SÜLI-ZAKAR ISTVÁN–BUJDOSÓ ZOLTÁN

HATÁROK, HATÁRMENTI EGYÜTTMŰKÖDÉSEK EURÓPÁBAN – BIHARBAN

Bevezetés

Nyugat-Európában a határtérségek helyzete mára alapvetően megváltozott a határok, határmenti térségek átértékelődése következtében. Ma a velük összefüggésben felmerülő kérdések egyfelől a határmentiség fogalmát érintik, másfelől a jelen helyzetükből fakadó sajátosságokat, vagyis újfajta lehetőségek, előnyök és hátrányok megjelenését, s ezek lehetséges következményeit.

A határok állandósága, szilárdsága vagy átjárhatósága jellemző az emberek, a népcsoportok, a nemzetek, s kultúrák önmagukhoz és egymáshoz való viszonyára, de a gondolkodás, megismerés, viselkedés szabályozására is. A politikai és az etnikai, nemzetiségi, a nyelvi és kulturális határok különbözőségének kérdése hangsúlyozottan merül fel olyan határok esetében, mint amilyenek például a mai Magyarország határai, amelyek csak a XX. században alakultak ki, s így e határoknak, s határvidékeknek nincsenek jelentős történelmi hagyományai.

A határ mentén fekvő települések sorsát, a lakosság életének minőségét alapvetően befolyásolja a határ jellege. Javulhat a határok mentén lakók életminősége, ha kibővül az országok, régiók, települések közötti együttműködés lehetősége (pl.: testvérvárosok, munkaerőcsere, természetvédelem, közös terület- és településfejlesztés, kiskereskedelem). Ahol a határok átjárhatósága növekszik, ott az államhatár összekötő jellege erősödik meg, s a helyi fejlesztés nagymértékben építhet új térségi együttműködésekre. Ahol azonban a határok elválasztó, elkülönítő jellege marad erősebb, ott a határrégiókban továbbra is a periféria-jelleg lesz a meghatározó (*Amin, A.–Tomaney, J.* 1995).

Összekötő jellegű határok esetében a határok mentén együttműködő határrégiók alakulhatnak ki, amelyek az elválasztó határmenti területekhez képest új minőséget jelenthetnek, s számos különleges lehetőséget kínálhatnak a közös fejlesztések számára (HARDI T. 2001.). A határrégiók entitása többnyire megteremti a saját határon átnyúló infrastruktúráját, közös érdekeltségeit. Az eltérő szuverenitások pozitív egymásra hatásából származó előnyök összeadódhatnak, s az együttműködő határrégiókban ezek a területfejlesztés lényeges erőforrásaivá válhatnak (*O'dowd, L.–Wilson, T.M.* 1996).

Nyugat-európai példák igazolják, hogy a határmenti fekvés a társadalmi-gazdasági fejlődésre önmagában nem jelent szükségszerűen hátrányt, sőt kifejezetten előnyös is lehet. (Az általunk vizsgált sikeres nyugat-európai eurégiós gyakorlat - Régió Basiliensis, a Piemonti Régió és a Maas-Rajna Eurégió példája - is ezt bizonyítja). Nyugat-Európában a politikai és nemzeti határok egyre inkább veszítettek jelentőségükből, elválasztó erejük gyengült, átjárhatóbbak és nyitottabbak lettek, sőt „légiesültek" (*Anderson, J.–Hamilton, D.* 1999).

Napjainkban a határmenti együttműködés az Európai Unió egyik kiemelt működési területe, főleg a gazdasági és a szociális együttműködés erősítése céljából. Ehhez azonban az EU-s tapasztalatok szerint az egyes régiók eltérő fejlettségi szintjét csökkenteni kell. Az Európai Unió törekvései között központi helyet foglalnak el a határterületek fejlesztésére vonatkozó intézkedések, a nekik nyújtott támogatások (pl. a munkaerőképzés, a területfejlesztés és a szociális politika területén). Ebből a célból jött létre az INTERREG program is, amelyet a nemzeti határok (az Unió belső vagy külső határa) mellett fekvő régiók közötti együttműködések támogatására hoztak létre. Ezek a területek ugyanis általában perifériás földrajzi elhelyezkedésűek, s ehhez gyakran hozzájárulnak a nyelvi nehézségek okozta hátrányos tényezők is. Az INTERREG programban a határmenti térségek fejlesztését, az egyes szervezetek közötti információcsere javítását és a határmenti területi struktúrák modernizálását célozzák meg (*Vehrer A.*1997).

A határok és a határmentiség geopolitikai átértékelődése

A geopolitikai vélekedések szerint a határmenti helyzet általában hátrányokkal jár, de előnyei is lehetnek. Az elmúlt évtizedekben Kelet-Közép-Európában inkább a hátrányok domináltak. Csak néhány éve változott meg ez az állapot, és főként csak a nyugati határaink mentén. A nyugati modell kelet-közép európai viszonyokra történő adaptálása a Berlin, vagy Bécs vonzáskörzetében fekvő térségben vonzónak tűnik az ott élő lakosság számára, s ezt használják ki a működő INTERRREG-Phare CBC kapcsolatok (*Aschauer, W.* 1996/b).

Az együttműködéseket tehát befolyásolja, hogy a határtérségek milyen jellegű határ mentén helyezkednek el. Az osztrák-magyar, vagy a német-cseh határmenti régiók helyzete sokkal összetettebb, mint a más szomszédainkkal érintkezőké. A nyugati határ hosszú időn keresztül két politikai, ideológiai és gazdasági rendszert választott el egymástól, ami a vasfüggönyben, mint objektumban is megtestesült. Ugyanakkor több mint egy évtizede országaink között új típusú kapcsolatok alakultak ki, amelyek egyre intenzívebben hatoltak be a gazdaságba, a társadalom különféle szféráiba, de az egyének egyre nagyobb tömegét is átfogták (*Pál Á.–Szónokyné Ancsin G.* 1996).

