

DÉLKELET-EURÓPA:
ÁLLAMHATÁROK,
HATÁRON ÁTNYÚLÓ
KAPCSOLATOK,
TÉRSTRUKTÚRÁK

Hajdú Zoltán - Illés Iván - Raffay Zoltán szerkesztő ■ Pécs, 2007 ■ MTA RKK ●

**DÉLKELET-EURÓPA:
ÁLLAMHATÁROK, HATÁRON ÁTNYÚLÓ
KAPCSOLATOK, TÉRSTRUKTÚRÁK**

Hajdú Zoltán – Illés Iván – Raffay Zoltán

Szerkesztők

MTA Regionális Kutatások Központja

Pécs, 2007.

Készült: az ESTIA-SPOSE kutatási projekt keretében, s megjelent magyar és angol nyelven, 200 példányban

ISBN: 978 963 9052 64 2

Borító: Pál Zoltán

Felelős kiadó: Dr. Horváth Gyula főigazgató

Technikai szerkesztő: Ferencz Magdolna

Ábraszerkesztő: Fonyódi Valéria

Nyomdai munkák: G&G Kft. Pécs,

Felelős vezető: Dr. Gárván János ügyvezető igazgató

TARTALOM

Bevezetés / <i>Hajdú Zoltán – Illés Iván – Raffay Zoltán</i>	7
A magyarországi Délkelet-Európa (Balkán) kutatások hagyományai, fontossága / <i>Hajdú Zoltán</i>	13
A területi szerkezet átalakulása Délkelet-Európában / <i>Illés Iván</i>	47
Transzeurópai közlekedési tengelyek fejlesztési iránya és hatása a Balkán térszerkezetére / <i>Erdősi Ferenc</i>	61
A régióépítés dilemmái Kelet-Közép- Európában / <i>Horváth Gyula</i>	74
Törékeny közigazgatási szerkezetek Közép-Kelet- Európában / <i>Pálné Kovács Ilona</i>	100
A nyugat-balkáni országok európai integrációja és regionális politikája / <i>Pámer Zoltán</i>	121

BEVEZETÉS

Voltak és vannak területek az európai kontinensen, melyek időnként a nemzetközi politikai, tudományos, gazdasági stb. közérdeklődés előterébe kerültek, majd hosszabb-rövidebb időre eltűntek. A Balkán-félsziget, a „Balkán”, majd Délkelet-Európa többször megjárta az európai közfigyelem és hatalmi játékok „libikókáját”.

A görög civilizáció révén a Balkán-félsziget déli részei az európai kultúra bölcsőjeként fogalmazhatóak meg. A Római és a Bizánci Birodalom történetével egy sajátos „birodalomváltó” folyamat indult el a szélesebb értelemben vett térségben. A Velencei Köztársaság nagyhatalomként a „fényt terjesztette” a Balkán-félsziget mediterrán területein. A Török Birodalom évszázadokra rendezkedett be, s ennek révén mélyen strukturálta a térség egészét.

A modernizáció a kezdetektől fogva bonyolult folyamat, többszereplős „játék” eredményeként zajlott le: szerepe volt benne a török hatalomnak, az elnyomott kis népek szabadságvágyainak, majd egymással kapcsolatos konfliktusaiknak, s végül, de korántsem utolsó sorban a korabeli nagyhatalmaknak, melyek egymással versenyezve, mintegy „játék-babaként” kezelték a kis népeket, s végül a közös tevékenység korántsem pozitív következménye a „puskaporos hordó” lett.

A XX. század sok tekintetben megerősítette a „Balkán” negatív értelmezését, a félsziget népei közül kevesen vállalták, hogy ők „Balkániak” lennének, avagy a „Balkánon” élnének. A nemzetközi politika, illetve politikai földrajz mégis önálló fogalmat (balkanizáció) kreált a térség folyamatait általánosítva.

A földrajztudomány fejlődésének tulajdonképpen a kezdetektől megjelenő dilemmája az, hogy a rövid időn belül is változékonyan mutatkozó politikai egységekkel (államokkal stb.) szemben, hogyan lehet olyan, időtálló, közmegegyezésre támaszkodó felosztást kialakítani, amely mindenki számára elfogadható. (Később ez a regionális tudomány, majd az európai nagytérségi együttműködés és tervezési folyamat alapkérdésévé is vált.) Kezdetben a nagy folyók medencéi (vízgyűjtő területei stb.) kívánkoztak felosztási alapként, de rövid időn belül kiderült, hogy a folyók túlságosan vonzzák a mindenkori hatalmak „államhatár-csinálót”, így nem lehet a felosztást illetően mindenki számára elfogadható végeredményre jutni.

A XIX. század elejétől, részben a természetföldrajz jelentős, fogalmi pontosításra törekvő formálódása, illetve az iskolai oktatás fejlődése, követelményeinek a szigorodása vezetett el Európa szigetekre, félszigetekre, medencékre, hegységrendszerekre stb. tagolásához. (Még ha a kategória lehatárolásával egyet is értettek, több esetben vitatottá vált a lehatárolt nagytér megnevezése.)

A Földközi-tengerbe nyúló három nagy európai félsziget, így a Balkán-félsziget „tiszta természetföldrajzi” lehatárolása Zeune nevéhez fűződik, aki ekkor még „német hatalmi dominancia”, avagy „arrogancia” nélkül, a tiszta tudományos térfogalmak kialakítása szándékával tehette ezt meg. A lehatárolás minden esetben szaktudományi alapú volt, de a Balkán-félsziget esetében már szinte azonnal megjelent a vita „a nyak”, az észak felé való elhatárolást illetően (1. ábra).

1. ábra

A Balkán-félsziget természeti földrajzi lehatárolási megközelítései



Jelmagyarázat: 1 = A Balkán-félsziget északi, folyóvízi határa; 2 = a Trieszt–Odessza vonal; 3 = a Kárpát–Balkán geológiai egység

A lehatárolás már a természeti földrajz szempontjából sem tekinthető „lényegtelen dolognak”, hiszen arról van szó, hogy a fogalmi apparátussal dolgozó tudomány csak világosan meghatározott fogalmi rendben tud, számára „értelmesen lehatárolt” egységeket elemezni. (Ez az oka annak, hogy a Balkán-félsziget lehatárolása szinte „örökzöld téma” a természeti földrajzon belül, bár

azt is hozzá kell tennünk, hogy a politikai folyamatok, a térközösség-vállalások – éppen a sokszínű nemzeti és nemzetközi érdekeltség és érintettség miatt nem múlt el nyom nélkül a természeti földrajz, illetve geográfusok felett sem.)

A Török Birodalom állandó jelzőjeként használt „Európa Beteg Embere” megközelítés a XIX. századi nagyhatalmi játszmákban született meg, amely azt volt hivatott kifejezni, hogy a Török Birodalom – különösen az európai területein – már meglehetősen rossz állapotban van, megindulhat a „gyógyítása”, az európai területeinek az elvétele, felosztása.

A nagyhatalmak és az évszázadokon keresztül elnyomott kis népek érdekei a török hatalom visszaszorítását és „felosztását” illetően egybeestek, az igazi gondot az jelentette, hogy a „gyógyítás során” kinek az érdeke érvényesüljön a legerősebben, kinek a valós, vagy vélt szövetségese (a szerepek viszonylag gyakran cserélődtek kezdetben) kapjon nagyobb és értékeesebb darabot a feldarabolások során.

A „Sötét Balkán”, a „Puskaporos Hordó” kép valójában 1878–1913 között született meg, s vált „értékelő és jellegadó megközelítéssé” a térséget illetően. A „Balkán” a fejletlenség, a kegyetlenség, az árulás, a vérbosszú, a korrupció, a nagyhatalmi játékosok operettbe illő, helyi mellékszereplői okán vált e nem éppen pozitív minősítés „tulajdonosává”.

A nagyhatalmak egymás közötti alkui (Berlini Kongresszus), a még alig felszabaduló országok új uralkodói (idegen származású, nem mindig a helyi közösségek érdekeit képviselő), az új állam fővárosaiban és közigazgatási központjaiban formálódó, korrump bürokrácia mind hozzájárult ahhoz, hogy a Balkán a „civilizált Európa uralkodó és értelmiségi köreiben” lenézetté, sőt megvetetté váljon.

A Balkánt is magába foglaló „Délkelet-Európa” földrajzi, illetve politikai térfogalom a német földrajzban és politikában jelent meg, s volt egy olyan eleme is, hogy „kikerülje” a több közösség számára sértő „Balkán” fogalmat. Délkelet-Európa területe és határai bizonytalanok, illetve lebegtetettek voltak a különböző időszakokban.

Az I. világháború az Osztrák–Magyar Monarchia és Szerbia vitájának megoldatlansága okán tört ki formálisan, de ez lényegében csak a szikrát jelentette az „európai hatalmi robbanóelegy” számára, lényegében ürügyet szolgáltatott a háború formális kirobbanásához.

A két világháború közötti időszakban a félsziget országai gazdaságilag több tekintetben modernizálódtak, de az egymás közötti történelmi traumákat, valamint a két balkáni háború kollektív élményeit tovább hordozták, sőt építették.

Az olasz fasizmus „szemet vetett a térségre”, de 1940-ben súlyos kudarcokat szenvedett Görögországban. A náci Németország részben az olasz szövetséges segítségére társult be a balkáni küzdelembe. A nagyhatalmi hódítással szembeni

ellenállás során a térség népei (különösen a jugoszláv és a görög) körében megteremtődött a hősiesség új formája, tartalma (részben a mítosza is).

A II. világháború végén – mint már annyiszor bonyolult körülmények között találta magát a térség. A hidegháborús korszak részben „tisztá állapotokat” teremtett a térségben. A táborok stabilitását Jugoszlávia el nem kötelezetté válása, majd Albánia sajátos vargabetűi kezdték ki. Jugoszlávia a „rendszerközi” küzdelem fókuszában állt szinte a korszak egészében, Albánia esetében a szovjetkínai rivalizálás is megjelent.

A nyugati táborban a görög – török viszony ellenséges volta, illetve Ciprus kérdése borzolta a politikai felszínt. A szövetségi rendszer (NATO), majd Görögország EGK tagsága (1981) inkább a feszültségek csökkentése irányába hatottak.

A hidegháború utolsó szakaszában kialakult enyhülési folyamat oldotta a „rendszerközi feszültségeket a Balkán-félszigeten”, ugyanakkor Tito jugoszláv elnök 1980. évi halála a térségen belüli bizonytalanságokat fokozta. A rendszerváltások eltérő módon, különböző módszerekkel és következményekkel mentek végbe a térség volt szocialista országaiban, de ezek a változások szükségszerűen érintették a térség tőkés országait is.

Jugoszlávia összeomlásában külső és belső folyamatok, hatások és szereplők egyaránt megjelentek. Az általános körülmények tekintetében a korábbi világrend összeomlása teremtette meg a nemzetközi politikai feltételeket a belső szétválási folyamatok és törekvések megerősödéséhez, de a folyamatok polgárháborús szintűvé válása inkább a belső elitek és a helyi szereplők felelősségéként fogalmazható meg. (Feltehetően egyetlen nemzetközi erőtenyezőnek sem volt érdeke, hogy ilyen véres, az egész Európát megrázó folyamatok bontakozzanak ki a térségben.)

Az Európai Unió az 1990-es évek elejétől – kezdetben humanitárius segítségnyújtással – megjelent a térség válságövezeteiben. A nemzetközi közösség egyszerre kezelte a térség egészét, illetve az egyes államokat.

A belső véres folyamatokba először érdemben Bosznia és Hercegovina területén avatkozott be a nemzetközi közösség saját erővel, majd 1999-ben a Szerbia és Montenegró elleni légitámadások jelezték, hogy a térségben a nemzetközi közösség elkötelezte magát a koszovói albánok védelmében, majd Koszovó nemzetközi (ENSZ) irányítás és igazgatás alá került.

A válság időszakában is számolt a nemzetközi közösség Délkelet-Európával. A Helsinkiben meghatározott európai érdekeltségű folyosók (korridorok) nem álltak meg a térség határainál.

A nemzetközi közösség, különösen az Európai Unió (a katonai beavatkozások után, a politikai állapotok valamilyen jellegű rendezése, de legalább befagyasztása után) sokat tett a térség gazdasági konszolidációjáért, a stabilitás megteremtéséért. Az INTERREG program fokozatosan közelített a térség felé.

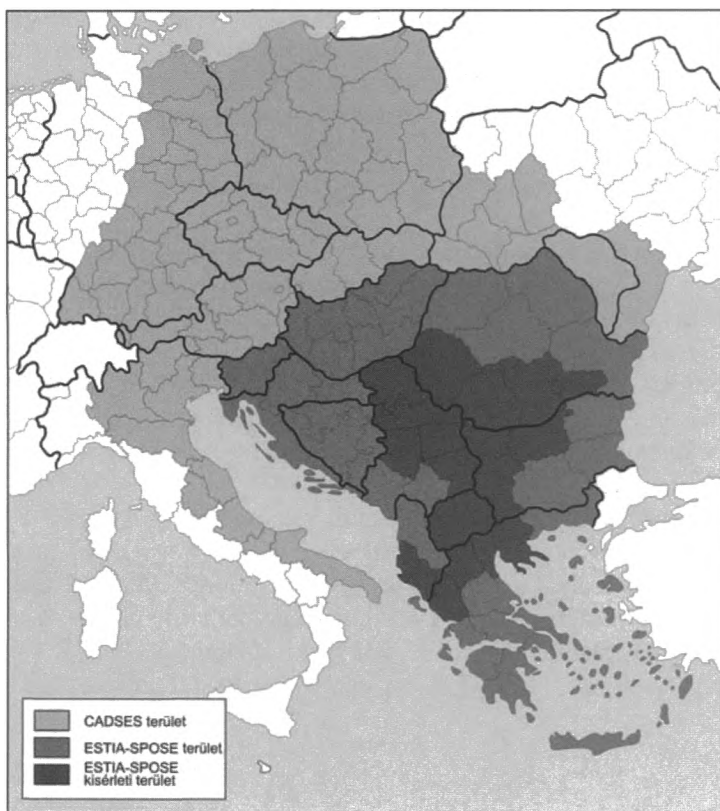
Görögország, Olaszország mellett Ausztria 1995. évi csatlakozása után már három ország volt érdekelt a délkelet-európai kapcsolatok építésében és formálásában.

Szlovénia, Magyarország és Ciprus 2004. évi, Bulgária és Románia 2007. évi EU csatlakozásával az EU Délkelet-Európa minden szempontból nagy jelentőségű belső szereplőjévé vált. (Úgy is fogalmazhatunk, hogy az EU „bekerítette” a válságóc belső területeit.)

Délkelet-Európa jelentős része integrálódott az európai tervezési, együttműködési, „pályázati” nagyterbe (CADSES), s különböző jellegű és tartalmú együttműködések alakultak ki. Az ESTIA, majd az ESTIA-SPOSE (2. ábra) kutatási projekt keretében sor került a térség egészére vonatkozóan egyfajta alapkutatásra, illetve a tervezési együttműködés kialakítására.

2. ábra

A CADSES és az ESTIA-SPOSE térség



A magyar és angol nyelven most megjelenő kötetek nem monográfiaként születtek meg, nem adnak teljes körű képet sem a térség egészéről (erre az Athénban megjelenő, a kutatás egészét átfogóan összegző monográfia vállalkozik majd), sem pedig a térség kutatásában játszott magyar szerepről. A tanulmányok sokkal inkább a nagyrégió sajátos problémáinak egy-egy (magyar szempontból fontos) szegmensét villantják fel.

A magyar tudomány mintegy másfél évszázada kitüntetetten foglalkozik a Balkán-félsziget és Délkelet-Európa kutatásával. A térség belső átalakulási folyamatai – Hajdú Zoltán jelentős részben dokumentálta ezt – mindenkor erős hatással voltak a magyar kutatások irányultságaira.

Délkelet-Európa országainak strukturális sajátosságai, a belső területi szerkezet átalakulásának összetevői európai jelentőségű kérdésként fogalmazódnak meg Illés Iván tanulmányában. A nagytérségi folyamatok, illetve egy-egy ország helyzetének sajátos alakulása több tényező mentén halad a rendszerváltások után is.

A nagytérségi közlekedési kapcsolatok formálódása tradicionálisan fontos Magyarország számára. Erdősi Ferenc tanulmánya sokszínűen mutatja be a térségi közlekedési folyamatokat, illetve azok politikai összefüggéseit.

Horváth Gyula tanulmánya a kelet-közép-európai regionális folyamatok általános meghatározottságait elemzi, felhívva a figyelmet az eseti különbségekre is. Ebben a régióban a regionalizmus bonyolultabb elemeket hordoz, mint Európa más területein.

Pálné Kovács Ilona a délkelet-európai országok belső közigazgatási és reform tendenciáit mutatja be széleskörű összefüggésrendszerben. A közigazgatás politikai súlya minden országban jelentős. Különösen sajátos helyzetek alakultak ki Bosznia és Hercegovina esetében.

Új politikai tércategóriák születtek (Nyugat-Balkán), de a térség egészének konszolidációja és beillesztése az európai integrációs folyamatba még várta magára. Pámer Zoltán a Nyugat-Balkán európai uniós integrációs folyamatait, illetve gyakran kérdőjelelt fogalmazza meg.

A történeti és a közelmúlt folyamatait, valamint Koszovó megoldatlan helyzete szükségessé teszi annak a kérdésnek a feltevését, hogy képes lesz-e az Európai Unió „európaizálni” a térséget, avagy sem. Ennek elmaradása esetén kialakulhat annak a veszélye, hogy a balkáni megoldatlan helyzetek és folyamatok fogják részben destabilizálni az EU délkeleti területeit.

