

# EURÓPAI INTEGRÁCIÓ ÉS TERÜLETI FOLYAMATOK SZERBIÁBAN

(European Integration and Territorial Processes in Serbia)

HARDI TAMÁS\*, PINTÉR TIBOR\*\*

*Kulcsszavak:*

*Bővítések, területi szerkezet, régióalkotás*

*Szerbia az Európai Unió terminológiája szerint a Nyugat-Balkán állama. 2003-ban potenciális tagjelölti státuszt kapott az Európai Bizottságtól, innentől kezdve déli szomszédunk intézményesített kapcsolatrendszerrel tart fent az unióval, a két fél politikai elitje egyértelműen közösségi perspektívában gondolkodik. Egy új ország felvétele jellemzően hosszú időt vesz igénybe a múltbéli tapasztalatok alapján, a nyugat-balkáni országok – köztük Szerbia – integrálódása, unióba való fölvétele azonban szemlátomást különösen időigényes lehet. Nem lepődhetünk meg ezen, a közösség a kelet-közép-európai bővítésekkel, valamint Horvátország integrálásával a térség összes olyan országát fölvetve soraiba, melyek gazdasági fejlettségük és társadalmi mutatóik, szerkezetük alapján, középtávon megközelíthetik az uniós átlagot. A tanulmányban arra koncentrálnunk, hogy a szerb térstruktúrában és a területi politikában milyen változások zajlottak le az elmúlt évtizedekben. Az uniós területi némenklatúrának, a NUTS-rendszernek megfelelő, abba integrálható területi egységek felállítása Szerbiában is megtörtént, a NUTS 2-es szintű régiók meghatározó gazdasági mutatói már elérhetőek, elemezhetőek. A térszerkezet két fontos rendszerének, a városhálózatnak és a vidéki térségeknek a fejlesztése kiemelt szerepet képvisel a kormányzati programokban.*

## *Szerbia és az EU kapcsolatai*

Szerbia a délkelet-európai térség és a Nyugat-Balkán olyan országa, amely politikai és gazdasági súlyánál fogva, a térség történelemében játszott fontos szerepe miatt stratégiaileg meghatározó országnak számít. A huszadik század első felében sok vihart élt meg a balkáni térség, a szerbek jobbára domináns, győztes pozícióban voltak a többi délszláv néppel, valamint az albánokkal és magyarokkal szemben. A huszadik század végére azonban a helyzet megváltozott és a szerb néplélek számára érzékeny veszteségek érték a szerbséget. A hajdani Jugoszlávia egészében a szerbek voltak a lélekszámukat tekintve a legmeghatározóbbak, mindezek mellett a két politikai-gazdasági blokkon többé-kevésbé kívül állva szabadságot élvezhettek a fejlesztési döntéseket, külkereskedelmi partnerválasztást, jogalko-

---

\* egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem, Regionális-tudományi és Közpolitikai Tanszék, e-mail: hardit@rkk.hu

\*\* óraadó, Széchenyi István Egyetem, Nemzetközi és Elméleti Gazdaságtan Tanszék, e-mail: pintert@sze.hu

tást, jövőépítést illetően. Tito bukása és a világpolitikai átrendeződés – a nyugati blokk győzelme – után azonban az érzékeny egyensúlyi állapot felbomlott, a hajdani nagyterületű és viszonylag fejlett Jugoszlávia – melynek belső területi, kulturális, gazdasági különbségei akkor is léteztek – csak abból a szempontból maradt fontos Európa és a világ szemében, hogy biztosítani tudja saját stabilitását. A Jugoszlávia helyén létrejövő hét ország közül a legnépesebb és legnagyobb Szerbia lett, ennek ellenére az elszenvedett területi veszteségek, a státuszvesztés és a gazdasági visszaesés, valamint az egyének szintjén jelentkező szabadságvesztés egy irányát veszítette, önazonosságát kereső, kényszerpályán mozgó országgá tette déli szomszédunkat.

Annak ellenére, hogy egy ország jellemzően gazdasági előnyök realizálását, egy nagyobb belső piac könnyebb elérését, valamint kohéziós támogatások érkezését várja az uniós tagságtól, meg kell jegyeznünk, hogy a kezdetektől fogva meghatározó szerepet játszottak a bővítések során a politikai kritériumok, valamint az, hogy egy ország elfogadja a közösség demokráciafölfogását, annak értékrendjét (Losoncz 2011). A Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta pedig az Európai Unió önállóan jogalanyisággal rendelkezik, ez pedig a külkapcsolatai alakításában döntő változást hozott az unió életében. Egyre erőteljesebben nyilvánulhat meg az unió nemzetközi kapcsolataiban úgy, mint egy állam, mint egy intézményes alappal rendelkező, értékeket közvetítő közösség (Losoncz 2011).