A határmenti térségek több szempontból is specifikus helyzetben vannak: egy ország határán helyezkednek el, illetve egy másik ország közvetlen közelében. A két ország közt húzódó államhatár egyrészt elválasztja, de Nyugat-Európában az esetek többségében össze is köti a két térséget. A határtérségek lakossága gyakran vegyes nemzetiségű, s a határ két oldala általában történeti, kulturális és gazdasági vonatkozásban is rokonságot mutat. A határmenti térségek közös történelmük, kultúrájuk, hagyományaik, településszerkezetük és lakosságuk összetétele révén sajátos átmenetet jelenthetnek a két ország között. Egyszerre két országhoz kötődnek, függnek saját központjaiktól, de hagyományos kapcsolatok kötik össze a határ másik oldalán fekvő településekkel is (*Anderson, J.–O'dowd, L.* 1999).

A határmenti települések helyzete sok szempontból más-más egy ország különböző területein. Eltérő a településszerkezet, a lakosság összetétele, demográfiai és kulturális helyzete, és a vallási összetétele. Mégis majdnem mindenütt megfigyelhető a határmenti térségek, különösen a kistelepülések elsorvadása. Sokan elköltöztek a határ mellől, és ezt az elvándorlási folyamatot ma már nehéz lenne megállítani. Ehhez az együttműködés formáit úgy kellene alakítani, hogy alkalmazkodjon a lakosság kulturális és demográfiai viszonyaihoz, illetve a településszerkezethez. Ugyanakkor a határok lebontása, légiesítése, a határokon átívelő kapcsolatok kialakulása segíthet a pozitív folyamatok felerősítésében (*Armstrong, H.W.–Vickerman, R.W.* 1995).

A határmentiség a nemzetközi regionális együttműködés, a csírákban fellelhető nemzetközi regionális alakulatok tekintetében is fontos regionális jövőképelem. A komparatív elemzések során éppen ezért számos következtetésre juthatunk, ha összevetjük egymással az Alpok-Adria Együttműködés, a Kárpátok Eurorégió vagy a még olyan kezdetleges formában intézményesült Bécs-Pozsony-Győr háromszög sajátosságait. Mindenesetre az utóbbi évek regionális kutatásai szerint az európai egységesülés során nem a nemzetek feletti törekvések fognak csak eredményre vezetni, hanem azok a kooperációk is, amelyek a szomszédos államok régiói között szerveződnek (*Enyedi Gy.* 1993, 1994, KOZMA T. 1992). Tehát kiemelt jelentősége lehet a határmenti régiók együttműködésének az EU-hoz való csatlakozásunk és felzárkózásunk szempontjából (*Süli-Zakar I.* 1996/a; 2001/e).

Az országok közötti kapcsolatok érzékeny és aktív térségei az országhatár mentén elhelyezkedő területek. Érzékenyek mindenféle akcióra a szomszédos országgal szemben, hiszen a történelem során a konfliktusok elsőként itt jelentkeztek, a háborúk után a határvidékek és egyben a lakosságuk is megcsorbult, vagy éppen átkerült a másik országhoz (*Pándi L.* 1997).

A határmenti térségek az országon belül földrajzi értelemben a periférián helyezkednek el, és ez gyakran halmozottan hátrányos helyzetet jelent. E sajátos

földrajzi helyzet azonban esetenként jelenthet előnyt is, adott esetben kompenzálni képes a más jellegű hátrányokat (*Mackinder, H. J.* 1999).

A határmentiség átértékelődése szempontjából alapvető jelentőségű az, hogy a határmenti térségek az országok kapcsolatainak közvetítői is. A határrégiókban a szomszéd hatása, annak léte természetes, szokásai megismerhetők, intézményei befoghatók. Ezekben a zónákban a kapcsolatok gyors élénkülésével a gazdaság is megpezsdül, hiszen növekszik az átjárás, az új értékek és minták adaptálása állandósul, de azok terjesztése is innen indulhat meg az ország más részei felé. Az egyén szintjén a határ tágabb földrajzi környezetünkben elsősorban életmódot, életkörülményeket és lehetőségeket befolyásoló tényezőként jelentkezik.

Az előbbiekből következik, hogy a határ és periféria, határmentiség és perifériális helyzet fogalmilag nem azonosak. A határmentiség a perifériális helyzet, a periféria sajátos változata, minősített esete. A határmenti térségekre nagyrészt érvényesek a periféria település-földrajzi értelmezése szerinti általános megállapítások, emellett azonban sajátos egyedi jellemzőik is vannak. A leírtakból következik, hogy egy országban általában több periférikus terület van, mint határmenti térség (*Éger Gy.* 1998.). Ilyenek például a „belső" perifériák is, amelyek elzárt, rossz közlekedés-földrajzi helyzetű térségeket jelentenek.

A határmenti területeken az ágazati szerkezet problémái is összefüggésbe hozhatók a munkaerő regionális sajátosságával. A gyorsan periferizálódó határmenti sávban a lakosság elöregedése mellett a fiatal generációk fokozódó veszélyeztetettsége figyelhető meg ott, ahol a meglévő, örökölt szerkezet megváltoztatásának lehetőségei korlátozottak, s a szerkezetváltás folyamata lassú. Az elmúlt tíz évben a Kárpátok Eurorégió területén különösen érzékelhető volt az, hogy a határmenti elmaradott falusi körzetekben jelentősen növelték arányukat a marginalizálodott csoportok.

Ez a jelenség konkrétan abban nyilvánul meg, hogy nincs alternatíva a munkaerőpiacon, sőt, többnyire jelentős a munkanélküliség: a migráció általában csak egy irányba (az ország belseje felé) lehetséges, kialakul az ingázás kényszere, s a foglalkozási szerkezet nem gazdagodik.

A határmenti térségek regionális fejlődésére a fentieken túl olyan tudati tényezők is hatással vannak, amelyek korábban gyakran kimaradtak a vizsgálódások látóköréből, ennek ellenére nem vitatható a jövőre gyakorolt erősödő hatásuk. A magántulajdon dominanciájára alapozódó piacgazdaság, az önkormányzatiság, valamint a civil szerveződések szerepének növekedésével ezek a tényezők egyre nagyobb jelentőséget kapnak különösen a lokális és a kistérségi viszonyok alakulásában.