Szerkesztők

A MAGYARORSZÁGI DÉLKELET-EURÓPA (BALKÁN) KUTATÁSOK HAGYOMÁNYAI, FONTOSSÁGA

Hajdú Zoltán

1. Bevezetés

Az európai térszemlélet és makroregionális térfelosztás rendkívül bonyolult elméleti, történeti, érzelmi-azonosulási kérdéseket vetett fel mindenkor, s ma is „beleütközünk” a különböző elnevezések kaotikus viszonyaiba. A leginkább „egyszerű” égtáji tértagolás (észak, kelet, dél, nyugat), valamint az osztó égtájak (északkelet, délkelet, délnyugat, északnyugat) egyben az egyik legrégebbnek is tekinthető. (A további égtáji tagolások már „térzavarhoz vezettek” néha, mint Kelet-Közép, Közép-Kelet-Európa stb. eltérő tartalmú megközelítései.)

Az már az adott ország, közösség földrajzi helyzetétől függött és függ, hogy önmagához képest mit tekintett valamilyen égtájon fekvőnek. Ebből az is következik, hogy Európának nagyon sokféle „egyszerű” égtáji felosztása van a különböző nemzeti térszemléletekben, földrajztudományokban stb. Egészében véve tehát relatív meghatározások „versenyéről”, egymás mellett éléséről van szó. (A sok égtáji lehatárolásban szereplő, kiinduló, avagy átfedő, ütköző területként megfogalmazott „Közép-Európa” aztán további bonyodalmakhoz vezetett...)

Az égtáji területegységek lehatárolásának „egységes európai elfogadása, elfogadottsága” történetileg rendkívül nehezen alakult ki. Azt kell mondanunk, hogy jelentős részben a német térszemlélet és elnevezések jelentek meg dominánsan. (Ennek egyik oka, hogy a németiség úgy érezte, hogy ő foglalja el Európa közepét, tehát az ő viszonyításuk a „középhez való egységes viszony” lehet, másrészt a német földrajz az elsők között foglalkozott Európa regionális tagolásának a kérdéskörével, így elsőként, avagy az elsők között adtak nevet a különböző nagytérségeknél.)

Számukra Délkelet-Európa kezdetben „szimpla” égtáji – földrajzi fogalom volt, majd az I. világháború előtt, de különösen a két világháború között már politikai tartalommal is „gazdagodott”. A későbbiekben is megőrzött a térfogalom egyfajta politikai vonatkozást.

A természetföldrajzi nagyrégiók európai lehatárolása a XIX. század elejére vezethető vissza, s témánk szempontjából a Balkán-félsziget lehatárolásának a

kérdése jelentkezik elemi módon elsősorban. A Balkán-félsziget lehatárolása azért volt vitatott és vitatható 1809-től kezdve, amikor Zeune német geográfus először írta le Dél-Európa három (Pireneusi-, Itáliai-, Balkán-) nagy félszigetét, mert egyedi sajátossággal bír, nevezetesen nagyon széles „nyakkal” csatlakozik a kontinens törzsterületéhez, s ez a legtisztább természeti földrajzi megközelítésben is vitára ad lehetőséget, illetve okot.

A területi és a történeti-területi térközösségek lehatárolása és vállalása a legbonyolultabb kérdés. A „belső lehatárolás és vállalás”, valamint a kívülről jövő lehatárolás nem feltétlenül esik egybe. Elég e tekintetben a „Balkán” rendkívül bonyolult, történetileg folyamatosan változó, napjainkban is permanensen újraértékelődő területére gondolni. (Ki vállalta és vállalja a „Balkán” fogalmát, s ki nem, illetve élesen és idegesen elhatárolódik a számára „sértő” térközösségtől, utasítja el élesen odatartozását, avagy „odavalóságát”.

Délkelet-Európa, illetve a Balkán-félsziget tudományos kutatása a XIX. századtól vált érdekessé (az antik Görögország korábban is létező, szerteágazó kutatása „görög ügy volt”, nem terjedt ki az egész térségre) az európai közgondolkodásban. A „balkanológia” sok nagy európai nemzeti tudományban (német, francia, olasz, orosz, angol) megjelent, s részben ezek következményeként Magyarországon is fokozatosan polgárjogot nyert.

A magyarság, illetve a magyar földrajz számára is gondot jelentett Európa nagyregionális szemlélete, illetve ezen belül önmaga földrajzi helyzetének, vállalt térközösségi egységének meghatározása. Az ország földrajzi hovatartozásának, térközösségi körének meghatározása történetileg erőteljesen változott. A magyar balkanológiai kutatások részben a térközösségből (XIX. század), s kiemelkedő jelentőségű gazdasági érdekekből, részben pedig a terület „közeliségéből” eredeztethetők.

2. A Balkán-félsziget, Délkelet-Európa stb. magyar kutatásának kérdései

Magyarország és a Balkán között történetileg változó strukturális viszonyt a történész Makkai László fogalmazta meg a legátfogóbban, s ez alapján érthetjük meg leginkább a magyar Balkán-kutatások problematikáját: „Egy évezred óta a Balkán és Nyugat-Európa között Magyarország a zsilip és a kapu szerepét játszotta. Volt idő, mikor a magyar nagyhatalom szárnyai alatt találták meg politikai életlehetőségeiket a Balkán kis államai, de nem volt idő, mikor Magyarország ne lett volna tényező életükben. Történelmünk első félezer éve alatt többször látszott úgy, hogy a Balkánból Magyarország lesz, a második félezer év során viszont az események úgy hozták magukkal, hogy a Balkán nyomult bele mélyen Magyarország testébe” (Makkai, 1942).

A modern magyar gazdasági törekvések a XIX. század első felétől fogalmazódtak meg a Balkánnal kapcsolatban és a térség irányába, majd a Vaskapu és az Al-Duna szabályozása kapcsán teljesedtek ki. Széchenyi István tisztaban volt azzal, hogy a Balkán jelentős, északi része számára meghatározó közlekedési lehetőséget nyújthat a szabályozott Duna. A vasútépítések jelentős vitákkal jártak Magyarország és a Balkán között mind a pályák irányát, mind pedig az összeköttetések minőségét és kapcsolódási pontját illetően. (A XIX. század II. felében valójában a modern közlekedési hálózat kiépítéséhez kapcsolódva fogalmazódott meg a térségen belül az állami szintű regionális politika)

A Török Birodalom meggyengülésével a Balkán területén az Osztrák–Magyar Monarchia és Oroszország hatalmi versengése erősödött fel különösen. Nem kettőjük kizárólagos „vadászterülete” volt a térség, (Olaszország, Németország, Anglia, Franciaország szintén megfogalmazta és érvényesítette a térségben a saját érdekeit) de ez a két hatalom érzete úgy, hogy kiválasztott hivatása van a Balkánon.

A magyar Balkán-kutatás – az ország történetileg megélt, többször radikálisan újrendeződő balkáni politikai kapcsolatai miatt, természetes módon – történeti kutatásokkal indult a XVIII. században. A térség kutatásába fokozatosan bekapcsolódott a néprajz, a nyelvtudomány, összehasonlító irodalomtörténet, majd az 1830-as évektől kezdve a formálódó magyar természettudomány is (Hajdú, 2002).

Már a korai magyar kutatásokban megfogalmazódott az a kérdés, hogy lehet a Balkán területét a különböző jellegű európai struktúrákban elhelyezni, illetve megfogalmazni. A Balkán a Mediterráneum, Dél-Európa, Délkelet-Európa, Duna-Európa, Kelet-Európa stb. részeként egyaránt megjelent. Az egyes tudományokban (néprajz, geológia) a Kárpát-Balkán térség Európa egyik önálló nagytereként szerepelt.

A magyar gazdasági körök erőteljesen érdeklődtek mind az I. világháború előtt, mind pedig a háború alatt a balkáni piacok iránt. A Kereskedelmi Minisztérium 1914-ben egy 14 kötetből álló kiadványsorozatot indított (Balkáni piacok a háború után), amelyben már a háború utáni helyzetre, a kereskedelmi kapcsolatok elmélyítésére kívánt felkészülni. A megjelent kötetek az egyes városokat, területeket, országokat rendkívül részletesen mutatták be.

A magyar Balkán-kutatások – a kétoldalú kapcsolatok alakulása függvényében – a kezdetektől napjainkig több jellegzetes szakaszra oszthatók:

- az 1918-ig terjedő időszak, (amikor Magyarország egy nagyhatalom részeként, de részben önálló gazdasági érdekérvényesítőként jelent meg a térségben), a kutatásokat áthatotta az egyéni szaktudományos érdeklődés, majd később egyfajta történeti, jogi alapokon nyugvó hatalmi, gazdasági imperialisztikus törekvés is,

- az 1918–1945 közötti időszakban az I. világháború következményeinek a feldolgozása, az új helyzetből adódó feladatok és lehetőségek (az új Magyarország kiszorult a Balkánról, nem egy nagyhatalmi formáció része, hanem egy létéért, valamint a területi revízióért küzdő kis állam) határozták meg a kutatások fő irányait, törekvéseit,
- az 1945–1948 közötti rövid időszak, amikor a demokratikus fejlődés lehetőségei még részben nyitottak voltak a térségben, s megindult egy távlati együttműködés lehetőségeinek a kutatása, a különböző jellegű föderalisztikus tervek kidolgozása,
- 1948 nyarától az államszocialista korszak végéig, (melyben a megosztott Balkán (szocialista, tőkés), valamint Jugoszlávia kutatása elkülönülten, s nem egységesen jelent meg döntően,
- az 1990-től napjainkig terjedő időszakig, melyben az önálló magyar kutatások újraéledtek, ugyanakkor, különösen a területi tervezés, területfejlesztés tekintetében nemzetközi keretek közé is került (Illés, 2002).

A Balkán-kutatások a különböző korszakokhoz rendelten sajátos kutatás-szervezési, intézményi és részben oktatási kérdéseket is felvetettek. A korai Balkán-kutatásokban a tudományegyetemek, az MTA, valamint az állam által fenntartott célintézetek egyaránt megjelentek. A Magyar Földrajzi Társaság, a Magyar Külügyi Társaság időnként jelentős szerepet játszott a kutatásokban (A megszülető, majd fejlődő magyar balkanisztika történetileg nehezen intézményesült.)

A magyar kormányzatok mindenkor jelentős eredményeket vártak el a kutatóktól, de csak mérsékelt anyagi segítséget nyújtottak a kutatók és az intézmények számára. Az igazi kérdés az volt, hogy a magyar állam milyen szerepet szán a magyar tudománynak a magyar Balkán-politika megalapozásában. Történetileg a magyar politika képviselői lényegében alig alapozták a magyar balkáni kutatások eredményeire, így nem is támogatták széles körben az intézményesülését ezeknek a kutatásoknak.

3. Imperialisztikus hatalmi és tudományos törekvések a magyar Balkán-kutatásokban 1918-ig

Az 1867 után a magyarországi gazdasági fejlődés eredményeként megjelenő külkereskedelmi érdeklődés, részben tőkekivitel, majd a megerősödő politikai törekvések a Balkán felé fordultak. A magyar gazdasági elitben tudatosodott, hogy itt a verseny kevésbé éles, illetve a magyar kínálat sikeresen értékesíthető. Ehhez megtalálták a történeti indoklásokat is, és a civilizációs hivatás is megjelent.

Az osztrák–magyar nagyhatalmi törekvések (jelentős részben magyar érdekvédelemmel) a Balkán felé fordultak. Az 1878-as berlini kongresszus, Bosznia–Hercegovina okkupációja után a Monarchia jelentős balkáni területeket is integráló és egyben balkáni érdekelttségű nagyhatalommá vált. Bosznia–Hercegovina annexiójával (1909) a Monarchia a legveszélyesebb időszakban vált minden tekintetben balkáni szereplővé (*Palotás, 1972*).

A balkáni népek nemzeti ébredési mozgalma, illetve függetlenségi törekvései a XIX. század második felétől kezdve mindig egy változó, nagyhatalmi érdekhálóban mozgott. A Monarchia számára permanens kérdést jelentett, hogy számára nézve az új államok születése, illetve azok politikája mennyiben kedvező, illetve kedvezőtlen (*Niederhauser, 1972*). A Monarchia vezetése tisztában volt azzal, hogy az új államok vagy a Török Birodalom, vagy pedig a Monarchia rovására élhetik meg nagyságukat, formálhatják új „dicsőségkorszakukat”.

A Monarchia belső etnikai és hatalmi struktúrái miatt nem lehetett hagyományos területi gyarmatosító a Balkánon, nem volt érdekelt Bosznia–Hercegovina megszerzése után új területek annektálásában, hiszen már az utóbbi terület is sok gondot okozott mind nemzetközileg, mind pedig a belső viszonyokban. A Monarchia elsősorban abban vált érdekeltté, hogy megakadályozza azt, hogy bármely nagyhatalom (különösen Oroszország) a háta mögött (térbelileg és politikailag is) olyan befolyásra tegyen szert a félszigeten, amely korlátozná mozgásterét.

A modern magyar tudomány ebben az időszakban elkerülhetetlenül és szükségszerűen ebben a politikai-hatalmi hálóban bontakozott ki, ez a meghatározó feltétel- és körülményrendszer óhatatlanul hatott rá. Ez különösen megfogható az éppen megszülető magyar politikai földrajz esetében. A megszülető magyar politikai földrajz e tekintetben nem csak a korszak egyik gyermeke, hanem elemzéseivel, „hatalmi célkitűzései megfogalmazásával”, vissza is hatott a politikai folyamatok alakulására.

Az „imperializmus” kategóriája a korabeli magyar politikai földrajzban egyértelműen pozitív tartalmat kapott, azt fejezte ki, hogy Magyarország (legalább a Balkán területén) versenyképes a többi nagyhatalommal mind gazdasági, mind pedig különösen politikai tekintetben.

A Balkányi Kálmán (ügyvéd, közgazdasági szakíró, 1908-ban az Országos Magyar Kereskedelmi Egyesület titkára), és Lánchy Leó (a Pesti Magyar Kereskedelmi Bank elnöke, a Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara elnöke) által létrehozott Magyar–Bosnyák és Keleti Gazdasági Központ lényegében az Osztrák–Magyar Monarchia szűkebb balkáni hatásterületén, illetve a szélesebb térségben a magyar gazdasági érdekeket képviselte, jelentős tudományos kutatásokat, illetve publikációkat finanszírozott.

3.1. Egyéniségek és sorsok a korai magyarországi Balkán kutatásokban

A modern magyar tudomány több jeles művelője élete egyik fő tudományos tevékenységének tekintette a Balkán kutatását. Szinte minden személyiség esetében összekapcsolódott az egyéni érdeklődés és a szélesebb társadalmi, politikai, tudományos feltételrendszer, illetve környezeti hatás. Az egyes személyiségek munkásságának részletes értékelésére, elemzésére nincs módunk, csak a munkásságuknak a legfontosabb vonásait emeljük ki.

Kánitz (Kánitz) Fülöp Félix (1829–1904) földrajzi, térképészeti, kultúrtörténeti, néprajzi kutatásaival írta be nevét a nemzetközileg ismert és jegyzett magyar Balkán-kutatók sorába, sőt a német újságokban megkapta a „Balkán Kolumbusza” megtisztelő értékelést.

Kánitz a lipcsei kiadású „Illustrierte Zeitung” c. lap munkatársaként 1858-ban érkezett a Balkánra, hogy lapját metszetekkel illusztrált tudósításokkal lássa el. Kánitz az első időszakban szembesült azzal, hogy Európa mily keveset tud a Török Birodalom balkáni területeiről. Hiányosak és pontatlanok a földrajzi, a néprajzi, a gazdasági stb. ismeretek. Kánitz elsősorban Szerbia és különösen Bulgária északi területét tanulmányozta, illetve publikációin (német nyelvűeken) keresztül ezeket mutatta be Európának. Kánitz volt az első, Európa szerte figyelmet kapott magyarországi Balkán-kutató.

Kánitz több tudományterület (kartográfia, földrajztudomány, közgazdaságtan, történettudomány) művelőjének tekinthető, több szakterület számára fontosak az eredményei. Kánitz művei jelentős hatással voltak az Osztrák–Magyar Monarchia politikai, gazdasági, külügyi és katonai elitjére, Ferenc József császár és király anyagi támogatásban részesítette, hogy tudományos kutatásait folytathassa és elmélyíthesse. Kánitznak jelentős szerepe volt abban is, hogy a Balkán iránti európai és magyar közfigyelem megerősödött (*Fehér*, 1932).

Kállay (Béni) Benjamin (1839–1903) történészként és gyakorló politikusként került kapcsolatba a Balkán, különösen Szerbia és Bosznia–Hercegovina problematikájával (*Thallóczy*, 1909). Kállay a keleti kérdés politikai formálója, a Balkán-történet és történetírás kiemelkedő képviselője volt.

Mint belgrádi főkonzul (1867–1875) jelentős tevékenységet fejtett ki a modern szerb történelem egy jelentős szakaszának (1780–1815) kutatásában (*Kállay*, 1877). Közös külügyminiszter-helyettesként széleskörű rálátása volt a térség mindennapi politikai folyamataira, majd közös pénzügyminiszterként ténylegesen Bosznia–Hercegovina polgári kormányzójaként tevékenykedett. A Balkán belső viszonyainak történeti elemzésén kívül jelentős figyelmet fordított Oroszország balkáni politikájának a kutatására is (*Kállay*, 1878).

