgálatból a következő ajánlások vezethetők le:

1) A regionális erők megerősítése

A regionális szint azáltal erősíthető, hogy az eurégiók, mint a határ menti kooperációk intézményei sokkal jobban kihasználják a határon átnyúló tervezés és regionális fejlesztés informális együttműködési módjait, és kiépítik az erre vonatkozó szükségleteiket. Tervezési dialógust és folyamatot kell kialakítani a községi és regionális hatóságokkal, kutató intézményekkel, gazdasági és szociális partnerekkel, valamint a határ menti régió valamennyi érdekelt szereplőjével. Ehhez a már meglévő, határon átnyúló hálózatokat tovább lehet fejleszteni egy sokkal kötetlenebb tervezési fórummá. Az informális struktúrák csak a speciális szakmai együttműködésekben érthetők meg.

- 2) *A szektorális célok jobb koordinálása a határ menti térségek jogi és intézményi hatáskörének segítségével*

A fejlesztési koncepciók és a szakmailag átfogó projektek megvalósításához erősíteni kell a koordinációt. Ez előrevetíti, hogy a határ menti térség valamennyi aktora „egyet akar”, felismerik, és figyelembe veszik a regionális szükségleteket és lehetőségeket. A szakmai és az állami önzést alá kell rendelni a határ menti régiók céljainak. Jelenleg azonban az eurégiók nem tudják ellátni ezt a szerepet, mivel sem az ország egy részére, sem a határ menti régióra nézve nem rendelkeznek a szükséges jogi és intézményi hatáskörrel. Ezt a legtöbb határ menti régióban még az is súlyosbítja, hogy az adott országon belül az egyes területek különböző hatáskörökkel, igazgatási struktúrával és fennhatósággal rendelkeznek. Ezenkívül a határ menti térségek fejlesztésére vonatkozó szakmailag átfogó koordináció országos szinten szerveződik, tehát messze a tulajdonképpeni történésektől. Ezért a határ menti képviselő segítségével szükséges a határ menti területek jogi és intézményi kompetenciájának kialakítása. A konkrét megvalósításról, valamint az állami és regionális képviselők bevonásáról az állami szuverenitási keretek figyelembevételével kell megállapodni.

- 3) *A programok menedzselése a régiók segítségével*

Magának a régiónak is meg kell kapnia a programok kíséretére és a projektek átültetésére, vagyis a határ menti térség egész programmenedzsmentjére vonatkozó hatáskört. Ez a lépés csak az állami hivatalok jogi kereteinek megfelelő bevonásával vihető végbe, és lehet hatékony. A tervezési fórumnak a PR-tevékenység feladatait is fel kell vállalni. A határ menti térség lakosságát egy célzott PR-tevékenységgel kell tájékoztatni a fórum munkájáról és a kezdeményezett projektekről.

- 4) *A támogatási programok rugalmas kialakítása és a források pályázására vonatkozó hatáskörök egyesítése*

Az európai és a nemzeti támogatási programokat rugalmasan kell kialakítani, és azoknak az elsődleges cselekvési szükségletekhez kell igazodniuk. A szakmai célokat be kell építeni a megvalósítási stratégiába, nem pedig fölérendelni annak vagy mellőzni. A támogatási eszközök és célok intenzív egyesítése szükséges a prioritást élvező cselekvési szükségletek jobb megvalósításához. Ezért a források pályázására vonatkozó hatáskört a határ menti régiókba kell helyezni, a projektek iránti kérelmeket lehetőleg ott kell összegyűjteni a célirányosság és hatékonyság figyelembevételével. Ez azt jelenti, hogy a regionális vonatkozású projektek esetében a források megpályázásával maguk a határ menti régiók rendelkeznenek. A regionális, illetve az európai és nemzeti érdekeltségű projektmenedzsment az adott állam hivatalainak kezében van. Az európai, illetve a nemzeti projekteket azonban az érintett határ menti régiókkal együttműködve kell megvalósítani. Valamennyi projektet – kezdeményezze azt akár a határ menti régió, az ország vagy az Európai Bizottság – a határ menti térség koncepciójában megfogalmazott célokkal kell összhangban lennie.