A határmenti területeken a regionális sajátosságok feltárása a vázolt jövőképelemek segítségével a jövő szempontjából azért is különös jelentőségű, mert egyáltalán nem közömbös, hogy a központi és a határmenti országrészek között

egy végzetes, esetleg irreverzibilis polarizálódás megy végbe, vagy pedig egy olyan, az öröklött és meglévő sajátosságokat megtartó kiegyensúlyozott fejlődés, amely a területi aránytalanságokból fakadó és egyre jobban érzékelhető feszültségeket csillapítja. Egyben alapja lehet azon pozitív elemek megkeresésének, feltárásának, amelyek mint endogén források segíthetik a „szakadék" további mélyülésének megakadályozását. Ilyen pozitív hatása lehet például a transzferjelleg megerősödésének, az információkat-innovációkat összegyűjtő-továbbító kapuvárosok kialakulásának.

Közép-Európában a Kárpát-medence területét szabdalják fel leginkább államhatárok. Ezek társadalmi-gazdasági fejlődést akadályozó hatása térségünkben eléggé közismert, s az érintett területek elmaradásában jelentős részt tulajdoníthatunk a határok elválasztó szerepének (*Süli-Zakar I.* 1992/d; 1999/c). Nyugat-Európában „légiesültek" a határok, s ott az egykori határállomások, vámházak új funkciókat kaptak. Példaértékű lehet számunkra az, hogy a német-holland határon fekvő Gronau kisváros egykori vámházában székel ma az Európai Határmenti Régiók Együttműködésének (AEBR) központja (*Czimre K.* 1998).

A határon átnyúló (CBC) szervezetek az Európai Unióban

A II. világháború befejezését követően Nyugat-Európa egyik legjellemzőbb vonása az euregionalizmus megjelenése és kiteljesedése volt. A diadalmaskodó regionalizmus az elmúlt évtizedekben alkalmasnak bizonyult több évszázados (politikai, etnikai, területfejlesztési) akut problémák megoldására. Az euregionalizmus a 90-es években elérte Kelet-Közép-Európát is, és remélhetjük, hogy az itteni régi keletű problémák megoldásában is sikert eredményezhet. Az euregionalizmus különösen fontos feladata a politikai államhatárok társadalmi-gazdasági akadályozó és elválasztó szerepének csökkentése, a határon átnyúló kapcsolatok erősítése volt.

Ugyanis az európai nemzetállamok megszilárdulásával, központi irányításuk megerősödésével párhuzamosan a határaik mentén fekvő területek jó része háttérbe (perifériára) került. Gyakran korábbi természetes (helyi, regionális), a nemzetállami határ túloldalára került kapcsolataiktól elvágva, többnyire a nemzetállami központok által is elhanyagolva, e területek fejlődése lelassult, ami a gazdasági mutatókban és az infrastrukturális ellátottság alacsonyabb szintjében is egyértelműen tükröződött. E helyzetet a XX. század első felének történelmi eseményei a legtöbb esetben tovább súlyosbították. A határokon átnyúló együttműködés gondolata éppen ezért az 1950-es évek végén, az európai integrációs folyamat első lépéseit követően vált időszerűvé. Ekkortól jöttek létre a határokon átnyúló együttműködések első szervezett formái.

Ma már elmondhatjuk, hogy az európai nagyrégió versenypozíciójának erősödésében fontos szerepet játszottak az országhatárokon átnyúló interregionális kapcsolatok. A térség tartományai a II. világháborút követően a határmenti kétoldalú kooperációkat fokozatosan többoldalú területi társulásokká fejlesztették. Így jött létre a klasszikus példaként idézni szokott Regio Basiliensis, a francia Felső-Elzász megye, a svájci Basel város és kanton, illetve a dél-német Badeni kerület szövetsége, amelynek eredményeképpen a korábbi francia-német ellentétet egy harmonikus gazdasági és kulturális együttműködés váltotta fel. Már a hetvenes évek elején a három tájegységben speciális egyetemi szakokon közös képzést is szerveztek (*Scott, J.* 1989).

Történetiségét tekintve a határmenti kapcsolatok javítására először a holland-német határ mentén jöttek létre eurégiók, majd ezt követte a francia-német határmenti térség, amely hosszú századokon keresztül geopolitikai szempontból Európa legérzékenyebb területe volt. Az itt szerveződő eurégióknak nagy szerepe volt a francia-német megbékélésben.

Európa államai az új évezred kihívásainak a nemzetközi együttműködés szorosabbá fűzésével, különböző integrációs szervezetek kiépítésével, továbbfejlesztésével igyekeztek megfelelni. Ennek eredményeként a határmentiség kedvezőtlen társadalmi-gazdasági következményeit Európa nyugati felén hatásosan védték ki az elmúlt évtizedekben a sikeres euregionális együttműködések. Elmondhatjuk tehát, hogy napjaink egyik legfontosabb európai jelensége a regionalizmus térhódítása. A XX. század végének Európája egyre inkább a régiók Európája lett. A regionalizmus észak- és nyugat-európai modellje fokozatosan összeurópai modellé válik, földrészünk mind több térségében jelenik meg a regionális állam. Ez a fejlődés hazánkat sem kerülte el, Magyarország a térség több regionális együttműködésének kezdeményezője, illetve résztvevője (Alpok-Adria Együttműködés, Kárpátok Eurorégió, Duna–Maros–Körös–Tisza Eurorégió, Vág–Duna–Ipoly stb).

Az eurorégió, vagy ma már egyre gyakrabban eurégió nevét akkor használják, amikor egy olyan területet akarnak megjelölni, ahol a kölcsönös interregionális, vagyis határokat áthidaló gazdasági, szociális, kulturális, illetve más jellegű együttműködések léteznek kettő, vagy több állam, illetve a helyi kormányzataik között (*Süli-Zakar I.* 1998/a).

Az eurégió tehát egy behatárolt földrajzi területet jelöl, amely két vagy több ország adott területét foglalja magába, amelyek megállapodtak abban, hogy összehangolják tevékenységeiket a határmenti térségek eredményesebb fejlesztése érdekében (*Süli-Zakar I.–Corrigan J.–Béres Cs. 1996, Süli-Zakar I.–Corrigan J.* 1998).