A történész Thallóczy Lajos (1856–1916) – aki 1915–1916 között a Monarchia által megszállt Szerbia polgári kormányzója is volt – „a mozgó Balkán Intézet” titulus kapta kortársaitól és a két világháború közötti időszakban a mo-

dern magyar Balkán-kutatások megindítójának tekintették. Thallóczy elsősorban Bosznia, Horvátország és Szerbia történetének kutatása terén ért el jelentős és eredeti eredményeket. Thallóczy 1914-től haláláig (Ferenc József temetéséről hazafelé tartva vonat balesetben hunyt el) választott tagja volt az MTA Balkáni Bizottságának.

A geológus, néprajzos, geográfus báró Nopcsa Ferenc (1877–1933) is kiérdemelte kortársaitól a „Balkán Kolumbusza” megnevezést, különösen jelentős szerepet játszott Albánia és részben az egész Balkán geológiai szerkezetének a megismerésében. Nopcsa az MTA tagjaként erőteljesen támogatta az önálló magyar Balkán kutatások szervezését és intézményi kereteinek a kiépítését. 1916-ban tagja volt az MTA Balkáni Bizottságának. Tragikus öngyilkosságában jelentős szerepet játszott a magyar tudományos életben tömegesedő személyi rivalizálások elmélyülése. A geológus Nopcsa jelentős hatással volt halála után is a magyar földrajztudomány Balkán-képének, különösen a szerkezeti rendjének feldolgozásakor.

Az imperialisztikus magyar politikai földrajz legjelentősebb képviselője a Balkán irányába Havass Rezső (1852–1927) volt. A földrajzi szakmai közélet Havasst 1913-ban már a „magyar imperializmusnak lelkes és hivatott bajnokának” tekintette, méghozzá pozitív jelleggel. Havass nem a tudományos szférában, hanem a magángazdaságban tevékenykedett fő hivatásként, jelentős vagyona révén többször beutazta a Balkánt és Kis-Ázsiát.

3.2. Oktatási, tudományos intézetek

Az I. világháború előtt fokozatosan szélesedett a Balkánnal, illetve az azzal is kapcsolatos oktatási intézményhálózat:

- A különböző helyi és országos kezdeményezések eredményeként 1891-ben a kormány a Kereskedelmi Akadémia keretei között 1 éves keleti kereskedelmi tanfolyamot hozott létre, mely minden tekintetben sikeresen működött. A Tanfolyam egyfajta szakmai elit- és továbbképző jelleggel működött. Az 1896/97-es tanévben a Magyar Statisztikai Évkönyv kimutatásai szerint 11 tanár mindössze 23 hallgatót oktatott, minden tanuló magyar anyanyelvű volt. A vallási megoszlás tekintetében az izraelita hallgatók (16) jelentették a többséget.
- A tanfolyami oktatás továbbfejlesztését jelentette, hogy a VKM 1899-ben létrehozta a 2 éves M. Kir. Keleti Kereskedelmi Akadémiát, Budapest székhellyel. Az Akadémia igazgatója Kunos Ignác (1860–1945), turkológus nyelvész lett, aki a Balkán kutatása iránt elkötelezett személyiség volt. Az Akadémia alapvető célkitűzése az volt, hogy a főiskolai szintű képzés keretei között segítse elő a keleti kapcsolatok fejlődését, a

külkereskedelmi együttműködés elmélyítését. Az Akadémia elsősorban gyakorlatorientált oktatási intézmény volt, de az oktatási igények szükségyszerűen kikényszerítették a tudományos kutatások sokoldalú elmélyítését is. Az oktatási anyagban kiemelkedő helyet foglalt el a közgazdaságtan, a pénzügytan, vámügy, vámigazgatás a balkáni országokban. A képzésnek szerves részét képezte a Balkán, Kis-Ázsia és Elő-Ázsia gazdasági földrajzának az oktatása. Külön kurzusok keretében ismertették meg a hallgatókat Bosznia–Hercegovina bonyolult belső viszonyaival. A nyelvi képzés kiemelkedő jelentőségű helyet kapott a felkészítésben. Az ország legkorszerűbb nyelvi (fonetikai) laboratóriumát hozták létre a nyelvi képzés eredményes és magas szintű biztosítása érdekében. (Az Akadémia 1920-ig működött, amikor beolvastották az akkor megalakuló Közgazdaságtudományi Karba.)

- Szintén kormányzati döntés nyomán jött létre 1912-ben a Fiumei Kiviteli Akadémia, mely 1919-ig tevékenykedett.
- 1914-ben a Műegyetemen létrejött a keleti kereskedelmi oktatás továbbképző bázisa, mely 1920-ban szintén beolvadt a Közgazdaságtudományi Karba. A továbbképzés célja az volt, hogy a korábban végzetek számára biztosítsa a folyamatos ismeretszerzést, valamint az ismeretek korszerűsítését.

Az állam elsődlegesen és kiemelten az oktatási intézmények létrehozását támogatta 1918 előtt, s az oktatáshoz kapcsolódva szükségyszerűen létrejött a tudományos kutatás is ezekben az oktatási intézményekben. Szinte mindegyik gyakorlati célú és jellegű oktatási intézményben kialakult egyfajta kis kutató bázis, s ezen belül a balkáni kérdések vizsgálatára is szakosodtak néhányan.

Nem csak gyakorlatorientált képzések, hanem tudományos kutatási programok is megfogalmazódtak, tudományos műhelyek is formálódtak a térség kutatására:

- A Magyar Tudományos Akadémia keretei között 1918 előtt többször megjelent a Kelet- és Balkán-kutatás intézményi kereteinek a kialakítására irányuló törekvés. A kérdés napirendre tűzésében és folyamatos mozgatózásában elsősorban Teleki Pál (1879–1941) játszott jelentős szerepet, fejtett ki érdemi tudományszervezési tevékenységet.

Az 1913-as „összes gyűlésen” az MTA főtitkára, „részben tekintettel a szomszédos keleten legújabbban végbement nagy politikai és gazdasági változásokra is, javasolja egy 'Keleti Bizottság' szervezését. A Keleti Bizottság létrehozásának előzetes jelentése megállapítja, hogy: „... az imént lefolyt balkánháború következtében hazánk keleti érdekkörében mélyreható fordulat állott be. Politikai, kereskedelmi, tudományos és gazdasági körök egyaránt tuda-

tában vannak annak a körülménynek, hogy a törökség kiszorításával és a balkáni államok új alakulásával egy új culturalis fejlődés korszaka kezdődik, a melyből nekünk is ki kell vennünk a minket megillető részt. Azzal a dogmával, hogy csakis a török birodalom fenntartásában bízhatunk, le kell számolnunk” (Akadémia Értesítő, 1914, p. 127.).

A német tudomány erőteljesen figyeli a térséget, úttörő jellegű kutatásokat végez ott, ahol a magyarok is elvégezhetnék ezeket a fontos elemzéseket. Ausztria is komoly feladatának tartja a hozzá tartozó Dalmácia kutatását. (1896-ban a Bécsi Akadémia saját feladataként definiálta a térség régészeti, nyelvi, történeti, etnikai kutatását, s létrehozta a Balkán Bizottságot.) Az egyetemi oktatásban is előtérbe helyezték a térség kérdéseinek az oktatását. Bécs valóságos délszláv kutatási és egyetemi oktatási központtá vált.

Első lépésként azt fogalmazták meg, hogy az MTA fordítsa le és jelentesse meg magyarul a Balkánnal foglalkozó legfontosabb és legalapvetőbb történeti, politikai, közgazdasági külföldi munkákat. Ennek keretében meg kellene jelenteni a Szarajevóban működő Balkán Intézet legfontosabb kiadványait.

1915 telén Teleki Pál – az MTA Balkáni Bizottsága nevében – kidolgozta a „Balkáni és Előázsiai Földrajzi Intézet” létrehozásának koncepcióját (Akadémiai Értesítő, 1916. pp. 149–153). Az új intézet létrehozásának legfontosabb oka, hogy a világháború kitörése óta a tudomány, a gazdaság és társadalom érdeklődése minden korábbinál erősebben és egyértelműbben a Balkán felé fordult. Szerte az országban tudatosan és ébredni kezd a „Keletre magyar” jelszavának a megértése. Fel kell készülni a háború utáni helyzetre is, mely nagy lehetőségeket jelent majd Magyarország számára. Teleki úgy fogalmazott, hogy: „Nálunk is föl kell ismernie társadalmunknak, politikai vezetőinknek és tudományos intézményeinknek, hogy egyszerűen létfenntartásunk követeli erőteljes térfoglalásunkat a Balkánon és a Keleten”.

Az MTA – korlátozott anyagai lehetőségei mellett is – folyamatosan támogatta a Balkánnal kapcsolatos tudományos kutatásokat, expedíciókat, illetve a tudományos kutatások eredményeinek a megjelentetését. Az MTA elsősorban nem direkt, napi politikai célokkal, – bár ilyen elemek is megjelentek a törekvésekben, különösen a Balkán-expedíció kapcsán – hanem strukturális, nemzetpolitikai célokkal közelített a Balkán-kutatásokhoz.

- Az I. világháború eseményei a szövetséges Törökország felé fordították a magyar közvélemény, politika és részben a tudomány érdeklődését is. A Monarchia vezetése tisztában volt azzal, hogy Törökország a Balkán szempontjából sorsdöntő stratégiai jelentőséggel bír. A magyar közvélemény is szimpátiával tekintett Törökország felé.

Szélesebb meghatározottságok között, de főként történeti kutatások szándékával jött létre a rövid életű (1916–1919), Konstantinápolyi Magyar Tudomá-

nyos Intézet. Az intézmény alapítása 1916-ban történt, tényleges működését 1917 januárjában kezdte meg, gyakorlatilag 1917 szeptemberéig működött, de a felszámolásával kapcsolatos iratanyaga 1919 elejéig terjed.

A KMTI létrehozása részben tudományos, de a világháború alatt szükségszerűen politikai és kultúrpolitikai célokat szolgált. Elsődleges tudományos célja a magyar-török történelmi viszonyok és kapcsolatok kutatása lett. A KMTI létrehozásában szerepet játszott az is, hogy a többi európai ország már korábban létrehozta Konstantinápolyban a maga – a legtöbb esetben nagyobb létszámú – tudományos kutató intézetét.

A KMTI tényleges működését 1917 januárjában kezdte meg, Hekler Antal (1882–1940) régész, művészettörténész, a Szépművészeti Múzeum igazgatójának az irányításával. Az öt tudományos ösztöndíjas kiválasztása a háború miatt nehézségekbe ütközött. Az Intézet működését nagyban elősegítette, hogy a számlavezető bankjának (Magyar Bank és Kereskedelmi Rt.) Konstantinápolyban volt saját fiókjintézete, így a háborús viszonyok ellenére a pénzügyi kapcsolatok gyorsak és rendezettek maradtak.

Az intézmény megszervezésének körülményei, a háborús viszonyok közötti súlyos nehézségei egyértelműen azt mutatják, hogy nem csak a történelmi kutatások szándéka miatt vállalta fel a magyar kultusztársaság az intézet megszervezését, felszerelését, működtetését, hanem távlati politikai célokat kívánt érvényesíteni, az adott időszakban pedig prezentálni kívánta a törökök iránti szimpátiát és támogatást.

A háborús viszonyok, és anyagi nehézségek miatt az Intézet nem bontakoztathatta ki igazán kutató tevékenységét, ugyanakkor azt állapíthatjuk meg, hogy alapvető szerepet játszott egyes ösztöndíjasok pálya- és témaválasztásában, akik közül többen később a magyar – török, magyar–bolgár stb. kapcsolatok és a Balkán kutatóivá váltak. Az intézetben született tudományos eredményeket (A konstantinápolyi magyar tudományos intézet közleményei sorozatcím alatt) a fiatal munkatársak nyolc füzetben jelentették meg (*Ujváry*, 1993).

- A modern magyar földrajztudomány az 1860-as évek elejétől vált intézményesült tudománnyá. A magyar földrajztudománynak egyik első feladata az új országgép megrajzolása, azon belül az ország földrajzi helyzetének és szomszédosági környezetének a feltárása volt. A Magyar Földrajzi Társaság megalakulásától kezdve kiemelt jelentőséget tulajdonított a Balkán megismerésének, illetve a Balkán földrajzi problémáiról szóló munkák publikálásának. A Társaság tudományos folyóirata – a Földrajzi Közlemények – jelentős szerepet vállalt a Balkán szélesebb körű megismertetésében (*Nagy* 2001).

A magyar földrajztudomány egyik megalapítója Hunfalvy János (1820–1888) az ország természeti földrajzi viszonyait és az ország földrajzi helyzetét

elemezve arra a következtetésre jutott, hogy: „A magyar birodalom Európának délkeleti részén terül el...” (*Hunfalvy*, 1863). E mögött a meghatározás mögött lényegileg az húzódott meg, hogy a történelmi Magyarország területileg sokkal nagyobb volt, mint a mai, nagyságánál és helyzeténél fogva lényegesen több balkáni elemet foglalt keretbe. Az ország Európán belüli nagytérségi helyzetének meghatározását befolyásolta az is, hogy Hunfalvy a német földrajz térszemléletét tette magáévá. A térségi meghatározás háttérében valójában az húzódott meg, hogy Hunfalvy balkáni érdekeltségű hatalomnak tekintette a történelmi Magyarországot.

Hunfalvy összefoglaló történeti, földrajzi, statisztikai és néprajzi műveiben szinte permanensen foglalkozott a Balkán kérdéseivel is, de nem volt célja, hogy eredeti kutatásokat végezzen a területen, elsősorban német és francia irodalmi forrásokból táplálkozott (*Hunfalvy*, 1884). Hunfalvy számára is a nyelvi és vallási sokszínűség jelentette a Balkán egyik meghatározó problémáját.

A Földrajzi Közleményekben szinte a megjelenéstől kezdve találunk a Balkánnal kapcsolatos híreket, írásokat, majd tanulmányokat. A magyar szerzőket a Balkán tekintetében elsősorban a „Közel-Balkán” érdekelte a szakmai és politikai elemzések szintjén. Az „országtanulmányok” mellett (Bátky Zs. 1915-ben Bulgáriáról, Győrffy I. 1916-ban Dobrudzáról, Kemény Gy. 1916-ban Szerbiáról, Németh J. 1915-ben Szerbiáról, Pécsi A. 1913-ban a Novibazari Szandzsákról értekezett) a magyar földrajzi kutatásban viszonylag korán megjelent a Balkán mint egész (Cholnoky J. 1913-ban a Balkán-félsziget népeiről, Hézsér A. 1916-ban a Balkán-félsziget közlekedő útjairól, Kogutowicz K. 1913-a Balkán-félszigetről, Milleker R. 1913-ban a szerb Adria-politikáról elmélkedett) elemzése is. A Balkánnal kapcsolatos elemzések – mint a fenti felsorolásból is látható – különösen megszorodtak a balkáni háborúk időszakában. A különböző jellegű és terjedelmű írások közös jellemzője, hogy a magyar földrajztudomány művelői mindenkor a magyar történeti felfogás alapján tekintettek a Balkán felé, másrészt pedig a kutatások során a magyar érdekek feltárására vállalkoztak.

A háború alatt kibontakozott, már említett „publikációs robbanásból” csak azt emeljük ki, hogy Győrffy István minden korábbinál tudatosabban foglalta össze Magyarország régi balkáni politikájának történeti és politikai földrajzi összefüggéseit, s az általa vélelmezett recens kihatásait (*Győrffy*, 1916). A Balkán nagy része felé a magyarság képviselte a római katolikus egyházat, a magyarság közvetítette az európai hatásokat évszázadok keresztül. Ezt a fajta hivatást a jövőre nézve is reálisnak és kívánatosnak tekintette, s úgy látta, hogy a magyarság „... a szerbeknek pedig kultúrát visz, amire nagyobb szükségük van, mint Nagyszerbiára” (*Győrffy*, 1916).

– Az MFT támogatásának is köszönhetően a háború alatt Temesváron lét-

rejött a Temesvári Balkán Iroda, mely elsődleges feladatának tekintette a Balkán kutatását, a magyar – balkáni kapcsolatok sokoldalú elemzését. Az iroda földrajzi jellegű publikációi közül kiemelkedik Fodor Ferenc – aki ekkor Karánsebesen középiskolai tanárként működött – két értekezése (Fodor, 1917/a, 1917/b). Fodor Havass Rezső biztatására kezdett intenzíven foglalkozni a Balkán politikai földrajzi problémáival.

Fodor két rövid művének az a jelentősége, hogy felerősítette a magyar földrajztudományban már korábban is jelenlévő felfogást, hogy a Balkán szárazföldi, különösen akkor vasúti, közlekedésének, európai csatlakozásának a kulcsa Magyarország kezében van. Ebből fakadóan Magyarország kulcsszerepet játszik a Balkán jelene és jövője szempontjából.

1916–1918 között többször felmerült annak szükségessége, illetve lehetősége, hogy Szegeden felállítsanak egy komplex területi kutatásokkal foglalkozó Balkán Akadémiát. Teleki folyamatosan szorgalmazta az Akadémia létrehozását, egyes időszakokban (1917-ben) már a konkrét személyi összetételről is tárgyalásokat folytatott, pl. Fodor Ferencet látta volna szívesen geográfusként az Akadémia kutatói között, de elsősorban anyagi okok miatt az intézmény nem jött létre.

A korszak a magyar földrajzi Balkán-kutatás és oktatás legintenzívebb szakasza. A társadalmi, gazdasági, politikai elvárásoknak megfelelően az állam részben önmaga vállalt szerepet a térséggel kapcsolatos oktatás, s részben az ahhoz kapcsolódó kutatások megteremtésében, részben pedig egyéb intézmények is a Balkán felé fordultak.