Ennek ismeretében fölvetődhet bennünk a kérdés, hogy a *társadalmi intézményrendszer alapvető építőköveit, a politikai intézményrendszer alapvonásait, a gazdasági szerkezet és a gazdasági szektorok működési mechanizmusait vizsgálva* milyen különbségek mutatkoznak Szerbia – mint a nyugat-balkáni régió kulcs országa – és a jelentősen kibővült Európai Unió között. A tagság elérésével és a tagként eltöltött évekkkel nem jár együtt kötelezően a teljes hasonulás és az azonosulás, az alapvető intézményi működést és értékrendet azonban el kell sajátítania az újonnan csatlakozónak (Füzes 2006).

A nyugat-balkáni országokat kulturális értelemben nem lehet egy kategóriába sorolni, történelmük, intézményrendszerük, identitásuk, gazdasági és társadalmi felépítésük különbözik egymástól (Mező 1999), valamint a bizonyos szempontból homogénnek tekinthető, a nyugat-európai kultúrkörhöz tartozó jelenlegi Európai Uniótól (Pintér 2013).

Ebben a térségben évszázadokon keresztül jellemző volt a nagyfokú mobilitás, a különböző nyelvcsaládokhoz, vallásokhoz és kulturális alapokhoz kötődő népcsoportok a változatos természetföldrajzi jellemzőkkel rendelkező Balkán félszigeten a nagyhatalmi, birodalmi átrendeződéseknek megfelelően alakították ki a sajátos etnikai-kulturális mozaikot (Cvijic 2009). Nem csodálkozhatunk azon, hogy ebben a közegben minden egyes etnikum történetében volt olyan időszak, amikor az adott nemzet a félszigeten egy nagyobb területű, erős államalakulattal rendelkezett. Ezek az államalakulatok azonban a történelmi időben egymástól távol helyezkednek el, ebből következően az egyes „nagy államok” – amilyen például

Nagy-Szerbia, Nagy-Albánia, Nagy-Horvátország, Nagy-Bulgária – területi kiterjedésüket tekintve fedik egymást. Mindez egy körkörös ellenségkép kialakulásához vezetett (*Hajdú* 2010, 41). Szerbiával kapcsolatban megjegyezhetjük, hogy a 14. század közepén, Dusán István korában létezett legnagyobb területi kiterjedésű nagyszerb állam a mai Szerbia Belgrádtól délre eső területeit, ezen kívül manapság Horvátországhoz, tartozó területeket, egész Albániát, az egész mai Macedóniát, Koszovót és Görögország északi részeit is magába olvasztotta (*Prévélakis* 2007, 158). Ebből az időből ered és a két rigómezei csatával erősödött meg a szerbeknek a Koszovó iránti kötődése, amelyet csak megerősít a terület gazdasági értéke agrárterületei és bányaterületei miatt.

### 1. TÁBLÁZAT

*Szerbia és az EU kapcsolatrendszere*  
(*Connections between Serbia and the EU*)

<i>Státusz</i>	<i>Tagjelölt (2012 márciusa óta)</i>
<i>Stabilizációs és társulási megállapodás aláírása</i>	2008. április 29.
<i>Megállapodás hatályba lépése</i>	2013. szeptember 1.
<i>Tagfelvételi kérelem benyújtása</i>	2009. december 12.
<i>A csatlakozási tárgyalások előkészítésének megkezdése</i>	2013. december 17.

*Forrás:* Európai Bizottság.

Szerbia és az EU kapcsolatrendszerében több előzmény is meghatározó szerepet játszott, elsősorban arra kell felhívni a figyelmet, hogy a kilencvenes években lezajló délszláv háború és ezt követően a jugoszláv állam szétesése milyen reakciókat és válaszlépéseket váltott ki az EU részéről. A kezdeti visszafogott szerepvállalást követően az ezredforduló időszakától egyre erőteljesebbé vált az európai vélekedés, hogy döntően a jövőbeni EU-tagság felajánlása jelentheti a tartós konszolidációt a térség számára. Innentől kezdve beszélhetünk arról, hogy az EU „egységes integrálandó” egészként tekintett a nyugat-balkáni országokra (*Juhász* 1999).