„Az eurorégió a határmenti együttműködés formalizált struktúrája, amely magába foglalja a helyi és regionális hatóságok képviselőit, valamint esetenként

a társadalmi és gazdasági partnereket. Az eurorégió sajátos szervezeti struktúrával rendelkezik, amelynek legmagasabb szintje a választott tanács, ezt követi a bizottság, továbbá a tematikus munkacsoportok és az állandó titkárság." (*Éger Gy.* 1998). Ugyanakkor el kell ismerni azt, hogy a gyakorlatban széleskörűen használt, bevett fogalomról van szó. Főleg a német szakirodalom jeleskedik praktikus megfogalmazásokban (bizonyára nem függetlenül Németország érintettségétől), úgyhogy talán nem túlzás az eurégiók német doktrínájáról beszámolni. Ez a doktrína a pragmatikus megközelítés mellett tör lándzsát: „az eurorégiók a határmenti együttműködés hagyományos és legeredményesebb formájának számítanak, s intézményükkel az együttműködés viszonylag rugalmas eszköze áll rendelkezésünkre... Az eurorégió nem jelent mást, mint a határvidékek közötti együttműködés intézményesített formáját. Jogi formáját tekintve bejegyzett egyesület annak a mindenkori nemzeti jogrendszernek a kebelén belül, ahová a testület területileg tartozik. Határok feletti viszonylatban pedig az eurorégiók közgyűlése tölti be a legfelső döntéshozó szerv szerepét."

A nyugat európai szakirodalmi források alapján az alábbiak szerint foglalhatjuk össze az eurégiók legfontosabb jellemzőit:

- a határmenti együttműködés legeredményesebb formái Európában;
- segítenek leépíteni a határmenti területek fejlődésbeli különbségeit;
- erősítik az emberek egymás iránti bizalmát és együttműködését;
- a jószomszédság és az integráció gyakorlóterepei;
- segítik a múlt negatív geopolitikai örökségének meghaladását;
- fontos elemei a közép-európai államok betagolódásának az Európai Unióba.

Az eurégió kezdeményezése Nyugat-Európában a II. világháború után merült fel annak érdekében, hogy erőfeszítéseket tegyenek a nemzetközi konfliktusok megelőzésére, s a nemzetek közti szembenállást a kölcsönös együttműködés váltsa fel. A II. világháború utáni Európa politikusai számára (Monnet és Schuman) világossá vált, hogy az együttműködést, a jószomszédi kezdeményezéseket és a kölcsönös tisztelet szellemét olyan közel kell vinni a településekhez és az állampolgárokhoz, amennyire csak lehet. Ugyanakkor világossá vált, hogy a nemzeti kormányok államközi kapcsolatok kiépítésére irányuló erőfeszítéseinél ugyancsak figyelembe kell venni az alulról jövő törekvéseket is (*Pálné Kovács I.* 1994).

A fenti kezdeményezések hatására Nyugat-Európában egyre jobban erősödött az úgynevezett „euregionális szemlélet". Ezen szemlélet szerint a jövő Európája nemcsak nemzetállamok Európájaként, hanem azonos gazdasági érdekeltségű (esetenként határmenti) területekből kialakított régiók Európájaként is értelmezhető. (A feudális korszak Európáját a „királyok Európájának", a polgári nemzet-

államok létrejöttét követően a kontinenst „nemzetek Európájának", a modern Nyugat-Európát pedig a „régiók Európájának" nevezik a nyugati leírások.)

Nyugat-európai vélekedés szerint egy országhatárokon átnyúló eurégió alkalmas lehet államokon belüli és államok közti, eddig meg nem oldott konfliktusok kezelésére. Ezek a konfliktusok adódhatnak államok közötti nemzeti, etnikai, vallási ellentétekből, vagy országon belüli krónikus gazdasági, esetleg közigazgatási feszültségekből. A konfliktuskezelésen kívül az Európai Unió területén működő eurégiók keretet biztosítanak a határokat átlépő komplex társadalmi-gazdasági és kulturális együttműködések koordinálására és hozzájárulnak a gyorsabb regionális fejlődéshez. Így az államhatárok mentén az eurégióknak kiegyenlítő, stabilizáló szerepe is van (*Horváth Gy.–Hajdú Z. 1994; Süli-Zakar I.* 1996/a, 1996/b, 1997/e; *Townroe, P.M.* 1994).

A nyugat-európai tapasztalatok alapján nyilvánvaló, hogy az európai nemzetállamok, mint közjogi egységek mellett az elmúlt évtizedekben - elsősorban az Európai Bizottság (European Commission) hathatós támogatásának köszönhetően - a régiók szerepe Európa-szerte felértékelődött (*Süli-Zakar I.* 1997/f).

Úgy véljük, hogy nem szabad Magyarország jövőképét sem kizárólag csak az Európai Unióhoz való csatlakozáshoz kötni. Látni kell a térségünkből kiindult euregionális törekvések jelentőségét is, hiszen az azonos gazdasági érdekeltségű országokat összekötő transznacionális régiók, valamint az államhatárokon átnyúló, komplex gazdasági és kulturális kapcsolatokat kiépítő eurégiók Közép-Európa keleti felén is csírái lehetnek a társadalmi-gazdasági fejlődésnek.

A fejlett ipari államokban a fejlődés korábbi húzóerejének, a nyersanyagigényes iparnak mérséklődött a szerepe, s a térben sokkal mozgékonyabb és újfajta telepítési kívánalmakat támasztó szolgáltató szektor bővülése lett a fellendülés motorja. A kialakuló gazdasági szerkezet nem ugyanazokat a régiókat emelte a fejlődés élvonalába, amelyek a korábbi iparosítási szakasz vezető térségei voltak. A gyakran nemzetiségileg vegyes lakosságú, s történelmileg rokon vonásokat mutató tájegységek erőforrásainak közös hasznosítására jöttek létre Európában az első határmenti regionális szövetségek.

Viszonylag korán, már 1971-ben megalakult az „Regio Basiliensis" területén, Baselben tartották 1992-ben a Kelet-Nyugat Biztonsági Kutatások Intézete (IEWSS) 11. éves konferenciáját azzal a célzattal, hogy felhívják Kelet-Közép-Európa országainak figyelmét a baseli szubregionális együttműködésre, mint követendő, modellértékű példára. (Ezen a konferencián ajánlották az érintett országok kormányai részére, hogy hozzák létre a Kárpátok Eurorégiót.)