4. A két világháború közötti időszak kutatásai

Az I. világháborús vereség és következményei teljesen új helyzetet teremtettek a térségben, s Magyarország számára. Az Osztrák–Magyar Monarchia megszűnt, a Monarchia és benne Magyarország nagyhatalmiságának az illúziói szertefoszlottak. A Párizs-környéki békerendszerben a Balkán területének nagy részét is újrendezték. (A széttöredezés folyamatát megjelenítő „balkanizálódás” sok tekintetben így Magyarországra is vonatkozott.)

Magyarország függetlenné vált Ausztriától, de a trianoni békeszerződés nem csak Horvátországot választotta le a történelmi Magyarországról, (a magyar politikai elit döntő része egyet értett azzal, hogy Horvátország saját maga dönthet arról, hogy fenntartja-e a magyarokkal a közös államiságot, vagy csatlakozik az új délszláv államalakulathoz), hanem az Anyaország területéből is jelentős részeket csatolt az új Szerb–Horvát–Szlovén Királysághoz. A délszláv nemzeti-ségű területek mellett tiszta magyar lakosságú területeket is átcsatoltak.

Magyarország számára a két világháború közötti időszakban Jugoszlávia jelentette a legerősebb balkáni államot, illetve a magyar–jugoszláv kapcsolatok alakulása határozta meg a korlátozott mozgási lehetőségét a szélesebb értelemben vett balkáni térségben. Románia a legtöbb esetben nem balkáni, hanem közép-európai országgént jelent meg ekkor a magyar politikai elit számára.

A trianoni Magyarország területileg kiszorult a Balkánról. Az új országhatárok között Szegeden vetődött fel először (tovább élt a korábbi elképzelés) a Balkán-kutatás megkezdése, de az intézményesülés most sem sikerült. 1920-ban a szegedi egyetem magántanárrá habilitálta Fodor Ferencet „Magyarország és a Balkán gazdasági földrajza” tárgy körében.

Az I. világháború befejezése után a magyar tudomány folyamatosan hangoztatta a Balkán-kutatás fontosságát. A kiinduló alap az volt, hogy létre kell hozni az önálló magyar állam külügyi szervezetét, meg kell alapozni az új magyar külpolitikát. A magyar külpolitikának több okból is a Balkán felé kell fordulnia az új helyzetben:

- ezt követeli meg a szomszédságpolitika,
- Bécs kikerült a balkáni folyamatok kutatásából és irányításából, szerencsés esetben Budapest veheti át ezt a helyet,
- Magyarország ebben az irányba képes a legrövidebb idő alatt kijutni a tengerre.

1922-ben a Külügyi Szemle speciális Balkán-számot jelentetett meg, melynek tanulmányai az új helyzethez igazodva ragadták meg – szinte mindenre kiterjedően – a Balkán belső problematikáját, valamint az új Magyarország és az új Balkán viszonyának lehetséges összetevőit:

- Bajza József történész, nyelvész, a horvát irodalomtörténet és történelem kiemelkedő kutatója, elemi szükségletként fogalmazta meg a délszláv térség kutatásának a fontosságát, s ennek érdekében egy Balkán Intézet létrehozását. Úgy vélte, hogy a szomszédos országokkal rendeznie kell a magyarságnak a viszonyát. Az önállóvá váló magyar külpolitikának is szüksége volt a szomszédsági és balkáni kutatások eredményeire.
- Hajnak Henrik az Osztrák–Magyar Monarchia Duna-politikáját foglalta össze, s vont le tanulságait. Ennek a politikának az I. világháború utáni időszakra nézve egyik meghatározó, egyben tanulságos eleme, hogy a látványos külsőségek nem pótolhatják a reálstruktúrák hatásait.
- Paikert Antal Bulgária, Németh József Szerbia, Keresztes Zoltán Románia tekintetében fogalmazta meg a közelmúlt és az új helyzet tanulságait.
- Horváth Jenő a Balkán-történet tanulmányozásához szükséges hosszútávú (395–1920) folyamatokat, illetve az azokat feldolgozó történeti munkákat elemezte.

- A Románia szakértő geográfus Kerekes Zoltán javasolta a magyarországi Balkán Bizottság, mégpedig „társaságközi” jelleggel való felállítását. Kerekes úgy látta, hogy az új gazdasági, politikai helyzetben Bécs megszűnt a Balkán-kutatás központja lenni. A szerbek a szarajevói Balkán Intézetet tudatosan Belgrádba helyezték át, nemzeti jellegű intézménnyé kívánják kiépíteni.

A magyarországi Balkán Bizottság működési területe Kerekes megítélése szerint a Balkán-félsziget kell, hogy legyen. Albánia, Bulgária, Görögország, Jugoszlávia, Románia, Törökország történeti, gazdasági, társadalmi viszonyainak sokoldalú kutatása nagyban hozzájárulhat a magyar külpolitika tudományos megalapozásához..

Az 1929-es évtől kezdve a Kelet-Európai Intézet, Balkán Intézet, Kelet-Közép-Európai Intézet, Kisebbségkutató Intézet stb. kérdésköre többször napirendre került. A javaslatok részben a napilapokban, részben pedig a tudományos folyóiratokban jelentek meg (*Gál* [szerk.], 1942). A kudarc mögött egyszerre megjelent a pénzhiány, illetve az, hogy az intézetek célját, funkcióját illetően nem alakult ki konszenzus. A korszak minden javaslattevője tisztában volt azal, hogy önmagában az intézet neve is kifejez egyfajta vállalást, illetve térközséget.

1934-ben Gál István megjelentette az „Apollo” című folyóiratot, (1939-ig 10 kötetben), mely elemzéseit középpontjába a dunai és balkáni kérdéseket állította. A lap a korszak magyar balkáni kutatásainak egyik legfontosabb forrása, illetve dokumentuma.

Kunszery Gyula a Magyar Nemzet hasábjain folyó „hol élünk” vitában minden korábbinál egyértelműbben fogalmazta meg, hogy a nyugati közvélemény és tudomány a megváltozott körülmények között „az eddigi Közép-Európa-elméletek feladásával egyszerűen a balkáni államokhoz, tehát Balkán-Európához sorol bennünket” (*Ring* [szerk.], 1986). A szerző szerint Magyarország számára elfogadhatatlan a Balkán északra tolása pár száz kilométerrel.

A két világháború között is több intézményben folytak a Balkánnal kapcsolatos magyar kutatások:

- Az MTA szervezeti keretei között a két világháború között megmaradt a Keleti Bizottság, de tevékenysége a korábbiakhoz képest korlátozottabbá vált. A Keleti Bizottság a korszakban egyértelműen osztályközi bizottságként működött.

Az MTA már a II. világháború előtt is azt vallotta, hogy Magyarország számára földrajzi helyzeténél fogva kiemelkedő jelentősége van a Balkán mindenre kiterjedő kutatásának, illetve megismerésének. Az MTA felismerte, hogy az eddig döntően természettudományos kutatások mellett új területekre is szorgalmaznia kell a kutatások kiterjesztését. A Balkánnal való kereskedelmi, gazdasá-

gi, településtörténeti, vallási, képzőművészeti stb. struktúrák feltárása és az intézmények közötti kapcsolatteremtés nagyon fontos.

- A magyar földrajztudomány legfontosabb korabeli Balkán-kutató műhelye Teleki Pál környezetében nőtt fel, bár Teleki maga nem tekinthető „főhivatású” Balkán kutatónak. Teleki részben az irányítása alatt álló különböző intézményeken keresztül (Államtudományi Intézet, Közgazdaságtudományi Kar), részben pedig az ott és más intézményekben dolgozó, tevékenykedő volt tanítványain keresztül nyúlt bele a Balkán politikai földrajzi kutatásának a kérdéseibe.

A Keleti Kereskedelmi Akadémia 1920-ban beolvadt az újonnan szervezett Közgazdaságtudományi Karba. 1926-ban Teleki létrehozta a Keleti Intézetet, méghozzá négy térségi részleggel: 1) Balkán, 2) Közel-Kelet, 3) Oroszország, 4) Távols-Kelet. A Balkán-csoport Albánia, Bulgária, Görögország, Románia, Szerbia kutatásával foglalkozott. Teleki különbséggént azt emelte ki, hogy míg a Keleti Kereskedelmi Akadémia középiskolai érettségivel vette fel hallgatóit, addig a Keleti Intézet az egyetem felsőbb évfolyamainak hallgatói közül válogatta ki tagjait.

Az Intézet igazgatója Teleki Pál (főként a Közel-Kelet gazdasági és politikai földrajzi problematikáját adta elő), igazgató helyettese pedig Fodor Ferenc lett (aki a Balkán gazdasági földrajzának előadásait tartotta). Az intézetben ténylegesen nyelvi, részben pedig gazdasági, politikai képzés folyt. A képzés célja a Balkán és a Közel-Kelet sokoldalú megismertetése volt. Az intézetet a kar szerves részeként működött, önálló könyvtára nem volt.

Az intézetben az adott kérdés legjobb kutatói tartottak politikai, közgazdasági, földrajzi stb. előadásokat. Kádár László szerint a Keleti Intézetet 1931-ben azért szüntették meg, mert a kisanant oly mértékben elzárta Magyarországot a Kelettől, hogy nem volt már értelme a kelet-kutatásnak a karon.

A József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem létrehozásakor 1934-ben a Keleti Intézet úgynevezett karközi intézményként alakult újjá.

Az Államtudományi Intézet, különösen majd Teleki tanítványa, Rónai András vezetése alatt végzett rendkívül tudatos politikai földrajzi kutatómunkát a szomszédos államokra vonatkozóan. Az intézményben referensi rendszer működött, minden szomszédos országnak meg volt a saját felelőse.

A Délvidék 1941-es visszacsatolása eredményeként Magyarország szélesebb értelemben is bekapcsolódott a II. világháborúba (addig csak a szovjet fronton volt érintett), valamint a Balkán problematikája ismét közelebb került az országhoz. 1942 őszén Újvidéken létrejött a két évfolyamú Keleti Kereskedelmi Főiskola, mint a távlati magyar keleti kereskedelmi felkészülés egyik fontos intézménye. A Főiskola tudatosan vállalta fel, hogy valójában a korábbi Keleti

Kereskedelmi Akadémia örököse mind a képzést, mind pedig a szélesebb célokat illetően.

A főiskolán belül Kádár László vezetésével létrejött (1942) az önálló Balkán Intézet is (a magyar tudománytörténetben az első ilyen jellegű szervezeti egység), mégpedig azzal a céllal, hogy a balkáni ismereteken külön is oktassa (*Kádár*, 1945). A Balkán Intézet tudatos könyvtári fejlesztést végzett, melynek keretében és eredményeként létrejött az ország leggazdagabb balkáni térkép-gyűjteménye, a balkáni országok történetére, földrajzára, statisztikai adataira stb. vonatkozó szakgyűjtemény.

Újvidék visszacsatolásával lényegesen meggyengült Szeged és Pécs balkáni aspirációja, hiszen mindenki számolt azzal, hogy ha a helyzet megszilárdul, akkor Újvidék lehet a magyar Balkán-kutatás igazi központja. (Az MKT Balkán Bizottsága is támogatta Újvidék és az új főiskola ilyen irányú elképzeléseit.)

A Magyar Külügyi Társaság kezdeményezte egy „Balkán Bizottság” létrehozását, mely végül 1941. márciusában létre is jött. A Balkán Bizottság a megalakulásakor elfogadott program szerint elsődlegesen tudományos kutatásokat vállalt fel, köztük kiemelt jelentőséget tulajdonítottak a földrajzi, azon belül a politikai földrajzi folyamatok feltárásának. A program a kutatások mellett kiemelt jelentőséget tulajdonított a tudományos ismeretterjesztésnek is.

A Bizottság létrehozásakor ismét felvetődött a Balkáni Intézet létrehozásának a szükségessége. A kidolgozott tervezett szerint az Intézet céljai a következők voltak:

- A balkáni államok népeire, társadalmi, kulturális, gazdasági stb. viszonyaira vonatkozó adatok szakszerű gyűjtése, feldolgozása, rendelkezésre bocsátása, hazai és külföldi Balkán bibliográfiák készítése;
- Szakkönyv- és folyóirattár, lapkivágások, térképgyűjtemény létesítése;
- Előadások tartása;
- Balkáni kérdéseket érintő tanulmányok megjelentetése;
- A Külügyi Szemlének a Balkán-kutatás szolgálatába állítása;
- Tanulmányutak szervezése;
- Kapcsolatépítés a balkáni tudományos élet felé;
- A balkáni nyelvek tanulásának az elősegítése;
- A magyar érdeklődés fokozása a Balkán iránt.

A Bizottság egy 18 pontból álló kérdőív segítségével kívánta felmérni a Balkán-kutatásban érintettek és érdekelték körét, s kialakítani azt a szakértői háttérbázist, melyre a következőkben eredményesen támaszkodhatott volna. A kérdések felölelték a személyek tárgyi érdeklődését szinte mindenre kiterjedően.

A Magyar Külügyi Társaság Balkán Bizottsága munkája a háborús események kirobbanása következtében egyre inkább elment a napi politika és a pro-

paganda irányába. A Bizottság által megjelentetett „Balkán-Füzetek” kiadványsorozat magában hordozta az önálló balkáni tudományos folyóirat lehetőségeit, de a háborús nehézségek miatt nem vált igazán jelentős tudományos fórummá. A Balkán Bizottság 1941 őszén és 1942 tavaszán nagyszabású előadásorozatot rendezett a fővárosban, illetve a vidéki egyetemi városokban. A Balkán talán sohasem szerepelt ilyen átfogóan korábban a magyar közvélemény előtt.

A világháború alatt jelent meg a magyar tudomány távlati balkáni feladatait összegző kötet (*Gál* [szerk.], 1942). Elsődleges megállapítása, hogy: „A magyar szellemi élet, különösen a tudományosság egy évszázad óta annyit cselekedett a Balkán felkutatása terén, mint egyetlen nemzet sem” (*Gál* [szerk.], 1942). A magyar történettudomány lényegében a Balkán kutatással lépett ki – nagyon korán – a nemzetközi tudományos szintérré. A magyar tudomány elsősorban a nemzeti létkérdések okán kutatta a Balkánt, de a politikai kurzusok változása természetes módon befolyásolta a kutatások lehetőségeit, kereteit.

A kötet tanulmányai a teljességre törekedve mutatták be az egyes területek (összehasonlító irodalomkutatás, történeti, néprajzi kutatás, egyes országok kutatása stb.) sajátosságait, s fogalmazták meg a Balkán magyar kutatásának mindenre kiterjedő szükségességét. Gáldi László pl. javasolta, hogy a Balkánon létre kellene hozni egy Collegium Hungaricumot, mert csak így lehet biztosítani a rendszeres kutatás lehetőségeit.

A magyar szellemi elit jelentős része 1942-ben tisztában volt azzal, hogy alakuljon is bármilyen módon a világháború végeredménye a Balkán Magyarországon életében a jövőben is jelentős szerepet fog játszani. A térség mind gazdasági, mind pedig politikai értelemben fel fog értékelődni az európai politikában.

1943 tavaszára a Balkán Bizottság előkészített egy országos kiállításra szánt balkáni anyagot. A kormány úgy látta, hogy az összegyűjtött anyag külpolitikai gondokat, bonyodalmakat okozhat, ezért nem járult hozzá a kiállítás megrendezéséhez.

A magyar geográfia képviselői közül Szabó Pál Zoltán foglalkozott rendszeresen a Balkán problematikájával, a horvát – magyar kapcsolatokkal, valamint egyes magyar városok (Pécs, Szeged) balkáni hivatásával. A Balkán Szabó számára geopolitikai és geostratégiai helyzeténél fogva volt fontos: „A Balkán-félsziget pedig Európa hídjá Közel-Kelet gazdag világához, kulcsa a Földközi-tenger keleti medencéjének, kapuja a Fekete-tengernek. Balkán egyre növekvő fontossága ép abban rejlik, hogy három világrész hatalmi körét, Európáét, Ázsiáét és Afrikáét érinti” (*Szabó*, 1942).

Szeged kapcsán azt fogalmazta meg Szabó, hogy a várost közlekedéscsúcsra helyezte predestinálja a Balkánnal kapcsolatos feladatokra. Szeged történetileg versenytársa volt lényegében Belgrádnak, s az csak fővárossá válása után szakadt el mind nagyságrendjében, mind pedig funkcióiban Szegedtől.

Szeged valóságos közlekedési kapuja a Balkán nagy részének Közép-Európa felé.

Szabó szerint Pécs is balkáni hivatással rendelkezett, elsődleges kooperációs területe a horvát rész, majd Horvátország önállóvá válása után Horvátország. Kolozsvár balkáni hivatása a román kapcsolatok ápolása volt, s 1940-es visszatérése után ez a szerepe megmaradt.

Szabó a Balkánra vonatkozó politikai földrajzi tanulmányainak eredményeit összegezve megszerkesztette a Balkán erővonalainak geopolitikai rendszerét. A Balkán legfontosabb geopolitikai erővonal Zágráb és Isztambul között húzódik, mely a félszigetet két külön jellegű és -érdekű területre osztja. Az északi rész valójában közép-európai érdekeltségű, a déli területek pedig már mediterrán jellegűek (*Szabó, 1943*).

Szabó megközelítésének az volt a többször és több helyen megjelentetett alapja, hogy a két térség problematikája szervesen összefügg, kapcsolatuk és egymásra hatásuk szükségszerű. Ennek érdekében sürgette Pécsen a Dél-magyarországi Kutatóintézet felállítását, melynek fontos feladata lett volna a Kárpát-medence és a Balkán közötti földrajzi, történeti, nyelvi, néprajzi stb. kapcsolatok és hatások kutatása.