Ezen túl a határon átnyúló együttműködések továbbfejlődéséhez és az európai integráció előfeltételeként, illetve támogatásaként meg kell változtatni a támogatási politika keretfeltételeit, azért, hogy a pénzügyi források az eddigieknél erősebben orientálódhassanak a cselekvési szükségletekhez. Ezáltal meg lehet szüntetni a támogatási eszközökre vonatkozó akcionizmus okait, és egy konszenzusképes európai fejlesztési koncepcióra és a regionális fejlesztési programokra támaszkodva a határon átnyúló tevékenységek összevisszasága hatékonyan hozzáigazítható a támogatási politikákhoz.

Fordította: Nárai Márta

Jegyzetek

- ¹ Az elemzésbe vizsgált területként a német-lengyel, a német-cseh, a német-osztrák-cseh, a PAMINA-területet (Dél-Pfalz – Középső-Felső-Rajna – Észak-Elzász), a Saar-Lor-Lux határmenti térséget, valamint a keleti-tengeri területet vettük fel.
- ² Az Európai Területfejlesztési Tervezet első hivatalos változatát az Európai Unió tagországi területfejlesztésért illetékes miniszterei 1997-es informális találkozásán terjesztették elő.
- ³ Ez nem jelenti azt, hogy Maastricht előtt nem voltak határon átnyúló együttműködések. 1988-ban azonban ezeket egységes platformra helyezték.
- ⁴ Szakszervezeti oldalról például a régiók közötti szakszervezeti tanácsokat lehet megemlíteni (Müller 1994).
- ⁵ Az INTERREG egy a 13 közösségi kezdeményezésből. Az Európai Bizottság a közösségi kezdeményezés speciális rendszerpolitikai eszközével olyan akciókat kíván támogatni, amelyek a közösség számára nagy jelentőséggel bíró problémák megoldásához járulnak hozzá.
- ⁶ A regionális fejlesztési koncepció első lépésben a régiók szociális és gazdasági fejlődésének állapotfelmérését végzi el. Ebből az erősségek-gyengeségek elemzésből egy regionális eszményképet dolgoznak ki célkatalógus formájában, amely tulajdonképpen egy olyan intézkedésgyűjtemény, amely az elérendő célokat, beleértve a prioritások megállapítását is, valamint a projektintézkedések finanszírozását tartalmazza.
- ⁷ Kelet-Németországot csak a teljesség kedvéért említjük: ott az érintett szövetségi államok eltérő törvényi szabályozást alkalmaznak, pl. Mecklenburg-Vorpommern 15%-os átalányt fizet, míg Brandenburg ezzel szemben csak 5%-ot teljesít.

Irodalom

- Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union.* (1997) Brüssel, Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt 1996.* (1996) Luxemburg, Europäische Kommission GD XVI Regionalpolitik und Kohäsion.
- Europa 2000 – Europäische Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung.* (1995) Luxemburg, Europäische Kommission.
- Leitfaden der Gemeinschaftsinitiativen 1994–1999.* (1994) Luxemburg, Europäische Kommission.
- Müller, G. (1994) Grenzfahrungen – Arbeitsfelder, Arbeitsweisen und Arbeitshemmnisse Interregionaler Gewerkschaftsräte – *WSI-Mitteilungen*. 4.
- Roch, I.–Scott, J.–Ziegler, A. (1998) Umweltgerechte Entwicklung von Grenzregionen durch kooperatives handeln. – *IÖR Schrift*. 24. Dresden.
- Sitte, R.–Ziegler, A. (1994) Die EU-Stukturfonds nach der Reform. – *WSI-Mitteilungen*. 4.
- Sondertagung des Europäischen Rates über Beschäftigungsfragen Luxemburg.* (1997) – *EU-Nachrichten. Dokumentation* 6. Bonn, Europäische Kommission Vertretung in der Bundesrepublik Deutschland.