A hetvenes évektől a határmenti bi- és trilaterális együttműködésektől, a többoldalú eurégiós tömörülésekig a társadalmi-, gazdasági és kulturális együttműködések széles skálája épült ki Nyugat-Európában (EUROPEAN COMMISSION 1994). Öt regionális tömörülés: a Nyugat-Alpok Munkaközösség (COT-

RAO), a Közép-Alpok Munkaközösség (ARGE ALP), az Alpok-Adria Munkaközösség, a Pireneusi Munkaközösség és a Jura Munkaközösség, valamint négy, területi típusok szerint szerveződött regionális szövetség: az Európai Határmenti Régiók Szövetsége, a Periférikus Tengerparti Régiók Konferenciája, a Hagyományos Ipari Régiók Szövetsége és a Nemzeti Fővárosok Régióinak Uniója 1985-ben megalakította az Európai Régiók Gyűlését.

A regionális nemzetközi együttműködés korlátainak felszámolásában és a központi hatalom decentralizálása érdekében az eurégiók megerősítésében az Európa Tanács (European Council) is jelentős szerepet játszott. Az 1980. évi madridi keret-megállapodás a határokon átnyúló kapcsolatok decentralizálásáról a nemzeti jogi szabályozásra is hatással volt, mivel az azt ratifikáló országok regionális közösségei új hatásköröket kaptak, s a nemzetközi együttműködésekben való részvételük lényegében így legitimmé vált (*Cappelin, R.* 1993/a, 1993/b).

A madridi egyezményhez (elfogadása: 1980. május 21.), hivatalos nevén a *Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről Szóló Európai Keretegyezmény*[1]-hez Magyarország 1992. április 6-án csatlakozott, s ezt az Országgyűlés 1993. március 26-án országgyűlési határozattal megerősítette, végül az 1997. évi XXIV. törvénnyel a Parlamentben kihirdetésre került.

A Keretegyezmény (ETS-No. 106) bevezetőjében ezt írja: *„Az Európa Tanácsnak a jelen egyezményt aláíró tagállamai, tekintetbe véve, hogy miként az Európa Tanács célja a tagjai közötti szorosabb kapcsolat létrehozása és az együttműködés elősegítése, tekintetbe véve, hogy e cél megvalósítása szempontjából a határmenti területi önkormányzatok és közigazgatási szervek együttműködése fontos lehet olyan területeken, mint a regionális város- és községfejlesztés, környezetvédelem, közösségi infrastruktúra és lakossági szolgáltatások, valamint a kölcsönös segítségnyújtás katasztrófa-helyzetekben, szem előtt tartva a múlt tapasztalatait, amelyek azt mutatják, hogy az európai községi, városi és területi közigazgatási szervek közötti együttműködés megkönnyítette számukra feladataik hatékonyabb megoldását, és különösképpen hozzájárult a határmenti területek haladásához és fejlődéséhez, abból az elhatározásból kiindulva, hogy a lehető legnagyobb mértékben elősegítik a hasonló együttműködéseket, és így hozzájárulnak a határmenti területek gazdasági és társadalmi haladásához, valamint Európa népeit egyesítő barátság szellemének fejlesztéséhez."*

A Keretegyezményhez még két kiegészítő jegyzőkönyvet kapcsoltak a kilencvenes években. Az első kiegészítő jegyzőkönyvet (ETS - No. 159) 1995. November 9-én nyitották meg aláírásra Strasbourgban. Ez a kiegészítés nyomatékosabban szólítja fel Európa államait a határokon átívelő kapcsolatok támoga-

1 A Keretegyezmény szövege a Magyar Közlöny 1997/35. számában kihirdetett hiteles magyar fordítás (1997: XXIV. tv.).

tására: *„Az Európa Tanács azon tagállamai, amelyek aláírják a jelen Jegyzőkönyvet a területi önkormányzatok és közigazgatási szervek határmenti együttműködéséről szóló Európai Keretegyezményhez ... megerősítve a határmenti területek önkormányzati vagy közigazgatási szervei közötti határmenti együttműködés jelentőségét. Abból az elhatározásból kiindulva, hogy további lépéseket tegyenek a területi önkormányzatok vagy közigazgatási szervek határmenti együttműködésének biztosítása érdekében. Megkönnyíteni és fejleszteni kívánván a határok közelében lévő területek önkormányzati, vagy közigazgatási szervei közötti határmenti együttműködést. Elismervén annak szükségességét, hogy a Keretegyezményt a tényleges európai viszonyokhoz igazítsák. Tekintetbe véve, hogy a határmenti területek önkormányzatainak vagy közigazgatási szervei együttműködésének megerősítése érdekében célszerű kiegészíteni a Keretegyezményt. Szem előtt tartva a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját. Emlékeztetvén az európai határmenti együttműködésről szóló Nyilatkozatra, melyet a Miniszteri Bizottság fogadott el az Európa Tanács 40. évfordulója alkalmából és amely, egyebek mellett, a határmenti projektek fejlesztését gátló mindennemű akadály - legyen az akár adminisztratív, jogi, politikai vagy pszichológiai természetű - leküzdése érdekében folyamatos erőfeszítésekre szólít fel."*

A Második Kiegészítő Jegyzőkönyvet (ETS-No. 169) 1998. május 5-én nyitották meg aláírásra. *„Az Európa Tanácsnak azon tagállamai, melyek aláírják a jelen Második Kiegészítő Jegyzőkönyvet a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló Európai Keretegyezményhez, tekintetbe véve, hogy 1995. november 9-én megkötötték a Keretegyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyvét a határmenti együttműködés keretében végrehajtott intézkedések jogi hatásaira és a határmenti együttműködési megállapodások által létrehozandó együttműködési szervek jogállására vonatkozóan. Tekintetbe véve, hogy feladataik hatékony ellátása érdekében a területi önkormányzatok egyre gyakrabban együttműködnek nemcsak más államok szomszédos hatóságaival (határmenti együttműködés), hanem a közös érdekekkel bíró külföldi nemszomszédos hatóságokkal is (területközi együttműködés), és ezt nemcsak a területi önkormányzatok és közigazgatási szervek határmenti együttműködési szervei és szövetségei keretében teszik, hanem kétoldalú szinten is. Szem előtt tartva a tagállamok állam- és kormányfőinek 1993. évi bécsi nyilatkozatát, amely elismerte az Európa Tanács szerepét a toleráns és virágzó Európa megteremtésében a területi önkormányzatok és közigazgatási szervek határmenti együttműködése útján, figyelembe véve, hogy a területközi együttműködés területén nem létezik a Keretegyezményhez hasonló okmány; s azzal a szándékkal, hogy megteremtsék a határokon átívelő együttműködések nemzetközi jogi keretét."*