Szabó 1942-ben részletesen is kifejtette a Délvidéki Intézet, illetve az intézményt támogató Délvidéki Egyesület tervét (*Szabó, 1942*). A pécsi székhelyű Délvidéki Intézet Szabó felfogásában egy történeti – politikai földrajzi intézetként működött volna. Kutatási területe felölelte volna a Kárpát-medencét és a Balkán egészét. A Délvidéki Intézetnek sajátos célja lett volna a magyar külpolitika hosszú távú stratégiai megalapozása.

Az 1943-ban létrejött Dunántúli Tudományos Intézet nevében nem Balkánkutató intézet lett, de munkatársainak egy része szinte folyamatosan életben tartotta a Balkán kutatást, többször megfogalmazva annak a szükségességét is. Szabó elsősorban a magyar-horvát kapcsolatok történeti és politikai földrajzi kutatása felé fordult az Intézet megalapítása után.

Szabó egy alapkutatás jellegű tanulmányban bizonyította be, hogy Szlavónia és Horvátország területi problematikája történetileg rendkívül bonyolult (*Szabó, 1945*). Mind Szlavónia, mind pedig Horvátország területe, térfogalma rendkívül sokat változott, lényegesen eltolódott. A Balkán szempontjából – magyar szemszögből – a legtanulságosabb és legsajátosabb korszaknak a XIV. század második felét tekintette, amikor a két nagyhatalom lényegében felosztotta egymás között a Balkán területét.

5. Balkán-kutatás 1945–1948 között

A vesztes II. világháború után ismét új szituációba került a magyar – balkáni államközi viszonyrendszer. Az új (mind a debreceni ideiglenes, mind pedig majd a választások után megalakult budapesti) magyar kormány (a jugoszláv partizánoknak a vajdasági magyar lakossággal szembeni tömegmészárlása ellenére) törekedett a Jugoszláviával való kapcsolatok javítására. Számos elképzelés szerint a jugoszláv kapcsolat erősödése egyensúlyozhatta volna a szovjet jelenlétet.

Az ország többféle politikai térben kellett, hogy végiggondolja, illetve újra-definiálja saját térbeliségét. (A Közép-Európa fogalmat – német és náci kötődései miatt lejáratottnak tekintették ekkor.) 1945 után a következő térszociális törekvések jelentek meg: Duna-völgy, Délkelet-Európa, Közép-Kelet-Európa, Kelet-Európa. A térszociális kapcsolatok keresésében egyszerre jelent meg a múlt hatása, a szovjetek által megszállt ország akkori jelene, illetve a jövőkeresés kényszere.

A Balkán területén 1945 után kibontakozó föderalista elképzelések, illetve a Tito-féle Jugoszlávia esetében tudatos politikai törekvések megérintették a magyar politikai és tudományos elitet, de egyben óvatosan is tekintettek a Balkán felé. Nem látták és nem láthatták, hogy e törekvések mögött a Szovjetunió húzódik-e meg valójában, avagy a törekvések részben szovjetellenes jellegűek.

A háborús vereség következtében ismét felvetődött a béketárgyalásokra való felkészülés szükségessége. A felkészülés több műhelyben megkezdődött. A politikai és tudományos kapcsolatokat is külön kell kezelni 1947 februárja, a békeszerződés aláírása előtti, illetve az utáni időszakra vonatkozóan. A rövid időszakban ismét több intézmény, szervezet foglalkozott a Balkán kutatásával:

- A „Dunai Munkaközösség” értelmiségi baráti körként alakult meg 1945 karácsonyán, majd a béketárgyalásokra való felkészülés jegyében részben hivatalossá vált. A Radisics Elemér szerkesztette „Dunatáj” műhelyben a Központi Statisztikai Hivatal munkatársai nagy számban vettek részt, a Teleki Pál Tudományos Intézetet többen, köztük Rónai András képviselte, a külügyminisztériumból mintegy fél tucat tisztviselő vett részt a munkában.

A magyar tudományos és politikai irodalom elsősorban a „Dunatáj” (Magyarország, Ausztria, Bulgária, Csehszlovákia, Jugoszlávia, Magyarország, Románia) nagytérségi keretei között gondolkozott (*Radisics* [szerk.], 1946), de megjelent a Kelet-Európában, valamint a Délkelet-Európában való gondolkozás is.

A „Dunatáj” megfogalmazása (Az európai szárazföld közepe a Dunatáj, azaz a Kárpátmedence és annak környéke.) funkcionálisan és területileg szinte azonos volt Rónai András Közép-Európa lehatárolásával. (A kötet térképmellékleteinek jó része azonos a Közép-Európa atlaszával.) A kötet mindenre kiterjedő részletességgel elemezte a térségen belül a dunai Balkán (Bulgária, Jugoszlávia, Románia) államait.

- Más műhelyek részben más új térközösségi formációban gondolkodtak. Délkelet-Európa a történeti egymásmellettség jegyében jelent meg a magyar politikai gondolkodásban a világháború után, de voltak más elemei is a térkategóriának: „Délkelet-Európában (Magyarország) kulcs-helyzetét úgyszólván valamennyi velünk szomszédos állam vitatja. Pedig kétségtelen, hogy legközpontibb az a terület, melyet a többi koszorúként övez” (*Elekes* [szerk.], 1947).

Az államközi viszonyoknak megfelelően a tudományos kutatások lehetőségei is erőteljesen módosultak. Az új helyzetben a kutatás újrafogalmazta Magyarország földrajzi, politikai helyzetét: „Magyarország földrajzi helyzeténél fogva dunai állam, tehát katonailag és közlekedésileg átmenőforgalmi ország: keresztény műveltségelőtti műveltsége viszont Kelethez kapcsolja. Földrajzi és néprajzi helyzetével nyugati keresztény műveltségével tehát Kelet és Nyugat határán fekszik” (*Gál* [szerk.], 1947).

- A Balkán, illetve a balkáni népek és a magyarság kapcsolatainak kutatása bekerült egy nagyobb földrajzi térség (Kelet-Európa) viszonyrendszerébe (*Gál* [szerk.], 1947). Ekkor Magyarországon még nem ment végbe a kommunista hatalomátvétel, de a politikai átalakulás már új módon hatott a kutatásokra. A vizsgált kapcsolati tér tágabb, mint a szovjet megszállási zóna.

Az új helyzetben mind a történeti, irodalmi, kulturális kapcsolatokat elemző írások a történetileg megélt egymásmellettség pozitív hatásait, egymás kultúrájának gazdagítását emelték ki a magyar – orosz, valamint román, osztrák, bolgár, szerb, horvát, szlovén, albán, török, görög kapcsolatokban.

A II. világháború után sorra alakultak a különböző baráti társaságok (Magyar–Jugoszláv Társaság, Magyar–Bolgár Társaság stb.), melyek a népek közötti együttműködés elmélyítését tűzték ki célul.

1946–47-ben a balkáni konföderáció és vámunió terve már a nagypolitika színterén érvényesült. Tito 1947. decemberi budapesti látogatásakor már Magyarország kapcsolódási lehetőségeiről volt szó. A szovjet vezetés 1948 januárjában azonban élesen és egyértelműen elutasította a Tito és Dimitrov által szorgalmazott balkáni föderáció lehetőségét, s mesterségesen kiagyalt képződménynek minősítette.

1948 elejétől kezdve – a szovjet álláspontnak megfelelően – a magyar–jugoszláv kétoldalú kapcsolatok alakulásában jelentős lehülés következett be, de még nem járt teljes szakítással. Megnehezedtek a gazdasági együttműködés feltételei is, A tudományos kutatásban némileg megkésve, de ott is szükségszerűen megjelentek a politikai fordulat következményei.

- A Magyar Külügyi Társaság 1945. november 7-én újjáalakította a Balkán Bizottságot (a „Bizottság” megjelölés ellen a jugoszláv katonai misszió tiltakozott, ezért azt „Társaságra” változtatták), s a magyar szellemi, gazdasági, politikai elit egy részének megnyerésével újakezdte tevékenységét. A Bizottság elnöke Auer Pál, Nemzetgyűlési képviselő, akkor éppen párizsi magyar nagykövet lett. A Bizottság székhelye az Országház lett.

Az alapszabályt az új helyzet elvárásainak megfelelően „korszerűsítették.”. A Bizottság működési területe Magyarországra, a Balkánra és a Közel-Keletre terjedt ki. Hivatalos nyelve a magyar és a francia maradt. A Bizottság legfontosabb célja Magyarország és a Balkán, valamint a Közel-Kelet közötti kulturális és gazdasági kapcsolatok társadalmi úton való elősegítése lett. A működési területen adatgyűjtést végeznek, közreműködnek a magyar és a balkáni kapcsolatok sokoldalú elmélyítésében. Továbbképzéseket szerveznek, előadásorozatokat rendeznek. Publikációs tevékenységet végeznek az adott területre vonatkozóan. Átfogó céljuk a népek közötti kapcsolatok ápolása. (Az alapszabály elfogadtatása a hivatalos szervekkel nehézségekbe ütközött. 1946. január 29-én a belügyminisztérium bekérte a Balkán Bizottság alapszabályát. A szabályzattal kapcsolatban folyamatosan vetődtek fel kérdések, 1947 decemberében a belügyminisztérium megtagadta az alapszabály láttamozását, s erről értesítette a Székesfőváros Polgármesteri Hivatalát is.)

A Balkán Bizottság tudatosítani kívánta, hogy a világháború befejezése után, a német ipar és gazdaság megbénulása következtében a magyar ipar számára új lehetőségek nyíltak meg a Balkán egész területén, s ezeket a potenciálokat (hajózás, nehézipar, kereskedelem) tudatosan ki kell használni. A gazdasági kapcsolatok tudatos erősítése mind országos, mind pedig regionális szinten hangsúlyt kapott.

- Szabó Pál Zoltán, a Dunántúli Tudományos Intézet igazgatója 1945. november 10-én levélben fordult a Balkán Bizottsághoz, melyben a két intézmény közötti kapcsolatok elmélyítését javasolta. Szabó úgy látta, hogy a DTI lényegében Balkán-kutató intézet: „Intézetem külső kapcsolatainak kiépítési tervében első helyen a balkáni szomszédsággal való kapcsolatunk felvétele szerepel”. A DTI jelentős feladatokat kívánt vállalni a Balkán kutatásában, mégpedig nem csak tudományos meggyőző-

désből, hanem a népek közötti jószomszédi viszony elősegítése érdekében is. (Szabó a DTI igazgatójaként 1948-ig kiemelten szorgalmazta és támogatta a Balkánnal kapcsolatos intézeti kutatásokat, utazásokat és publikációkat. Horvátországi kutatóknak publikációs lehetőségeket biztosított Magyarországon.)

A párizsi békeszerződés aláírása után 1947 elejétől már mindenkiben tudatosodott, hogy a háború előtti és alatti országgyarapodások tárgytalanná váltak. Megfogalmazódott az új külpolitikai orientáció igénye: „A magyarság egykor abban a hitben élt, hogy missziója van Nyugat felé. Most hinnie és tudnia kell, hogy missziója van Kelet felé is” (*Elekes* [szerk.], 1947).

A Balkán Bizottság 1947. május 2-án tartott ülésén a nevét – a jugoszláv katonai misszió képviselőjének a kérésére, mivel a „Bizottság” megnevezést imperialistának tekintette – Magyar Balkán Társaságra változtatta meg. A Társaság ezen a választmányi ülésen létrehozta a rövid életű, s nagyon kis létszámmal dolgozó Balkán Intézetet.

- A Balkán Intézet működésének megkezdéséhez a Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem jelentős segítséggel járult hozzá, amikor a Szentkirályi utca 7. szám alatti épületének II. emeletén átadott egy épületrészt. Az intézet működéséhez a VKM 3 tisztviselői és egy altisztú státuszt biztosított. Az intézet igazgatója Baross György, minisztériumi osztálytanácsos lett kikért főállásban, a titkáráként pedig Kürthy Sándor tevékenykedett. Rásonyi László lett a török, Fésős László pedig a román és albán előadó.

A Balkán Intézet rövid idő alatt mintegy 2000 kötetből álló szakkönyvtárat gyűjtött össze. A könyvek egy részét vásárolták, de a különböző országok Balkánra specializálódott intézetei is küldtek könyveket, a budapesti nagykövetségek is beszereztek számukra munkákat

A Balkán Intézet 1947-ben vállalta a Balkán Bizottság korábbi kiadványsorozataival a jogfolytonosságot. Az Intézet három sorozatot vállalt, illetve jelentetett meg: Balkán Füzetek, melyek rövidebb, inkább tudományos népszerűsítő és propagandaanyagokat tartalmazott, Balkán Könyvtár, mely hosszabb lélegzetű műveket jelentett, s végül a Balkán Könyvek, melynek csak az első kötetet jelentetett meg, Mendöl Tibor tollából.

1947 tavaszán „A mai Balkán kialakulása” címmel több, mint két hónapos rendezvénysorozatot hirdettek meg, s bonyolítottak le eredményesen. A sorozat keretében Nagy Ferenc miniszterelnök „Magyarország és a Balkán” címmel tartott előadást. A politikusok mellett különböző szakterületen dolgozó tudósok: Mendöl Tibor, Váczy Péter, Fekete Lajos, Hadrovics László, Makkai László, Györfly György, Gáldi László stb. vállalt meghatározó szaktémákban előadást.

Az 1947 tavaszán tartott előadásai után 1948-ban Mendöl Tibor megjelentette a Balkánnal foglalkozó első modern, a térség szinte minden problémáját átfogó, magyar földrajzi monográfiát (*Mendöl*, 1948). Mendöl kiinduló pontja az volt, hogy a magyarság keveset tud a Balkánról, pedig a szomszédsága volt mindig. A „balkániság” pejoratív megközelítést elutasítja, mondván, hogy a térségben élő népeknek kölcsönösen meg kell szabadulniuk az előítéleteiktől. A Balkán az európai civilizáció bölcsője volt, csak a török hódítás és megszállás térítette le a fejlődés útjáról.

Mendöl számára a Balkán egyszerre jelent meg természeti, történeti, társadalmi, gazdasági, politikai földrajzi összetettségében. A „mintegy 500 ezer km² területű félsziget” minden tekintetben bonyolult képződményként fogalmazódott meg.

A természetföldrajzi struktúrák bemutatását a kéregszerkezet és a felszín elemzésével kezdte. A térség belső struktúráit jól szerkesztett ábrákra alapozva szemléltette. Az éghajlat és a természetes növénytakaró bemutatásakor is a belső tagoltság és sokszínűség kiemelésére törekedett.

Az életformák, a népesség és a gazdasági élet elemzésekor a történeti folytonosság és megszakítotttság problematikája több megközelítésben került elő. Számára a „Balkán-félsziget sokszínű tájcsoportja évezredekkel ezelőtt kialakult életformák kohója”-ként jelent meg.

A Balkán etnikai, vallástörténeti mozaikrendszerének megfogalmazásakor korrekt módon jár el, de kerüli a II. világháború alatti folyamatok és események értékelését, minősítését.

A gazdasági helyzet értékelésekor a potenciális gazdagság megfogalmazására helyezte a fő hangsúlyt. A térség országai mind a mezőgazdaság, mind pedig az ipar területén jelentős fejlődési potenciállal rendelkeznek.

A települések (hajlékok, falvak, városok) elemzésekor a természetföldrajzi környezet jelentős hatásait mutatja be, az építési anyagoktól az alaprajzokon át, a funkcionális tagozódásig.

Mendöl a Balkánra vonatkozó földrajzi irodalom összeállításával jelentős szolgálatot tett a Balkán kutatása számára, bár maga is érezte, hogy csak az irodalom egy része lesz elérhető még a kutatók számára is.

1948 tavaszán az Intézet ismét országos jellegű, és jelentőségű előadássorozatot szervezett „Magyarország és a Balkán közgazdasági kapcsolatai címmel”. Az előadások felölelték a gazdaság szinte valamennyi ágazatát. A sorozatban előadást tartott Rónai András, Markoz Béla, Koppányi Jenő, Balás Gábor, Zlatareff Iván, Tánzos László, Rásonyi László, Fésős László, Hardi Róbert, Márton János, Péter Pál, stb. Az előadói kör részben az egyetemi körökből, részben pedig a gazdasági és pénzügyi elit soraiból került ki.

Az előadások azt fogalmazták meg, hogy Magyarország fejlettebb, mint a balkáni államok többsége, s ezért az ország kifejezetten jó pozíciókkal indul

versenybe a balkáni területeken. 1948-ban már világos volt a politikai környezet változása, de az előadók a tervgazdasági szemlélet térhódítása mellett is lehetőségeket láttak a kapcsolatok tudatos és fokozatos építésére.

Különösen a magyar nehézipar látott jó lehetőségeket a balkáni piaci kapcsolatok kiépítésében. A magyar acélipar vezetői úgy látták, hogy a Balkán korlátlan piaca lehet a magyar acélipari termékeknek, hiszen a 60 millió fős Balkán acéltermelése egészében véve alatta maradt a 8 millió fős Magyarországnak (*Tánczos*, 1948). Különösen Albánia, Bulgária és Görögország jött számításba a kapcsolatok építéskor, hiszen ezeknek az országoknak ekkor egyáltalán nem volt saját vas- és acéliparuk.

1948 nyarán a Kommunista Pártok Tájékoztató Irodája elítélte a Jugoszláv Kommunista Párt bel- és külpolitikáját, ezzel szinte egyik pillanatról a másikra véget vetett a magyar–jugoszláv kapcsolatok fejlődésének, s azzal együtt szinte azonnal az intézményes magyar Balkán-kutatásnak is. A Magyar Dolgozók Pártja tudományos folyóiratában megjelent közlemény nyomán megszűnt a tudományos kutatás és publikálás lehetősége, csak Tito és jugoszláv ellenes politikai pamflettek jelentek meg.