Ebben a folyamatban az egyes országok integrációs pályájában bizonyos közeledési lépcsőfokokat különböztethetünk meg. A fenti táblázatban (1. táblázat) szerepeltettük a legfontosabb ilyen lépcsőfokokat. A kétoldalú társulási megállapodások – hivatalosan Stabilizációs és társulási megállapodásoknak (STM) nevezi ezeket az uniós és szakirodalmi terminológia – aláírása jelenti az első ilyen stációt. Mindezen túl a megállapodás ratifikációja után annak hatályba lépése, a hivatalos

tagfelvételi kérelem benyújtása, valamint a csatlakozási tárgyalások előkészítése, valamint megkezdése nevezhető kulcsmomentumnak. A közösségi szóhasználat megkülönbözteti a potenciális tagjelölti, a tagjelölti, valamint a csatlakozó státuszt. A leggyengébb intenzitású kapcsolat ebben az összefüggésben a potenciális tagjelöltség, ezt követően nyerheti el egy ország a tagjelölti státuszt, amennyiben pedig a csatlakozási tárgyalások lezárásra kerülnek, a csatlakozó ország (accession country) megnevezéssel illetik az EU-ban.

Egy ország – jelen esetben igaz ez Szerbiára is – számára igen komoly feladatot jelent az EU-hoz való csatlakozási tárgyalások előkészítése is. Ez látható az előrehaladás időigényéből is. Mindezen túl azonban még több feladatot jelent a csatlakozási tárgyalások levezénylése. Ennek során jelenleg 35 fejezetből álló tárgyalási folyamatot kell lefolytatni az EU illetékes képviselőivel. A tárgyalási fejezetek olyan jogalkotási, politikai területeket, szakágakat jelölnek, amelyekben a csatlakozni kívánó országnak reformokat, jogalkotási feladatokat, eljárásokat, döntéshozatali mechanizmusok megváltoztatását kell végrehajtania. Egy-egy tárgyalási fejezetet akkor tekintenek lezártnak, amennyiben a csatlakozni kívánó ország jogrendszerében megtörténtek az uniós elvárásokhoz való igazítások.

A 35 csatlakozási fejezetből a következők közvetlenül érintik Szerbia területi folyamatait, az ahhoz kapcsolódó jogalkotást, politikai döntéshozatalt (zárójelben az adott fejezet száma):

- Mezőgazdaság és vidékfejlesztés (11.)
- Közlekedéspolitika (14.)
- Statisztikai rendszerek (18.)
- Transz-európai hálózatok (21.)
- Regionális politika és a strukturális eszközök koordinációja (22.)

Ezekben a tárgyalási fejezetekben olyan pótlólagos jogalkotási előírásokat fogalmazznak meg déli szomszédunkkal kapcsolatban, melyek közvetlenül meghatározzák a területi beosztást, az ahhoz rendelt statisztikai kimutatásokat, nyilvántartásokat, a városi és vidéki térségek közti erőforrás-allokációt és áramlást, valamint az infrastrukturális fejlesztéseket.

### *Szerbia EU-s integrációjának belső dimenziói*

Az európai uniós integráció belső változtatásokat is jelent Szerbia esetében. Az ország politikai intézményrendszerében olyan reformokat kell megvalósítani, amelyek egyrészt megfelelnek a kor demokrácia-fölfogásának, ilyen módon eleget téve a koppenhágai kritériumoknak is. Ezen kívül azonban a tagság során a közösségi támogatások törvényileg meghatározott NUTS 2-es szintű régiókra lebontva érkeznek az országba, mindez területi politikai beavatkozásokat is igényel. Szerbia esetében viszont az elmúlt két és fél évtized területi változásai önmagukban is hatást gyakoroltak az önkormányzati beosztásra (Vujicic–Ristic 2012).