A Keretegyezményhez tehát számos megállapodás- és szabályzatminta kapcsolódik. Ezek célja csak az útmutatás, az államokat, a helyi és területi hatósá-

gokat abban kívánja segíteni, hogy a határmetni együttműködéseket – a saját jogrendszerükkel összhangban – az igényeiknek leginkább megfelelő keretek közé helyezzék. A helyi/területi hatóságok határon túli együttműködésének általános jogi kereteként a Keretegyezmény Jegyzőkönyveivel együtt tehát igen hasznos útmutatást nyújt az új tagállamoknak a kormányzati reformok folyamatában és a közélet demokratizálásában.

Határmenti együttműködés Biharban

A határközi kapcsolatok újjáéledése mondhatni törvényszerű következménye volt a rendszerváltásnak, a határok átjárhatóságának hiszen „a térben zajló integrációs tendenciák, valamint az egyre szűkülő központi források miatt a települések számára létkérdés az együttműködés" (*Bokor P-né,* 1996). Nézzük végig, milyen tényezők vezettek a kapcsolatteremtés létrejöttéhez:

A trianoni határváltozással Csonka-Bihar megye elvesztette korábbi központját, Nagyváradot. Ennek nyomai ma is elevenen élnek a térségben. Berettyóújfalu a fejlesztések ellenére sem tudta betölteni a „megyeszékhely" szerepét. A határok átjárhatóságának javulásával Nagyvárad szerepének – igaz, csak részlegesen is – újra betölti korábbi társadalmi-gazdasági-kereskedelmi funkcióját, pozitívan befolyásolva ezzel a bihari régió fejlődését.

A rendszerváltás után a gazdasági kapcsolatok is felélénkültek a két ország között. Románia egyre fontosabb partner lett a gazdaságban. A magyar tőkeexport jelentős részének felvevő piaca lett Erdély. Különösen igaz ez a határmenti térségek esetében, ahol a földrajzi közelség miatt sűrű gazdasági hálózatok alakultak ki a szomszédos területekkel. 1996 júniusában Bihor megyében 317 magyar–román vegyesvállalat funkcionált. Ez viszonylag magas értéket képvisel, a probléma azonban az, hogy a cégek döntő része a városokban, főleg Nagyváradon és Nagyszalontán működik, a falvakban szinte nem is telepedtek meg vegyes vállalkozások. Jó példa erre Bors település közvetlen a határ mentén, ahol mindössze két magyar–román vegyesvállalat van, és ezzel első helyet foglal el a falvak körében. A kisszámú érdeklődésnek valószínűleg a gyenge infrastruktúra az oka (*Lengyel I.,* 1996.). A román fél kezdeményezőképességének hiányát jellemzi, hogy a vállalatok 85%-a magyar tulajdonú.

Szó volt arról, hogy a határmenti együttműködés kialakulásának Nyugat-Európából átvett gyakorlati okai is voltak. A kontinens nyugati felén, illetve az EU-n belül egyre nagyobb hangsúlyt kaptak az országhatárok mentén fekvő települések, a határtérségek, felértékelődött az EU-s határterületek fejlesztése. Szerencsés helyzetben érezheti magát Bihar, hiszen az uniós csatlakozás esetén a magyar–román határ kiemelten támogatott térség lesz (hasonló példa történt az

osztrák–magyar határon Burgenland és Vas megye esetében), ahol a határon átnyúló együttműködések jó eséllyel pályázhatnak pénzügyi támogatásra.

Az európai közösséghez kapcsolódik az ún. Phare CBC-program, amely – annak ellenére, hogy korábban csak az EU külső határai mentén fekvő régiókat támogatta – elősegítheti a két ország, Magyarország és Románia közös programjainak megvalósítását, valamint a jelenlegi körülmények között csak egy ilyen támogatás tud megfelelő nagyságú külső tőkét a térségbe invesztálni, programot finanszírozni.

Többoldalú és sokrétű indítékok tették tehát indokolttá, hogy a két ország határmenti területei összehangolják eddig különálló tevékenységüket. A térségben a '90-es évek elején fogalmazódott meg először az együttműködés gondolata, igaz akkor még csak magyar–magyar települések szintjén. A törvény adta lehetőségek hatására négy kisközség, név szerint Szentpéterszeg, Gáborján, Hencida és Váncsod vezetése döntött a közös munka mellett, kistérséget létrehozva. A mikrorégió megalakulását rövid időn belül követte bővülés, további 13 határmenti település (Ártánd, Bedő, Berekböszörmény, Biharkeresztes, Bojt, Esztár, Kismarja, Körösszegapáti, Mezőpeterd, Mezősas, Nagykereki, Pocsaj, Told) csatlakozott a kezdeményezéshez, a Bihari Határmenti Települések Szövetségéhez. A végleges taglétszám Körösszakál, Magyarhomorog és Létavértes kapcsolódásával alakult ki. A települési képviselők a térség legnagyobb, városi rangú települését, Biharkeresztest választották székhelyül, a településszövetség elnöke a biharkeresztesi polgármester.

Későbbre tehető a tulajdonképpeni határmenti együttműködés létrejötte, melyet a fent említett okok közül leginkább a Phare CBC programfinanszírozása gerjesztett. 1994-ben az EU ezen támogatási formát invesztálta az osztrák - magyar határtérségbe. Ezen felbuzdulva több határmenti területen kezdték el a kapcsolatfelvételt szomszédos területekkel. Bihar esetén kedvező fogadtatásra talált a kezdeményezés az országhatár túloldalán lévő romániai Bihar megye településeivel. Ennek eredményeképpen 2001-ben deklarálták a megállapodást, létrejött a Bihar-Bihor Eurorégió, melynek jogi keretét a Magyar–Román alapszerződés biztosította. A román oldal központja Bors lett.