1948 őszére a Balkán Intézet minden tekintetben válságos helyzetbe került. Az Intézet anyagi forrásai elapadtak, tartozásai és kifizetetlen számlái nőttek, politikailag a jugoszláv válság ellehetetlenítette lényegében. 1948. december végére az intézet anyagilag teljesen ellehetetlenült. A Közoktatásügyi Minisztérium úgy kívánta az intézet helyzetét rendezni, hogy önállóságát megtartva beolvasztja a Kelet-Európai Tudományos Intézetbe (korábbi nevén Teleki Pál Tudományos Intézet), s lehetőségeket ad a további tudományos munkavégzésre. (A tudományos intézményrendszer átalakítása, az MTA reformja alapvető változásokat hozott, a korábbi formában és tartalom mellett ez az intézet sem lett fenntartható.)

- Az újvidéki Keleti Kereskedelmi Főiskola a háború miatt 1944 őszén Budapestre menekült. A Balkán Bizottság 1945-től emlékiratokkal bombázta az illetékes szerveket a Főiskola sorsának rendezése érdekében, s szorgalmazta az oktatás és a kutatás újraindítását. 1946 januárjában a Balkán Bizottság országos ankétot tartott az újvidéki Keleti Kereskedelmi Főiskola sorsáról, illetve a további balkáni érdekeltségű oktatásról és kutatásokról. Az iskola új székhelyeként a vitában egyaránt felvetődött Szeged és Pécs, valamint Budapest is. Győr is meg kívánta szerezni a főiskolát, s ennek érdekében anyagi áldozatokat is vállalt volna. Az Országos Közoktatási Tanács pedig Miskolcot favorizálta és támogatta.

Nem egyszerűen a régi keretek között kívánták működtetni a korábbi iskolát, hanem „Balkáni Főiskola”-ként fogalmazták meg az új szerepkörében. A főiskola minden, a Balkánnal kapcsolatos kérdésben kutatásokat, anyaggyűjtést és

feldolgozást végzett volna, s e mellett a korábbi tematika is módosult volna. (A 1946. február 10-én megjelent Magyar Közlöny már a József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Keleti Intézetének szervezeti szabályzatába foglalva hirdette ki a döntést.) A Magyar Közgazdaságtudományi Egyetem létrehozásáról az 1948. évi LVII. tc. intézkedett. A törvény 7. paragrafusa tételesen megemlítette, hogy „a Keleti Intézet megszűnik.” 1948-ban egyetemi szinten az állami vezetés már látta szükségesnek az önálló Kelet- és Balkán-kutatás fenntartását.

6. A Balkán-kutatás „lebegése” az államszocialista korszakban

A kialakuló kétpólusú világban a Balkán maga is megosztottá vált, méghozzá kezdetben világosan három egységre:

- 1948 nyarától a magyar–jugoszláv viszony – alapvetően a szovjet–jugoszláv viszony megromlásának konzekvenciájaként – minden tekintetben ellenségessé vált. Jugoszláviáról lényegében nem tudományos elemzések, hanem politikai gúnyiratok jelentek meg.
- A szocialistává vált országok (Albánia, Bulgária, Románia) megítélése a politikai és tudományos irodalomban kedvező volt.
- Görögország és Törökország kezelése különösen negatív volt a korszak kezdetén, majd 1952-től a közös NATO tagságuktól kezdve még inkább.

A Balkán-félsziget, mint szerves földrajzi egység elsősorban csak a regionális természeti földrajzi irodalomban jelent meg. A politikai megosztottság nem igazán kedvezett a térségi kutatásoknak.

Az 1960-as évek elejétől kezdve fokozatosan javult a magyar–jugoszláv viszony, bár Jugoszlávia a politikai megítélés szintjén sohasem vált minden tekintetben „rendes szocialista országgá”, ugyanakkor romlott az albán–magyar és a román–magyar kapcsolat.

Az 1960-as évek végén Európa regionális földrajzának elemzésekor a Balkán-félsziget részben földrajzi egységként, de nagyobb mértékben országainak elkülönült elemzése során jelent meg (*Marosi–Sárfalvi* [szerk.], 1968).

A Balkán-kutatás területén ismét a történészek törték meg a hallgatást. Niederhauser Emil kismonográfiája a „Forrongó félszigetről” új lehetőségeket is feltárt a kutatások számára (*Niederhauser*, 1972). Nem az egyes országok jelentek meg az elemzés szintjén, hanem a „földrajzi félsziget” egésze. 1975-ben Niederhauser egy rövid cikkben felhívta a figyelmet a balkanisztikai kutatások elmélyítésének a szükségességére.

A gazdaságtörténeti kutatások érdemi elmélyülése következett be a térségre vonatkozóan (*Berend–Ránki*, 1976., 1987)., s „részproblémaként” megjelent a Balkán Európa történeti régióinak a lehatárolásakor is (*Szűcs*, 1981).

7. A rendszerváltás utáni nagy kihívások

Tito 1980-ban bekövetkezett halála után mind a nemzetközi, mind pedig a magyar politikai és tudományos érdeklődés Jugoszlávia felé fordult. A legnagyobb kérdés mindenki számára az volt, hogyan képes az új helyzetben az ország fejlődni.

Az 1988–1989-ben meginduló rendszerváltások rövid idő alatt, de egymástól eltérő módon mentek végbe a térségben. Minden országban feszültségekkel és küzdelmekkel járt a rendszerváltás, de a jugoszláv térségben a föderáció széteséséhez kapcsolódó polgárháborúval párosult.

1991 után a magyar kutatásokban előtérbe került a délszláv kérdés és térség elemzése, a többi terület ehhez képest háttérbe szorult. A térség kutatása több intézményben (JATE, ELTE, JPTE stb.) is megjelent.

A pécsi Janus Pannonius Tudományegyetem Történelmi Intézetében 1988-ban Hóvári János vezetésével jött létre a „Balkanisztikai Csoport”, melynek keretei között ismét megindult a Balkán átfogóbb történeti kutatása, s megkezdődött az oktatási tevékenység is. A kutató közösség 1992. márciusában megrendezte az „Uralkodó eszmék a Balkánon” című konferenciáját, melyen 25 előadás hangzott el.

A Pécsi Tudományegyetem Földrajzi Intézetében az 1990-es évek végétől formálódott a Balkánnal kapcsolatos történeti és politikai földrajzi kutatás, majd több szintű egyetemi oktatás. A Kelet-Mediterrán és Balkán Kutatóközpont 2000 novemberében megszervezte „Az átalakuló Balkán politikai földrajzi kérdései” című konferenciát, mely a magyar Balkán-kutatások egyik seregszemléje lett. Kiderült, hogy az ország szinte minden egyetemén, főiskoláján vannak „főhivatású” Balkán-kutatók, akik programszerűen, vagy hobby jelleggel foglalkoznak a Balkán valamilyen problémájának elemzésével.

A KMBK 2002-ben újraindította a „Balkán Füzetek” című periodikát. A PTE keretei között 2005-ben lehetőség teremtődött a „Balkanisztika” (multi-diszciplináris bölcsészettudomány) szakirányú továbbképzési szak beindítására.

A CEU keretei között a demokrácia-kutatások és a nyitott társadalom építése programjához kapcsolódva, részben hazai, részben pedig külföldi közreműködéssel kiszélesedett a Balkán-kutatás (www.seep.ceu.hu/balkans/), létrejött egy kiterjedt kutatási, szakértői hálózat. A „Balkan Academic News” a maga elektronikus levelezési hálózatán keresztül mintegy 1300 kutatóval, közigazgatási szereplővel stb. épített ki hálózatos együttműködési kapcsolatokat a Balkánon.

A Teleki Intézet keretei között szerteágazó (kisebbségi kérdés, országtanulmányok), de dominánsan külpolitikai jellegű kutatások folytak, a magyar balkáni politika megalapozásának igényével (www.telekintezet.hu).

A Károli Gáspár Református Egyetem Bölcsészettudományi Karán speciálkollégiumként indult Raffay Ernő irányításával a balkanisztika oktatása. Az oktatás sokoldalúan foglalkozik a Balkánnal, elsősorban történeti, kultúrtörténeti és vallástörténeti dominanciával fogalmazható meg.

A biztonságpolitikai kutatások (különösen a nyilvánosak) az 1980-as évek legvégétől váltak a Balkán-kutatások szerves részévé. Nem csak a hagyományos katonaföldrajzi, térképészeti munkákra gondolunk, hanem a komplex jellegű biztonságpolitikai megközelítésekre. A Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem és a Stratégiai és Védelmi Kutatóközpont részben a jugoszláv válság időszakában, részben pedig azt követően fordult jelentős mértékben a Balkán kutatása felé (www.zmne.hu).

Az MTA Földrajztudomány Kutató Intézete nagy hagyományokkal rendelkezik a Balkán-kutatást illetően. Az 1980-as évektől elsősorban kisebbségi, vallásföldrajzi, elemzések születtek a térségről. Kocsis Károly szerkesztésében elkészült egy atlasz, mely minden korábbinál szélesebben, mélyebben mutatta be a térséget a magyar érdeklődők számára (Kocsis [szerk.], 2005).

Az MTA Világ gazdasági Kutatóintézete első kutatási irányként fogalmazta meg a „Kelet- és Délkelet-Európa: gazdasági fejlődés és integrálási lehetőségek” című kutatási irányt (www.vki.hu). A nagy keleti térség, s azon belül a sajátos délkelet-európai folyamatok gazdasági tekintetben érdemien érintik Magyarországot.

2005. októberében egyfajta pozitív fordulat jött létre a magyarországi intézményes Balkán-kutatások szempontjából, az MTA Társadalomkutató Központ keretein belül létrejött a Balkán-tanulmányok Központja. Az intézmény meghirdetett programja átfogó, sőt nagyra törő, egyszerre jelennek meg benne az alkalmazott kutatások iránti igények, a gyakorlat-orientált fejlesztési törekvések, és az alapkutatási elképzelések. A Központ a Horvátország, Szerbia, Románia által határolt térséget tekinti kutatási területnek, így Magyarország mintegy „figyelő és közvetítő” pozícióban van.

Glatz Ferenc vezetésével a Központ megkezdte tudományos előadássorozatának szervezését (www.balkancenter.hu). A 2006 nyaráig megtartott konferenciák a Balkán-kutatások 1947–1948 közötti időszakára emlékeztető sokszínűséggel mutatták be a térséget.

A magyar kutató intézetek, kutatók nemzetközi szervezésű és irányítású kutatásokba is bekapcsolódtak (Illés, 2002). Részben a nemzetközi kutatások (VISION PLANET, ESTIA, ESTIA-SPOSE stb.) révén vált mindenki számára nyilvánvalóvá, hogy Magyarország több európai makroszintű térstruktúrában érintett és érdekelt, s ezek közül az egyik leginkább fontos, közvetlen stb. Dél-

kelet-Európa. Az 1997-ben elfogadott európai érdekeltségű közlekedési korridorok Magyarországot jelentős részben a térség kapujává teszik teljes kiépülésük esetén.

8. Összegzés

A magyar Balkán-kutatások mindenkor a konkrét gazdasági, társadalmi, politikai, hatalmi, történeti szituációhoz kötöttek és jórészt politikai dimenzióban közelítettek a félsziget egészéhez és belső problematikájához egyaránt. A társadalmi, politikai elvárások mindenkor jelentősek voltak, de a magyar állam csak minimális mértékben vállalta fel a Balkán-kutatások anyagi támogatását.

A magyar Balkán-kutatások részben elméleti, részben pedig gyakorlat-orientált célrendszerben fogalmazódtak meg, illetve játszódtak le. A kutatásokon belüli arányok szaktudományonként változtak, a földrajztudomány elsősorban alkalmazott jellegű, gyakorlati célokat szolgáló kutatásokat végzett.

Az állam az I. világháború előtt jelentős szerepet játszott a kereskedelmi-kiviteli felsőfokú oktatás feltételek megteremtésében, s az oktatási tevékenységhez kapcsolódva részben kutatásokat is finanszírozott. Az oktatás elsősorban egy viszonylag szűk körű, szakértelmiségi elit kiképzést szolgált.

A Balkánnal kapcsolatos kutatások a kialakuló, majd formálódó magyar politikai földrajz mindenkori helyzetének megfelelően alakultak. A politikai földrajzi kutatásokban mindenkor megjelent a magyar állam, a magyar gazdaság, a magyar társadalom vélelmezett balkáni érdekeinek megfogalmazására irányuló törekvés.

A magyar politikai földrajz balkáni kutatásainak három jellemző időszakát végül is a történeti sorsfordulók, országhatár-változások határozták meg. A politikai földrajzi kutatások így jelentős részben alkalmazkodtak a történetileg változó feltételrendszerekhez, anyagi lehetőségekhez.

Irodalom

- Angyal E. 1974: A nemzeti ébredés kora. (Fejezetek a magyar-délszláv művelődési kapcsolatok történetéből.) Pécs, MTA RKK DTI Könyvtára. Kézirat.
- Asbóth J. 1887: *Bosznia és a Hercegovina I.* Budapest, Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt.
- Ádám M. 1977: Dunai Konföderáció vagy kisantant. – *Történelmi Szemle*, 3–4. 440–487. o.
- Bajza J. 1934: Egy év délszláv külpolitikája. – *Magyar Szemle*, XXI. köt., 1. (81), 167–177. o.

- Balanyi Gy. 1920: *A Balkán-probléma fejlődése a párizsi kongresszustól a világháború kitöréséig, 1856–1914.* Budapest, Franklin Ny.
- Balkányi B. 1916: *A dunai út fejlesztése és keleti gazdasági érdekeink.* Budapest, A Magyar – Bosnyák és Keleti Gazdasági Központ kiadványa. Új sorozat, No. 5.
- Berend T. I.–Ránki Gy. 1974: *Gazdaság és társadalom. Tanulmányok hazánk és Kelet-Európa XIX–XX. századi történetéről.* Budapest, Magvető, (Elvek és utak)
- Berend T. I.–Ránki Gy. 1976: *Közép-Kelet-Európa gazdasági fejlődése a 19–20. században.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Berend T. I.–Ránki Gy. 1987: *Európa gazdasága a 19. században.* Budapest, Gondolat.
- Boldizsár I. 1946: *Megbűnhötte már e nép... (Röpirata magyar békéről és közös hazánkról a Duna völgyéről)* Budapest, Új Magyarország.
- Bornemissza G. 1943: *Magyarország ipara és a Balkán.* Budapest.
- Cholnoky J. 1911: A tartós államalakulásokról – *Magyar Figyelő*, 1. 71–76. o.
- Cholnoky J. 1913: Modern földrajzi törekvések. – *Magyar Figyelő*, 3. 345–350. o.
- Cholnoky J. 1914: Magyarország természetes déli határa. – *Magyar Figyelő*, 4. 432–437. o.
- Cholnoky J. 1917: A Magyar-medence kapcsolata a Balkánnal. – Turán, V. évf. 76–85. o.
- Cholnoky J. é.n. (1937): *Európa. A Föld és élete.* Budapest, Franklin-Társulat.
- Csiszár B. 1937/a: A dunai együttműködés kísérletei. (A Tardieu tervtől a Hodzsa ter-
vig.) – *Apollo*, III. évf. 1. (VI. köt.) 50–57. o.
- Csiszár B. 1937/b: A Balkán-külpolitika új útjai. – *Apollo*, III. évf. 2. VI. köt. 153–162. o.
- Elekes D. (szerk.) 1947: *A mai Magyarország. (A második világháború és a párizsi békeszerződés következményei).* Budapest, Hungária Lloyd.
- Fall, E. 1940: The situation in South-Eastern Europe. – *Danubian Review*, May, 1–5. o.
- Fehér G. 1932: *Kanitz Fülöp Félix, a „Balkán Kolombusa” élete és munkássága, 1829–1904.* Budapest, Franklin ny. A Magyar Földrajzi Társaság Könyvtára.
- Fehér G.–Göllner A. 1942: *Magyarok és bolgárok.* Budapest, Officina.
- Fodor F. 1917/a: *A Délvidék és a Balkán közlekedési kapcsolata.* Temesvár, Hunyadi nyomda. A Temesvári Balkán Iroda Kiadványai, No. 1.
- Fodor F. 1917/b: *Temesvár és Szeged földrajzi helyzete és balkáni hivatása.* Temesvár, Hunyadi nyomda. A Temesvári Balkán Iroda Kiadványai, No. 4.
- Fodor F. 1937: A magyar-jugoszláv közeledés gazdaságföldrajzi alapjai. – *Katolikus Szemle*, LI. évf. 3. 139–151. o.
- Fráter J. 1974: *A Magyar Tudományos Akadémia állandó bizottságai, 1854–1949.* Budapest, MTA.
- Fried I. 1975: A magyar balkanisztikai kutatások – hagyományok és problémák. – *Helikon*, 2. 169–178. o.
- Gál I. (szerk.) 1942: *Magyarország és a Balkán.* (A magyar tudomány feladatai Délkelet-Európában). Budapest, A Magyar Külügy Társaság Balkán Bizottsága. Balkán Könyvtár. No. 1.
- Gál I. (szerk.) 1947: *Magyarország és Kelet-Európa. (A magyarság kapcsolatai a szomszéd népekkel).* Budapest, Officina.