Szerbia területi beosztása a fentebb ismertetett történelmi előzmények, Montenegró, valamint Koszovó kiválásának következtében, valamint az uniós integrációs kapcsolatok megerősödése miatt többször is változott. Ez érintette a nagyobb területi egységeket, valamint a szerb önkormányzati rendszerben alapegységként szolgáló úgynevezett községeket is. Amint arra Pálné Kovács Ilona 2007-es tanulmányában rámutat, az új szerb alkotmány nem úgy definiálja a községeket, mint a régebbi, – azaz nem egy társadalmi-gazdasági képződményként, ilyen módon egy szerves fejlődési folyamat eredményeként – hanem olyan területi egységként, ahol az önkormányzati jogok válnak gyakorolhatóvá.

A 2007-ben kelt törvény a helyi önkormányzatokról szabályozza azt, hogy milyen adminisztratív területi egységekre és önkormányzati joggal bíró egységekre osztja a jogalkotó Szerbia területét. Elsőként arra hívjuk föl a figyelmet, hogy a törvény Koszovó függetlenségének kikiáltása után is érvényben maradt, ilyen módon érthető, hogy minden hivatalos szerb politikai dokumentumban és hivatalos szerb statisztikai kimutatásban autonóm tartományként szerepel Koszovó és Metohija autonóm tartományként a Szerbia által el nem ismert, időközben függetlenné váló állam. Azt is fontos azonban megjegyezni, hogy az újabb kimutatásokban Koszovó adatok nélkül szerepel, egyfajta üres sorként. A következőkben azonban eltekintettünk Koszovó feltüntetésétől, az írásbeli magyarázatoknál viszont teszünk utalást a koszovói vonatkozásokra.

## 2. TÁBLÁZAT

*Szerbia területi beosztása 2015-ben  
(Territorial Division of Serbia in 2015)*

<b>NUTS 2-es régiók</b>	<b>Lakosság (ezer fő)</b>	<b>Terület (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Községek</b>	<b>Városközségek</b>	<b>Települések</b>
<b>Szerbia összesen</b>	7.187	88.502	197	28	4.709
<b>Belgrád</b>	1.659	3.234	17	17	157
<b>Vajdaság</b>	1.932	21.614	46	2	467
<b>Šumadija és Nyugat-Szerbia</b>	2.032	26.495	52	0	2.112
<b>Dél- és Kelet-Szerbia</b>	1.564	26.249	53	9	1.973
<b>Koszovó és Metohija</b>	n.a.	10.910	29	0	1.449

*Forrás: Szerb Központi Statisztikai Hivatal.*

A területi statisztikákban még egy fontos változtatás történt az utóbbi években: megjelentek a véglegesnek tekinthető NUTS 1-es és 2-es területek, utóbbiakra 2009-től kezdve GDP-beclést is közöl a szerb statisztikai hivatal. NUTS 1-es szinten Észak- és Dél-Szerbiát különíthetjük el. Észak-Szerbiát két NUTS 2-es régió alkotja, Belgrád és Vajdaság. Dél-Szerbia pedig három NUTS 2-es régióból épül föl, ezek a következők: Sumadija és Nyugat-Szerbia, Dél- és Kelet-Szerbia, valamint Koszovó és Metohija. A fenti, 2. táblázat Koszovó kivételével összefoglalja a NUTS 2-es szintű régiók legfontosabb tulajdonságait.

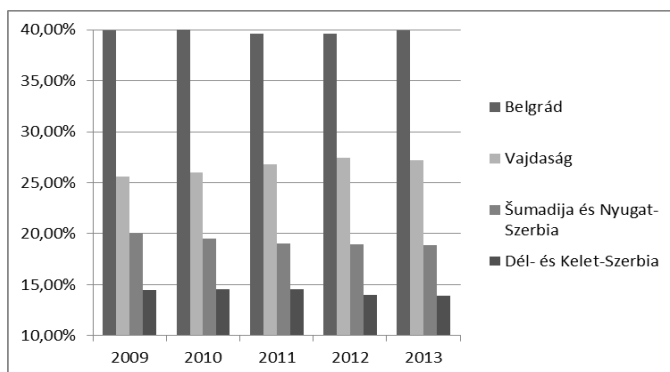
Kiegészítésképpen meg kell jegyezni, hogy a táblázat forrása szerint Szerbia összterülete 88.502 km<sup>2</sup>, a különbség természetesen abból fakad, hogy a 10.910 km<sup>2</sup>-es Koszovó és Metohija szintén szerepel a kimutatásokban. A község a helyi önkormányzati törvény szerint a területi felosztás alapja, *„az a területi alapegység, amelyben a helyi önkormányzás megvalósul, és amely szervei révén képes önállóan gyakorolni saját hatáskörébe tartozó jogait és kötelességeit, és legalább 10.000 lakosa van”*. A lakossági küszöb azonban abban az esetben, ha a történelmi, földrajzi, gazdasági tényezők indokolják lefelé átléphető. Ilyen községből a törvény szerint 197 található a Szerb Köztársaságban. Ezek közül 168 található a Koszovón kívüli területen. A községek azonban három nagyobb csoportra oszthatóak: 150 városi jogállás nélküli községre, 19 városi jogállással rendelkező községre, valamint 28 városközségre. Ezen túlmenően összesen 6.158 település, és ezen belül 193 város alkotja a Szerb Köztársaságot.