A Bihari Határmenti Együttműködés fejlesztése: a határmenti helyzetből adódó lehetőségek kiaknázása

A határmenti együttműködés – mint már arról szó volt – nyugat-európai mintához hasonlóan alakul, így érdemes a fejlesztési lehetőségeket az EU-s programokból levont következtetések, tapasztalatok segítségével vizsgálni. A kooperáció esetében az alábbi előnyök és hátrányok érvényesülnek.

A kooperációt elősegítő előnyök:

- közös történelmi múlt, hagyományok: Bihar vármegye egységes fejlődése, a bihari tudat erős összetartó erő lehet a térségben
- nemzeti homogenitás: a határ mellett fekvő falvak döntő része magyar anyanyelvű, a román emberek beilleszkedtek a magyar közösségbe
- korábbi gazdasági kapcsolatok: a bihari térség településeinek gazdasági kapcsolatai széles hálózatot alkottak a határváltozás előtt, Nagyvárad, mint gazdasági központ szerepe kiemelkedő.
- országhatárok felértékelődő szerepe: a Phare CBC program adta lehetőségek jelentős tőkebevételt tesznek lehetővé. 1996-tól kapcsolódott be a terület a Phare CBC határmenti együttműködés fejlesztésébe, melynek során négy-négy határmenti magyar és román megye kapott 5-5 millió ECU-t.
- a Bihari Vállalkozási Övezet létrejötte: a magyar kormány közvetett módon is próbálja támogatni a térség területfejlesztését. Az 55/1998 (III.27) Kormányrendelet hozta létre a gazdaság fejlesztése érdekében a Bihari Vállalkozási Övezetet. A Phare CBC finanszírozásában indult el a BVÖ programjának elkészítése és infrastruktúrájának kiépítése.

Az együttműködés ellenében ható tényezők:

- periféria érintkezik perifériával: a magyar–román határon a két ország hátrányos helyzetű, elmaradott területei találkoznak
- elmaradott gazdasági fejlettség, egyoldalú agrárjelleg: a térség szinte minden fejlettségi mutatója az országos, de még a megyei átlag alatt is marad
- gyenge önkormányzati együttműködés: Magyarországon a '90-es évek elején elkezdődött az alulról szerveződő kistérségek, településegyüttesek kialakulása a közös együttműködés reményében. Gyermekcipőben jár ugyanakkor a román önkormányzati kooperáció, és az országhatár két oldalán így nehézkes az együttműködés kezdeményezése.
- eltérő közigazgatási rendszer: a két ország eltérő igazgatási, közigazgatási rendszer, a bürokrácia eltérő kiépültsége szintén az együttműködés ellen hat.
- gyenge perszonális kapcsolatok: a trianoni országhatár megalakulása erősen kihatott a családi és perszonális kapcsolatokra is. A kialakult zárt határ következtében eltávolodtak egymástól a határ két oldalán élő családok, szinte teljesen megszűntek a korábbi virágzó kapcsolatok.
- kevés határátkelő: a két ország között Biharban mindössze egy olyan határátkelő van, amely komoly forgalmat bonyolít le. A romániai Nagyszalonta és Érmihályfalva hazánk más részeivel teremt kapcsolatot. A nehézkes átjárhatóság nehézkes kommunikációt, információáramlást von maga után.

- elvándorlás: a hányattatott gazdasági és infrastrukturális helyzet miatt a fiatal, képzett, munkaképes korosztály elhagyja a területet. A társadalom ezen innovatív rétege lenne pedig az együttműködés kulcsa.
- az infrastruktúra hiányosságai, valamint az eltérő gazdasági, társadalmi, vám- és pénzügyi adórendelkezések szintén a kooperáció ellen hatnak (*Czimre K.*, 1996.).

Felhasznált irodalom

Amin, A.–Tomaney, J. 1995: The Regional Dilemma in a Neo-liberal Europe. – European Urban and Regional Studies 2. pp. 171–188.

Anderson, J.–Hamilton, D. 1999: The Separation/Integration of 'Economics' and 'Politics' in Border Regions and Cross-Border Development. – Regional Studies International Conference. Regional Potentials in an Integrating Europe. Gateway 6. Regionalism, Nationalism, Federalism. Bilbao. 21. p.

Armstrong, H. W.–Vickerman, R. W. (Eds.) 1995: Convergence and Divergence Among European Regions. – Jessica Kingsley Publishers, London. 352 p.

Aschauer, W. 1996/b: Systemwandel und Grenzöffnung als Faktoren der Regionalentwicklung. – In: Bürkner, H-J.–Kowalke, H. (Eds.). Geographische Grenzraumforschung im Wandel. Praxis Kultur- und Sozialgeographie 15. Potsdam. pp. 55–75.

Bokor Pálné 1996: Autonómia és településközi együttműködés In.: (szerk.: Pál Ágnes–Szónokyné Anesin Gabriella) Határon innen – Határon túl. Nemzetközi Földrajzi Tudományos Konferencia. Szeged 1996. szept. 4–6. pp. 72–76.

Cappelin, R. 1993/a: Interregional co-operation in Europe: an introduction. – In: Cappelin, R.–Batey, P. W. (Eds.): Regional Networks, Border Regions and European Integration. London. Pion Ltd. pp. 1–20.

Cappelin, R. 1993/b: Interregional co-operation and internationalisation of regional economics in the Alps-Adria area. – In: Horváth Gy. (Ed.): Developmetn Strategies in the Alpine-Adriatic Region. Centre for Regional Studies HAS, Pécs, pp. 17–45. 2. Béres Csaba–Süli-Zakar I. 1990: Bihar – Térbeli hátrányok – Társadalmi problémák, Debrecen-Berettyóújfalu 1990.

Czimre K. 1998: A nyugat-európai regionalizmus egy sajátos földrajzi példája. In: A földrajz jövője – A jövő földrajzosai (Szerk.: Süli-Zakar István–Mező Ferenc) – Geográfus doktoranduszok III. országos konferenciája. 1998. szeptember 3–4., Debrecen. pp. 25–32.