- G. J. 1939: A Duna-medence évszázados geo- és etnopolitikai helyzete. – *Az Ország Útja*, No. 3. 167–176. o.
- Geszti L. 1944: A magyar állam déli határváltozásairól. In: Temesy Gy. (szerk.): *Földrajzi zsebkönyv*, Magyar Földrajzi Társaság, Budapest. 87–94. o.
- Gratz G. 1928: Európa balkanizálódása. – *Magyar Szemle*, Május, 1–6. o.
- Gunda B. 1979: *Ethnographica Carpatho-Balcanica*. Budapest.
- Györffy I. 1916: Magyarország régi balkáni birtokai. – *Földrajzi Közlemények*, XLIV. évf. 1. 19–37. o.
- György A. 1881: *A Föld és népei. Föld és népismereti kézikönyv III. Európa. (Földrajzi és népismereti leírása.)* Budapest, Mehner Vilmos.
- György J. 1910: *A dunai és a balkáni államok szövetsége. (Tanulmány a dunai és balkáni országok szövetségének földrajzi, gazdasági, néprajzi, történeti, gazdaságpolitikai és állampolitikai feltételeiről.)* Kolozsvár, Előre Ny.
- Hajdú Z. 2002: *Az intézményes Balkán-kutatás kialakulásának és fejlődésének problémái Magyarországon 1948-ig, különös tekintettel a földrajzi kutatásokra.* Pécs, PTE TTK FI K-MBTK, Balkán Füzetek, No.1.
- Haltenberger M. 1937: A készülő európai közép-államszövetség földrajzi alapjai. – *Külügyi Szemle*, 3. 267–273. o.
- Havass R. 1889: *Dalmácia visszacsatolása a Magyar Birodalomhoz.* Budapest, Presz-burg Nyomda.
- Havass R. 1902: *Magyar impérializmus.* Budapest, Separatum, Budapesti Hírlap.
- Havass R. 1906: *Dalmácia.* Budapest, Divald, Stephaneum Nyomda.
- Havass R. 1911: *Irodalmi munkái (Könyvek, tanulmányok, értekezések, cikkek, könyvismertetések, és egyéb művek, 1878–1911.)* Budapest, Műszaki nyomda.
- Havass R. 1912: *Magyar gazdasági és hatalmi törekvések a tengeren.* Budapest, Fritz Nyomda.
- Havass R. 1913: *Magyarország és a Balkán. (Szerbia, Bulgária, Románia.) Gazdaságpolitikai tanulmány.* Budapest, Fritz Nyomda.
- Hézser A. 1916: A Balkán-félsziget közlekedő útjai. – *Földrajzi Közlemények*, XLIV. évf. 6. 594–606. o.
- Hopp L. 1967: A balkáni országok népi-történeti hagyományai a XVIII. századi magyar írók műveiben. – *Helikon*, 1. 90–101. o.
- Horváth J. 1917: *Balkán történeti tanulmányok.* Nagyvárad.
- Horváth J. 1921: *A balkáni kérdés utolsó fázisa 1895–1920. (Tanulmány a 20. század diplomáciai történelméből.)* Budapest, Magyar Külügyi Társaság. Külügy Könyvtár, No. 2.
- Hunfalvy J. 1863: *A Magyar Birodalom természeti viszonyainak leírása I.* Pest, Emich Gusztáv.
- Hunfalvy J. 1884: *Egyetemes földrajz, különös tekintettel a néprajzi viszonyokra. I. kötet. Dél-Európa.* Budapest, Athenaeum.
- Illés I. 2002: *Közép- és Délkelet-Európa az ezredfordulón. (Átalakulás, integrációk, régiók.)* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Illés J. 1943: *Magyar jog a Balkánon.* Budapest, Balkán - Füzetek, No. 11.
- Imrédy K. 1943: *Hazánk és a Balkán vasúti összeköttetése.* Balkán - Füzetek, No. 10. Budapest, Magyar Külügyi Társaság Balkán Bizottsága.

- Kalmár G. é.n./1942: *Magyar geopolitika*. Budapest, Stádium.
- Kalmár G. 1932: *Magyar hazánk és népei. (Magyarország leírása.)* Budapest, Szent István Társulat.
- Kanitz, F. F. 1875–1879: *Donau-Bulgarien und der Balkan. Historisch-geographisch-ethnographische Reisestudien aus den Jahren 1860–1875.* 1–3 köt. Leipzig, Fries.
- Kanitz, F. F. 1904–1914: *Das Königreich Serbien und das Serbvolk von der Römerzeit bis zu Gegenwart.* 1–3 kötet. Leipzig, Mayer.
- Kádár L. 1945: Az újvidéki Keleti Kereskedelmi Főiskola és földrajzi tanszéke. In: Temesy Gy. (szerk.) *Földrajzi zsebkönyv*, Budapest, Magyar Földrajzi Társaság, 186–195. o.
- Kázmér E. 1937: A belgrádi Balkán Intézet. – *Apollo*, III. évf. 2. (VII. köt.) 163–167. o. *A keleti szomszéd országok közgazdasági viszonyainak előzetes tanulmányozására küldött bizottság jelentése.* Budapest, 1881, Földművelésügyi-, Ipari és Kereskedelmi Minisztérium.
- Kereskedelmünk a Balkán-országokkal. A Balkán-statisztika tanulságai.* Budapest, 1916. Márkus Ny. A Magyar–Bosnyák és Keleti Gazdasági Központ kiadványai, No. 2. Új sorozat.
- Kemény Gy. 1916: Szerbia. (Gazdaságföldrajzi ismertetés). – *Földrajzi Közlemények*, XLIV évf. 2. 64–108. o.
- Keleti K. 1885: *A Balkán-félsziget némely országai- és tartományainak közgazdasági viszonyai.* Budapest, Pesti ny.
- Klebensberg K. 1927: *Beszédei, cikkei és törvénytervezetei, 1916–1926.* Budapest, Athenaeum.
- Kocsis K. (szerk.) 2005: *Délkelet-Európa térképekben.* Budapest, MTA Földrajztudományi Kutató Intézet, Kossuth Kiadó.
- A konstantinápolyi magyar tudományos intézetnek szervezeti szabályzata.* Budapest, 1916. Athenaeum.
- Közlemény a Kommunista Pártok Tájékoztató Irodájának értekezletéről. – *Társadalmi Szemle*, 1948. 3. évf. 6. 393–399. o.
- Kunszery Gy. 1940: Balkán-Európa. In: Ring É. (szerk.): 1986. I. köt. 525–527. o.
- Kürthy S. 1947: Stabilizáció és közös tervgazdálkodás a délkelet-európai államokban. – *Közgazdasági Szemle*, 5–12. 314–328. o.
- Lánczy Leó, a bank elnökének ünneplése az Intézet kötelékébe történt belépésének 25-ik évfordulója alkalmából, 1882–1907. Budapest, Pesti Magyar Kereskedelmi Bank.
- Lengyel G. 1916: Balkán. (Szerbek, muzulmánok és más balkániak.) Budapest, A Nyugat kiadása. A Nyugat folyóirat könyvei, No. 3.
- Lukács L. 1948: A belgrádi Duna-konferencia és a dunai kérdés. – *Társadalmi Szemle*, 8–9. 600–608. o.
- Lukinich I. 1942: A Magyar Tudományos Akadémia és a Balkán. In: Gál L. (szerk.): 69–71. o.
- Makkai L. 1942: A magyar Balkán-kutatás szervezési kérdései. In: Gál I. (szerk.): 71–78. o.
- Márffy-Mantuano, R. 1906: *Ködkép vagy valóság a Balkánon. Politikai tanulmány.* Budapest, Révai-Salamon Ny.
- Marosi S.–Sárfalvi B. (szerk.) 1968: *Európa I-II.* Budapest, Gondolat Kiadó.

- Mendöl T. 1948: *A Balkán földrajza*. Budapest, Balkán Intézet, Balkán Könyvek.
- Mérei Gy. 1965: *Föderációs tervek Délkelet-Európában és a Habsburg-monarchia, 1848–1918*. Budapest, Kossuth.
- Nagy M. M. 2001: A Balkán problémája a magyar földrajzi szakirodalomban. In: Hajdú Z.–Pap N.–Tóth J. (szerk.): *II. Magyar politikai földrajzi konferencia*. Pécs, PTE TTK Földrajzi Intézet KMBTK, 18–32. o.
- Németh J. 1913/a: *A balkáni államok mezőgazdasági termelési és forgalmi viszonyai*. Budapest, Magyar Gazdaszövetség.
- Németh J. 1913/b: Közgazdasági helyzetünk a Balkánon a háború előtt és után – *Közgazdasági Szemle*, 37. évf. 438–461. o.
- Németh J. 1917: *A szerbek anthropogeografiai tanulmányai a Balkánon*. Budapest. A Magyar Földrajzi Társaság Gazdaságföldrajzi Szakosztályának Kiadványai, No. I.
- Németh J. 1918: *Szerbia egyetemes leírása. (A Magyar Tudományos Akadémia Keleti Bizottságának megbízásából.)* Budapest, Hornyánszky Nyomda.
- Niederhauser E. 1972: *Forrongó félsziget. (A Balkán a XIX.–XX. században.)* Budapest, Kossuth Könyvkiadó.
- Niederhauser E. 1975: Közép-Kelet-Európa kutatás és balkanisztika. – *Helikon*, 2. 159–161. o.
- Nopcsa F. 1907: *A katolikus Észak-Albánia*. Budapest, Klny. a Földrajzi Közleményekből.
- Nopcsa F. 1911: *A legsötétebb Európa. (Vándorlások Albániában.)* Budapest, Utazások Könyvtára, No. 3.
- Nötel R. 1947: A közép- és délkelet-európai államok beruházási és termelési tervei. – *Magyar-Szovjet Közgazdasági Szemle*, 6. 19–26. o.
- Nyáry I. 1943: *A Balkán hadseregeinek fejlődése*. Budapest, A Magyar Külügyi Társaság Balkán Bizottsága.
- Olajos L. 1948: Kossuth terve a dunai népek együttműködéséről, és a mai helyzet. – *Híd*, 3. 99–107. o.
- Paikert A. 1922: *A turáni eszme*. Budapest. A Turáni Társaság kiadványa.
- Palotás E. 1972: *A Balkán-kérdés az osztrák magyar és az orosz diplomáciában a XIX. század végén*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Passuth L. 1939: A Balkán határai. – *Apollo*, IV. évf. (IX. kötet) 3–4. 154–160. o.
- Pálóczi Horváth Gy. 1941: *Balkán a viharban*. Budapest, Cserépfalvi, Pápai Ny. (Így látjuk mi, No. 1.)
- Pusztai J. 1947: *Balkán Intézet Budapestesten*. Budapest, Magyar Balkán Társaság. Balkán Füzetek, No. 16.
- Radisics E. (szerk.) 1946: *A Dunatáj I. (Történelmi, gazdasági és földrajzi adatok a Dunatáj államainak életéből)*. Budapest, Gergely Rt. kiadása.
- Ránki Gy. 1981: *Gazdaság és külpolitika. A nagyhatalmak harca a délkelet-európai gazdasági hegemoniáért (1919–1939)*. Budapest, Magvető Könyvkiadó, (Gyorsuló idő).
- Réthy D. 1889: *Magyarország a Balkán piacain. Statisztikai tanulmány*. Budapest, Hornyánszky Ny.
- Ring É. (szerk.) 1986: *Helyünk Európában, I–II. (Nézetek és koncepciók a 20. századi Magyarországon)*. Budapest, Magvető Könyvkiadó.

- Romsics I. 1998: *Nemzet, nemzetiség és állam. (Kelet-Közép- és Délkelet-Európában a 19. és 20. században)*. Budapest, Napvilág Kiadó.
- Rónai A. 1937: A dunai megegyezés lehetőségei. – *Apollo*, III. évf. 2. (VII. köt.) 127–130. o.
- Rónai A. (szerk.) 1945: *Közép Európa atlasz*. Budapest-Balatonfüred, Államtudományi Intézet.
- Rónai A. 1945: Hol van Közép-Európa. – Temesy Gy. (szerk.): *Földrajzi zsebkönyv*, Magyar Földrajzi Társaság, Budapest. 175–185. o.
- Rónai A. 1989: *Térképezett történelem*. Budapest, Magvető Könyvkiadó.
- Rubinek Gy. 1909: *A Balkán kereskedelmi szerződésekről*. Budapest, Országos Magyar Gazdasági Egyesület.
- Rubinek Gy. 1913: *Hogy állunk a Balkánon?* Budapest, Stephaneum Ny.
- Sallai J. 1995: *Magyarország történelmi határai a térképeken*. Budapest, Püski Kiadó.
- Strausz A. 1883: *A bosnyák föld és népe I–II*. Budapest, Athenaeum.
- Strausz A. 1888: *A Balkán félsziget I. (Macedonia, Észak-Albánia és Montenegro)*. Budapest, Márki Samu.
- Strausz A. 1913: *Az új Balkán-félsziget és a Török Birodalom. (Politikai, gazdasági tanulmány)*. Budapest, Kilián Ny.
- Szabó P. Z. 1942/a: Délvidéki Intézet. In: Gál I. (szerk.): 1942. 105–108. o.
- Szabó P. Z. 1942/b: Szeged és a Balkán. – *Délvidéki Szemle*, 1. évf. 8. 305–309. o.
- Szabó P. Z. 1943: A Balkán-félsziget földrajzi erővonalai és Magyarország. In: Temesy Gy. (szerk.): *Földrajzi zsebkönyv*, Magyar Földrajzi Társaság, Budapest. 142–150. o.
- Szabó P. Z. 1945: Horvátország és mai részei a magyar történelemben. In: Temesy Gy. (szerk.): *Földrajzi zsebkönyv*. Magyar Földrajzi Társaság, Budapest. 210–233. o.
- Szabó Z. 1937: *A Vaskapun túl. (Balkáni útikönyv)*. Stephaneum Nyomda, Budapest.
- Szamota I. 1891: *Régi utazások Magyarországon és a Balkán-félszigeten, 1054–1717*. Budapest, Olcsó Könyvtár.
- Szűcs J. 1981: Vázlat Európa három történelmi régiójáról. – *Történelmi Szemle*, 3. 313–359. o.
- Tasnády Kubacska A. 1945: *Franz Baron Nopcsa*. Budapest. Magyar Természettudományi Múzeum.
- Tánczos L. 1948: *A magyar nehézipar és a Balkán*. Budapest, Balkán Intézet. Balkán Könyvtár, No. 5.
- Teleki P.–Cholnoky J. 1916: Memorandum a Magyar Földrajzi Társaság Keleti Bizottságának felállítása tárgyában. – *Földrajzi Közlemények*, XLIV. évf. 2. 109–113. o.
- Teleki P. 1917: Táj és faj. – *Turán*, 5. évf. 1. 17–30. o.
- Teleki P.–Csiki E. (szerk.) 1923–1940: *A Magyar Tudományos Akadémia Balkán-kutatásainak eredményei. I–III. kötet*. Budapest, MTA.
- Thallóczy L. 1902: Bosznia mint történelmi színtér. – *Földrajzi Közlemények*, XXX. évf. 5. 213–238. o.
- Thallóczy L. 1909: Kállay Béni tiszt. tag emlékezete. – *Akadémiai Értesítő*, XX. köt. 307–337. o.
- Thim J. 1942: Magyarság és a balkáni konföderációk. – *Külgügyi Szemle*, 1. 46–53. o.

- Ujváry G. 1993: Magyar állami ösztöndíjasok külföldön, 1867–1944. – *Levéltári Szemle*, XLIII. évf. 3. 14–26. o.
- Urbán J. (szerk.) 1944: *A M. Kir. Keleti Kereskedelmi Főiskola Évkönyve az 1943–44. Tanévről*. Újvidék, A M. Kir. Keleti Kereskedelmi Főiskola kiadása.
- Varga L. 1948: *Magyarország és a Balkán vasúti vonatkozású kapcsolatai*. Budapest, Balkán Intézet, Balkán Könyvtár No. 4. Radó Ny.
- Vaszary B. 1914: *A Balkán félsziget államai*. Veszprém, Fodor Ny.
- Váli F. 1948: *Magyar-török gazdasági kapcsolatok*. Budapest, Magyar Balkán-Társaság. Balkán-könyvtár, No. 3.
- Várady Gy. 1971: *Déli szomszédunk Jugoszlávia*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó.
- Vincze F. 1929: Kereskedelmi szakoktatás. In: *Közgazdasági enciklopédia*, Budapest, Athenaeum, IV. köt. c. 349–362. o.
- VISION PLANET. *Strategies for Integrated Spatial Development of the Central European, Danubian and Adriatic Area. Background Report*. Bonn, 2000. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- VISION PLANET. *Strategies for Integrated Spatial Development of the Central European, Danubian and Adriatic Area. Guidelines and Policy Proposals*. Bonn, 2000. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- Vita S. 1943: Balkáni kérdések. – *Hitel*, 5. 290–302. o.
- Zeidler Gy. 2001: *A revíziós gondolat*. Budapest, Osiris.
- Zeidler Gy. 2002: A Magyar Külügyi Társaság és folyóirata a Külügyi Szemle (1920–1944.). – *Külügyi Szemle*, I. évf. 1. 151–176. o.
- Zoltán Z. (szerk.) 1973: *Huszonöt éves a marxista közgazdászképzés*. Budapest, Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetem.

A TERÜLETI SZERKEZET ÁTALAKULÁSA DÉLKELET-EURÓPÁBAN

Illés Iván

1. Átalakulási folyamatok

A balkáni országok történetének egyik legmeghatározóbb vonása az volt, hogy ebben a térségben, mióta egyáltalán független országok létrejöttek, a térség egyfajta másodlagos konfrontációs, ütközős konfliktuszónája volt a nagyhatalmak ambícióinak, s ennek a térség országai igen jelentős mértékben ki voltak szolgáltatva.