A régiók gazdasági teljesítményének mérése 2009 óta működik Szerbiában. Ahogyan arról Takács Zoltán 2009-es munkájában is olvashatunk, három elképzelés közül választották ki az EU nyomására, hogy melyik NUTS-2-es szintű területi beosztási rendszert alkalmazzák. A munkában ismertetett három lehetőség közül az első négy darab, a második öt, a harmadik kilenc NUTS-2-es egységgel számolt. A lakosság szám alapján többé-kevésbé azonos súlyú területi egységek kialakítását célként kitűző törekvés volt a második, ez valósult meg a későbbiekben.

## 1. ÁBRA

*A szerb NUTS 2-es szintű régiók hozzájárulása a nemzetállami szintű GDP-hez  
2009–2013*

*(The proportion of the NUTS 2 regions to the Serbian GDP 2009–2013)*



*Forrás:* Szerb Központi Statisztikai Hivatal.

A régiók gazdasági teljesítményére vonatkozó becsléseket a szerb statisztikai hivatal hozza nyilvánosságra. A rendelkezésre álló idősor nem túlzottan jelentős, a szerb dinárban közölt adatok alapján azonban érzékeltetni lehet, hogy a gazdasági teljesítmény tekintetében közel sem azonos súlyú régiókat hoztak létre a területi tervezési szakemberek. Ahogyan az 1. ábra is mutatja, a szerb bruttó hazai termék előállításában a 2009 és 2013 közötti időszakban Belgrád majdnem 40%-kal részesedett, Vajdaság pedig folyamatosan növekvő részarányt produkálva a 25 és 30% közötti intervallumban mozgott. Sumadija és Nyugat-Szerbiának a 20% körüli hozzájárulási aránya az időszakban csökkent, Dél- és Kelet-Szerbia pedig a többi régióhoz képest kisebb ütemű átlagos növekedés hatására egyre távolodik a 15%-os szinttől.

A regionális különbségek nyilvánvalóak Szerbia esetében is, az utóbbi időben kontinentális szinten is foglalkoztak a balkáni országok belső és külső migrációs trendjeivel. A belső migráció meghatározó vonása, hogy Vajdaság, valamint Belgrád migrációs célpontokként működnek Szerbiában (*Bubalo* 2004).

### Összegzés

Szerbia esetleges európai uniós csatlakozása hatással lesz az ország területi folyamataira. Ez nem számít kivételesnek, minden integrálódó állam közigazgatásában, térszerkezetében, városhálózatában változások állnak be egy ilyen nagymértékű változtatási folyamatban.

Nem tekinthetjük azonban véletlennek, hogy déli szomszédunk csatlakozási tárgyalásai és a csatlakozási folyamata késlekedik, elhúzódik. Amennyiben a térszerkezet fizikai megjelenését, politikai és gazdasági döntéshozatalban betöltött szere-

pét mélyebben megvizsgáljuk, arra a következtetésre juthatunk, hogy a nyugat-európaiától eltérő fejlődéstörténeti örökség egyfajta lenyomata az. Ilyen módon a belső tagozódás jövőbeni transzformációs folyamatai a várakozások szerint szintén elhúzódóak lesznek. A kialakított NUTS 2-es szintű régiók a rövidtávon kitűzött céloknak megfelelnek, hosszabb távon vett tartósságuk azonban megkérdőjelezhető. A régiók kulturális, társadalmi mélyrétegekben meghúzódó sajátosságai, identitása akár az adminisztratív határok megváltoztatását is magával hozhatja.