Czimre K. 1998: A nyugat-európai regionalizmus egy sajátos földrajzi példája. – In: Süli-Zakar I. (Szerk.) A földrajz jövője – A jövő földrajzosai, Geográfus Doktoranduszok III. Országos Konferenciája. Debrecen. pp. 25–32.

Éger Gy. 1998: Az eurorégió mint az európai integráció sajátos térbeli vetülete. – Külpolitika. 4. szám. pp. 76–87.

Enyedi Gy. (Szerk.) 1993: Társadalmi-területi egyenlőtlenségek Magyarországon. – Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 383 p.

Enyedi Gy. 1994: Területfejlesztés, regionális átalakulás a posztszocialista Magyarországon. – Társadalmi Szemle IL. évf. 8–9 sz. pp. 133–139.

Fleisz J. 1999: Polgárosodás és modernizáció Nagyváradon a századfordulón In.: (szerk.: Matolcsi Lajos) Bihari Diéta II. Ethnica kiadás, Debrecen 1999. pp. 98–109.

Frisnyák S. 1995: Magyarország történeti földrajza, Nemzeti Tankönyvkiadó Budapest. 1995.

Hardi T. 2001: Az egységes határrégiók kialakulásának feltételei. – Kézirat. Doktori értekezés tézisei. MTA RKK. Győr. 18 p.

Horváth, Gy.–Hajdú, Z. (Eds.) 1994: European Challenges and Hungarian Responses in Regional Policy (Európai kihívások és magyar válaszok a regionális politikában). – Centre for Regional Studies, Pécs 517 p.

Kókai S. 1996: Bihar vármegye XIX. századi piacközpontjai és körzetei In: (szerk: Tóth József–Wilhelm Zoltán) A társadalmi - gazdasági aktivitás területi - környezeti problémái. Geográfus doktoranduszok első országos konferenciája, Pécs 1996. nov. 28-29. pp. 183–203.

Kozma T. 2000: Regionális együttműködések a harmadfokú képzésben. – EDUCATIO Füzetek 227. Oktatáskutató Intézet, Budapest, 57. p.

Lengyel I. 1996: A magyar–román gazdasági kapcsolatok néhány jellemzője a Dél-Alföldön In.: (szerk.: Pál Ágnes–Szónokyné Ancsin Gabriella) Határon innen – Határon túl. Nemzetközi Földrajzi Tudományos Konferencia, Szeged 1996. szept. 4–6. pp. 151–157.

Mackinder, H. J. 1999: A földrajz mint a történelem kulcsa. – In: Csizmadia S.–Molnár G.–Pataki G. Zs. (Szerk.) Geopolitikai szöveggyűjtemény. Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet. Budapest. 16–27. pp.

O'dowd, L.–Wilson, T. M. (Eds.) 1996: Borders, Nations and States. – Aldershot. Averbury 186 p.

Pál A. Szónokyné Ancsin G. (Szerk.) 1996: Határon innen – határon túl. – JATE. Gazdasági Földrajzi Tanszék. JGYTF Földrajz Tanszék, Szeged, 453 p.

Pálné Kovács I. 1994: A területfejlesztés kihívásai előtt az önkormányzati rendszer. – In: Csefkó F. (Szerk.) Tér és közigazgatás. MTA RKK – Magyar Közigagatási Intézet. Pécs, pp. 30–44.1

Pándi L. 1997: Köztes-Európa 1763–1993. – Osiris Kiadó, Budapest. 803 p.

Robotos I. 1992: A vér városa: Nagyvárad Csokonai Kiadó, Debrecen 1992.

Scott, J. 1989: Transborder co-operation, regional initiatives, and sovereineignty, conflict in the Upper Rhine Valley. – The Journal of Federalism, 1. pp. 139–159.

Süli-Zakar I. 1992/d: Határmenti városok központi szerepkörének restaurálása: óhajok és a realitás (Wiederherstellung der zentralen Rolle der grenznahen Städte: Wünsche und Realitaten). – In: Forray R. K.–A. Pribersky (Szerk.) A határmenti együttműködés és az oktatás – Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Bildung. Oktatáskutató Intézet. Budapest. pp. 126–131.

Süli-Zakar I. 1998/a: A Kárpátok Eurorégió 5 éve. Eurorégiónkról dióhéjban. – In: A Kárpátok Eurorégió 5 éve. Nyíregyháza, pp. 52–58.

Süli-Zakar I. 1999/c: A Kárpátok Eurorégió interregionális szervezet szerepe a határon átnyúló kapcsolatok erősítésében. – In: Boros L. (Szerk.) Kárpátalja. Észak- és Kelet-Magyarországi Földrajzi Évkönyv 6. Nyíregyháza, pp. 179–191.

Süli-Zakar I. 1999: Az euroregionalizmus üzenete Biharnak In.: (szerk.: Matolcsi Lajos) Bihari Diéta II. Ethnica kiadás, Debrecen 1999. pp. 7–30.

Süli-Zakar, I.–Corrigan, J.–Béres, Cs. 1996: Cross-border Cooperation in a Europe of Frontiers. – Acta Geographica Debrecina. Tomus XXXIII. KLTE Debrecen. pp. 169–177.

Süli-Zakar, I.–Corrigan, J. 1998: Regional perceptions of marginality in the Carpathian Euroregion. – In: J. Burdack, F. D. Grimm, L. Paul (Eds.) Beiträge zur Regionalen Geographie 47. The political Geography of current East-West relations. Institut für Länderkunde Leipzig FRG. pp. 308–315.

Süli-Zakar, I. 1996/a: Regional Perceptions of Marginality in the Carpathian Euroregion. – 28th International Geographical Congress The Hague (Session code: 24.2), The Netherlands. pp. 459–462.

Süli-Zakar, I. 2001/e: The Political Geography and Geopolitical Role of the Carpathian Region. – In: M. Antonsich–V. Kolossov–M. P. Pagnini (Eds.) Europe Between Political Geography and Geopolitics. Societa Geografica Italiana. Roma, Italy. pp. 659–671.

Townroe, P. M. 1994: The spatial impact of European integration (Az európai integráció térbeli vonzata). – Journal of Regional Policy, 13–2, pp. 185–204.

Vehrer A. 1997: Határmenti együttműködések. – Acta Paedagogica Debrecina. XCVI. kötet. Debrecen. pp. 67–88.