A dolgozatban nem esett szó arról, hogy egyrészt a csatlakozási tárgyalások az ország gazdaságát, külpolitikáját, társadalmi szerveződését, identitástudatát hogyan befolyásolja, befolyásolhatja. Másrészt arra sem tértünk ki, hogy a jelenlegi külpolitikában milyen tendenciák jelennek meg, amelyek egyáltalában az ország uniós irányultságát kérdőjelezzik meg. Azt azonban végszóként megjegyezzük, hogy Szerbia jövőbeni területi folyamataira mindezek szintén jelentős hatást fognak gyakorolni.

### *Irodalom*

- Bubalo, R. (2004) Refugees in Vojvodina: A Minority of Serbs in Serbia. In Dimitrijevic, N.–Kovács P. (szerk.): *Managing Hatred and Distrust: The Prognosis for Post-Conflict Settlement in Multiethnic Communities in the Former Yugoslavia*. Open Society Institute, Budapest, 295-307. o.
- Cvijic, J. (2009) A Balkán-félsziget és a délszláv országok. Az emberföldrajz alapjai. Kiss Lajos Néprajzi Társaság, Újvidék.
- Füzes O. (2006) Nyugat, Balkán, Nyugat-Balkán. *Európai Tükör*, 5. 26-39. o.
- Hajdú Z. (2010) A Balkán az európai térben. Horváth Gy.–Hajdú Z. (szerk.): *Regionális átalakulási folyamatok a Nyugat-Balkán országaiban*. MTA RKK, Pécs, 17-42. o.
- Juhász J. (1999) Volt egyszer egy Jugoszlávia. A délszláv állam története. Aula, Budapest.
- Losonczi M. (2011) Az Európai Unió külkapcsolatai és külkapcsolati politikája. Tri-Mester, Tatabánya.
- Mező F. (1999) Etnicitás, időstruktúrák a volt Jugoszlávia geopolitikai rendszerében. *Tér és Társadalom*, 1-2. 142-159. o.
- Pálné Kovács I. (2007) Törékeny közigazgatási szerkezetek Közép-Kelet-Európában. In: Hajdú Z.–Illés I.–Raffay Z. (szerk.) *Délkelet-Európa: Államhatárok, határon átnyúló kapcsolatok, térstruktúrák*. MTA, RKK, Pécs, 100-120. o.
- Pintér T. (2013) A nyugat-balkáni országok identitása és az Európai Unióhoz való csatlakozásuk. *Tér – Gazdaság – Ember*, 1. 105-117. o.
- Prévélakis, G. (2007) A Balkán. Kultúra és geopolitika. Imedias, Kozármisleny.
- SORS [Statistical Office of the Republic of Serbia] (2014) *Statistical Pocketbook of the Republic of Serbia 2014*. Belgrád.
- Takács Z. (2009) Szerbia a regionalizmus útján... Magyar térség-fejlesztés a magyar politikai önérdék útján... In: Somogyi S.–Gábritty Molnár I. (szerk.): *Évkönyv 2008. Regionális Tudományi Társaság, Újvidék*.
- Vujicic, M.–Ristic, L. (2012) European Integration and Rural Development Policy of the Republic of Serbia and West Balkan Countries. *Bulgarian Journal of Agricultural Science*, 4. 519-530. o.

## **EUROPEAN INTEGRATION AND TERRITORIAL PROCESSES IN SERBIA**

TAMÁS HARDI, TIBOR PINTÉR

According to the terminology of the European Union, Serbia belongs to the states of the Western Balkans. In 2003, Serbia got the potential candidate status from the European Commission. From that date, our southern neighbour forms institutionalized relations with the union, for the political elite of the two involved parts is the EU-perspective acceptable. Taking into account the experiences of the past, the accession of a new country takes a long time. The convergence of the Western-Balkan countries requires particularly a lot of time.

The fact in itself is not a surprise, with the integration of the Eastern and Central European countries and of Croatia, the territorial coverage of the European Union reached a critical mass – the countries outside of the Community show a different picture. The economic developments, the social aspect, the spatial and economic structure, the cultural and civilizational differences of these countries determine the protracted situation of level differences. The Western Balkan countries form an enclave in the body of the European Union, this geographical situation predicts their future membership – in the case of the EU's later territorial integrity.

In the study we take into account the correlations of the economic and social status, which functions as internal counterforces in the integration process of Serbia. The spatial system, the rural diversity, the system of public administration, the economic system presupposes the low progress. The legal and institutional system of the Community is more and more complex; a new aspirant country is required to take over a growing number of regulations.