Más oldalról viszont éppen ebből a helyzetből adódóan a balkáni országok politikája is jelentős mértékben azon alapult, hogy melyik nagyhatalmaktól vártak bizonyos támogatásokat az ambícióik kielégítéséhez, hol találtak a nagyhatalmi konfliktusok keretében olyan fajta réseket, lehetőségeket, amelyek számukra bizonyos ambíciók megvalósítását jelenthették. Ez talán azért jelentős a regionális fejlődés szempontjából, mert a regionális fejlesztést is – a közlekedési hálózat fejlesztésétől a városokig, és az adminisztratív berendezkedésig nagymértékben a nagyhatalmakhoz való alkalmazkodás volt, ami meghatározta.

A területfejlesztési politika alakulását, fejlődését a balkáni országokban. három fő korszakra bontottam:

- az országok létrejöttétől a második világháborúig,
- 1945-től nagyjából a rendszerváltásig,
- a rendszerváltás, 1990 utáni időszakra terjed.

Nagyon különböző politikai korszakok voltak ezek, de voltak bizonyos elemei a regionális, a területfejlesztési törekvéseknek és politikáknak, amelyek mintegy áthidalják az egész időszakot és mindvégig jellemzői voltak ezen országok regionális politikájának. Négy olyan elemet választottam ki, amelyek különösen az első időszakot jellemzik, de bizonyos vonásaik megjelennek a következő időszakokban is:

- a fővárosok európai szintű nagyvárossá való kiépítése, mintegy fő ambíció.
- a tengerekhez való kijárat és a kikötők megteremtése,
- az etnikailag homogén nemzetállam területi, települési feltételeinek megteremtése

- s végül a változó területi nagyság keretei között az integrált államterületnek a megteremtése.

A mai balkáni fővárosok a 19. század első felében még 10–20 ezres kisvárosok voltak.

Gyakorlatilag legtöbb helyen nem is az ország legnagyobb városai. Különböző politikai ambíciók voltak azok, amelyek meghatározták, hogy hová tették a fővárost. Az országok elitjei ezekben a városokban éltek, tehát nem véletlen, hogy a rendelkezésre álló erőforrásoknak egy igen nagy hányadát itt használták fel. Ez a vonás nem idegen a magyar történelemnek ugyanezen időszakban való történetétől sem. A kormányok a független állam létrejötte után hosszú ideig a vidékre, a mezőgazdaságra, a falusi emberekre túlzott figyelmet nem fordítottak. Két olyan kormányt említethető meg, amelyek ebben a tekintetben kivétel volt. Az egyik volt Alexander Sztambolijszki bolgár kormánya, a másik Juliu Maniu román kormánya. Az utóbbi nem volt elég ideig volt kormányon, hogy jelentős hatást fejthetett volna ki.

Az 1. táblázat a délkelet-európai nagyvárosok népességfejlődését mutatja. 1800-ban Thesszaloniki volt a legnagyobb város – Isztambultól eltekintve – ebben a térségben. Athén ekkor csak 12 ezer, Thesszaloniki 70 ezer lakosú város volt. Budapest 50 ezer, Bukarest 32 ezer, Belgrád 25 ezer lakosú város volt. Görögországban egyáltalán nem Athén volt a legnagyobb város, számos város volt, amelyik ennél jóval nagyobb volt. Bulgáriában abban az időben legalább három város volt – Várna, Sumen és Rusze – amelyik Szófiánál nagyobb volt. A mai Szerbia területén, a 19. század legvégén még Szabadka volt a legnagyobb lakosságú város.

1. táblázat

Délkelet-Európa nagyvárosainak népességnövekedése 1800–2000

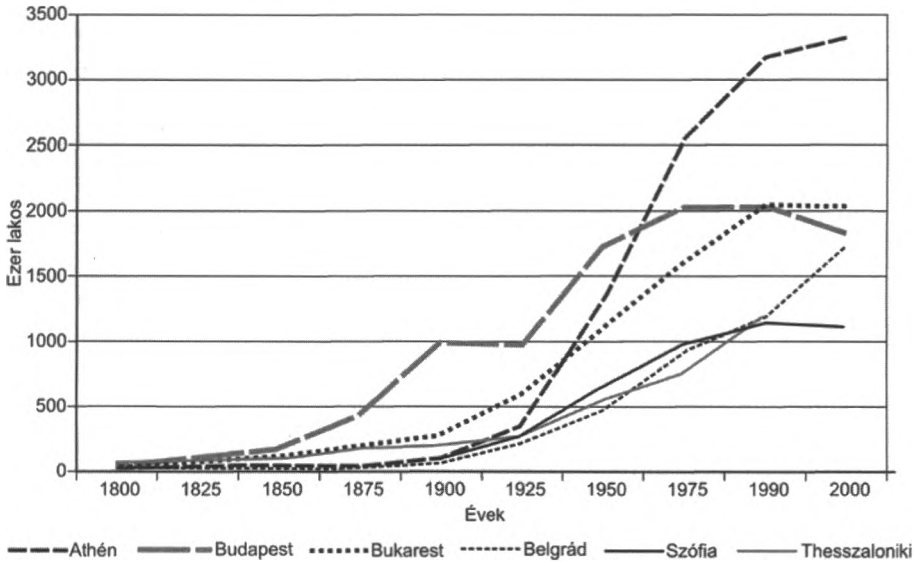
	Délkelet-Európa nagyvárosainak népességnövekedése									
	1800–2000 ezer fő									
	1800	1825	1850	1875	1900	1925	1950	1975	1990	2000
Athén	12	23	39	48	111	350	1300	2540	3150	3300
Budapest	50	117	187	435	991	980	1725	2034	2017	1812
Bukarest	32	80	120	222	283	600	1100	1589	2037	2009
Belgrád	25	20	15	28	69	226	470	920	1169	1717
Szófia					108	287	660	967	1141	1100
Thesszaloniki	70	85	100	174	210	278	557	749	1187	

2000-re Athén már messze a legnagyobb várossá nőtte ki magát. Bukarest is meghaladja Budapest lakosságának számát. És a legutolsó időszakra, Belgrád is megközelítette a budapesti lakosság számát. Az első időszakban egyértelműen

Budapest fellendülése és népességnövekedése volt a legnagyobb, a 20. század második felében a többi város népessége nőtt lényegesen gyorsabban (3. ábra).

3. ábra

Délkelet-Európa nagyvárosainak népességszáma



A második jellemző, a tengerekhez való kijutásra való törekvés és a kikötők fejlesztése minden országnak meghatározó ambíciója volt. Ami a Fekete-tengert illeti, ennek a kiépítése még a független államok kialakulása, illetve a tengerparti terület megszerzése előtt elindult, a török kormány alatt. A dunai (Tuna) vilájetet, amelyik Dobrudzsát és Észak-Bulgáriát foglalta magába, az oszmán birodalom mintegy mintaterületként használta, hogy megmutassa, képes a gazdasági fejlődés megindítására és támogatására. Ők építették meg annak idején Kösztendze, a mai Constanța és Csernavoda között az első vasútvonalat, akkor, amikor az akkori Romániának még egyáltalán nem voltak vasútjai. Ők építették ki Várna és Rusze, illetve Várna és Csernavoda között a vasútvonalakat, amelyeket a későbbi a nemzeti kormány fejlesztett tovább, pl. Csernavodától Bukarestig. Ezeknek a kikötőknek, a tengerhez való kijáratnak meghatározó jelentősége volt a továbbiakban az országok gazdasági fejlődésében. Románia külkereskedelmének és a gazdasági kapcsolatainak döntő hányadát Dobrudzsa megszerzése előtt az Osztrák–Magyar Monarchiával tartotta fenn, tengeri kijáratának megszületésétől teljesen megváltozott a román külkereskedelem szerkezete, terményeit, gabonáját és más termékeit (pl. olaj) döntő hányadban Nagy-

Britanniába exportálta. Bulgáriában is hasonló ambíciók voltak, sőt a Balkán-háborúk alatt Szerbia ambíciója is az volt, hogy Albánia területén keresztül jusson tengeri kijáráshoz. És ehhez megteremtődött az ideológia is. A balkáni országok egyébként is hajlamosak voltak arra, hogy éppen az adott területüket úgy tekintsék, mint ahol a történelem minden időszakában a jelenlegi etnikai struktúrák álltak fenn. Számos olyan mű, propagandaanyag született stb. meg, amelyek a románokat, a bolgárokat ősi hajósnemzetként próbálta bemutatni, akiknek tehát ősi joga van ezeknek a területeknek a birtoklásához.

A harmadik ilyen vonás a homogén és egységes nemzetállam megteremtésének törekvése, és ennek a területi vonatkozásai. Mindenütt jelentős nemzeti kisebbségek voltak ezekben az országokban. Ami talán még fontosabb, hogy a városi és a falusi lakosság összetételében majdnem mindenhol jelentős etnikai és vallási különbségek voltak. Az etnikailag homogén állam megteremtésének nem utolsó sorban egyik eszköze volt a fővárosok fejlesztése. Olyan, a nemzeti ambíciókat megtestesítő várost kívántak kiépíteni, amelynek nemzeti összetételében jelentős mértékben a tituláris nemzet dominál. Más tekintetben is hoztak olyan intézkedéseket, amelyek a többi nemzetiség kiszorítását jelentették. Ilyenek voltak a földreformok Bulgáriában és Szerbiában. De sokszor bizony ennél erőszakosabb eszközöket (kitelepítés, kiűzés) is alkalmaztak a balkáni országokban a nemzeti-etnikai összetétel megváltoztatására.

A negyedik fő közös elem az egységes állam megteremtésre való törekvés volt a változó határok között. A Balkán félsziget politikai viszonyai ugyanis a 19. és 20. század folyamán gyökeresen megváltoztak. A 19. század elején még az egész terület az Oszmán Birodalomhoz tartozott. A nemzeti államok területe fokozatosan alakult ki, további területeket nyerve főleg az Oszmán Birodalomtól, de alkalmanként egymástól is. Az egetlen határszakasz, amely a 20. század folyamán nem változott meg, az a dunai bolgár-román határvonal, de annak sem az egésze. A független államok megalapítása és 1938 között Románia területe 2,6-szorosára, Bulgária területe 1,8-szeresére, Görögország területe, 2,7-szeresére, és az eredeti Szerbia területe a jugoszláv államban 6,7-szeresére nőtt. Nyilvánvaló, hogy ez az alapvető területi változást jelentett, méghozzá olyan területek egyesítésével, amelyek különböző birodalmakhoz tartoztak, másfajta közlekedési orientációval, másfajta gazdasági orientációval rendelkeztek. Ez komoly kihívás volt valamennyi ország számára. Ilyen értelemben a balkáni államok tulajdonképpen a területfejlesztés kérdéseivel hamarabb találkoztak, mint a nyugat-európai államok. Hogyan tudták ezt a kérdést megoldani? Különböző koncepciók születtek, de a megoldás és a megvalósítás csak jóval lassabban és nehezebben haladt előre és máig sem fejeződött teljes mértékben be.

A második korszak, a területfejlesztés szempontjából, az 1945–90 közötti időszak. Valamennyi, a háború előtt megfogalmazott cél, törekvés ebben az időszakban tovább folytatódott, továbbra is érvényesült, nyilvánvalóan megvál-

tozott feltételek között. Folytatódott a nagyhatalmi konstellációhoz való alkalmazkodás, és az ebből adódó lehetőségek kihasználása. A hidegháború pl. azzal kezdődött, hogy 1947-ben Anglia átadta az Egyesült Államoknak Görögország támogatásának és az életben tartásának a kötelezettségeit, és ettől kezdve jelentős mértékben a hidegháború keretében és szellemében nyújtott nyugati támogatások voltak azok, amelyek Görögország jövőbeli fejlődését meghatározták. Jugoszlávia a kelet és a nyugat között el nem kötelezett politikájával manőverezett, és ez nem kis gazdasági profitot is hozott számára évtizedeken keresztül. Románia is próbálkozott ezzel valamivel később, de kevesebb sikerrel. Bulgária a Szovjetunió iránti lojalitás maximális teljesítésével próbált többletforrásokhoz és többletlehetőségekhez jutni. Albánia pedig váltakozó politikai orientációkkal (jugoszláv, szovjet, kínai) próbálta helyzetét javítani, míg végül merev és doktriner politikájával a nyolcvanas évekre kifogyott a patrónusokból.

A fővárosfejlesztés prioritása továbbra is folytatódott, de mindenképpen kisebb ütemben, mint a megelőző időszakban. Sőt, az ötvenes évek vége felé már minden országban bizonyos korlátozásokat próbáltak érvényesíteni a túlnövekedéssel szemben, beköltözési tilalomtól kezdve, ipartelepítési tilomig és sok egyéb formában.

A tengeri kijárat fejlesztése továbbra is prioritás volt. A homogén nemzeti állami célok is értelemben tovább érvényesültek. Kitelepítések, áttelepítések még ebben az időszakban is voltak, bár kisebb mértékben, mint Közép-Európában, a lengyel, cseh és német területeken. De németeket, magyarokat, albánokat, bolgárokat, törököket ilyenfajta intézkedések ebben az időszakban érintettek.

Ugyanakkor megjelentek új jelenségek is a területfejlesztési politikában. Egyik volt az elmaradott térségek iparosítása, a másik a fejlettségi színvonal és az életkörülmények területi kiegyenlítésre való törekvés. A harmadik új vonás pedig politikusok önálló politizálásának egyetlen megmaradt terepeként egyfajta területi lobbizás, tehát a különböző régiók érdekérvényesítésének megjelenése.

2. táblázat

Az agrárnépesség aránya a Balkán országokban 1931–1980

Ország	Agrárnépesség 1930 (%)	Agrárnépesség 1980 (%)	Változás (%)
Albánia	90	60,3	-29,7
Bulgária	74	33,3	-40,7
Görögország	60	37,2	-22,8
Jugoszlávia	77	37,4	-39,6
Románia	71	47,2	-23,8

Ami az iparosítást és az urbanizációt illeti: hihetetlen változások mentek végbe a gazdasági szerkezetben. A 2. táblázatban látható, hogy 1930-ban még 70–80–90%-a a lakosságnak a mezőgazdaságban dolgozott, ez 1980-ra általában – Albánia kivételével – 30 és 40% körüli szintre csökkent le, azaz 20–30–40%-os változás történt az agrárszektor terhére és az egyéb ágazatok javára. Ez óriási társadalmi struktúraváltozást jelentett ezekben az országokban.

Nagyjából ugyanez figyelhető meg a városiasodás és az urbanizáció tekintetében a 3. táblázatban. 1949–66 között a városi lakosság évi átlagos növekedés üteme a legtöbb országban 4–5% volt. Ez azt jelenti, hogy 15 év alatt megduplázódott a városi lakosság száma. Ehhez képest a magyarországi 1,6%-os növekedés, amit mi egyébként ebben az időszakban nagyon dinamikus városiasodásnak tekintettük, igazában nagyon szerény ütem volt. Ebben az összehasonlításban érzékelhetjük a balkáni városiasodás rendkívüli ütemét.

Nyilvánvalóan az infrastruktúra nehezen tudott lépést tartani ezzel a rendkívül gyors mértékű városiasodással. Nagymértékben nőtt a munkahelynek és a lakóhelynek térbeli elszakadása. És nőtt, amit annak idején egy jugoszláv kutató fogalmazott meg: a városok ruralizálódása. Azaz: a városokba olyan emberek vándoroltak be, akik még nem igazán szakadtak el a vidéki élettől, a vidéki életnek számos vonását magukkal vitték akár a panel lakásokba, az új lakótelepekre is, ahol ez egy egészen sajátos és bizarr életformát eredményezett nem egy országban a balkáni országok közül.

3. táblázat

A városba vándorlás méretei 1949 és 1966 között

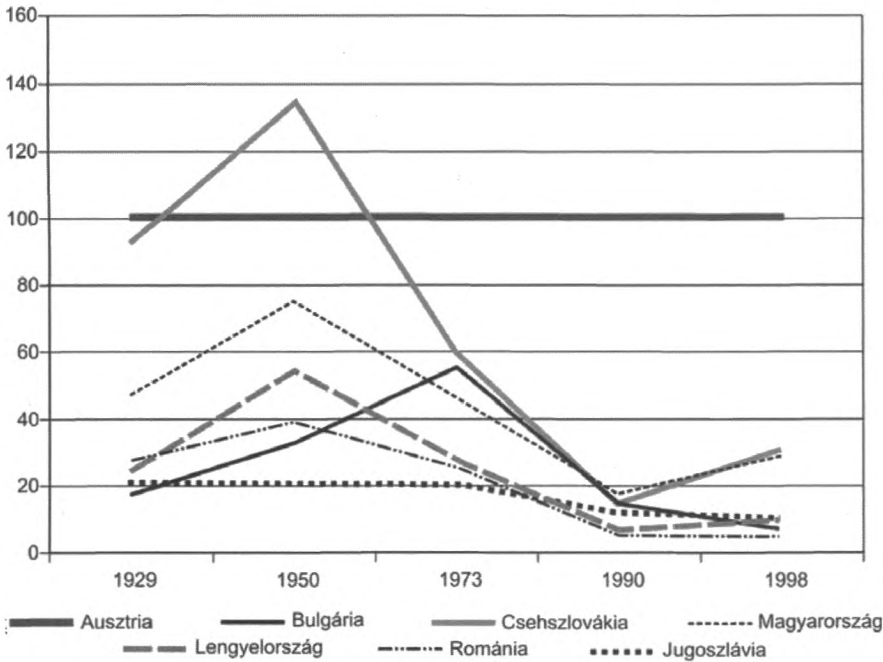
Ország	Városi lakosság 1000 fő 1949	Aránya %	Városi lakosság 1000 fő 1966	Aránya %	Évi átlagos növekedési ütem
Albánia	233	18,0	620	33,2	5,0
Bulgária	1735	24,7	3823	45,8	4,2
Jugoszlávia	2797	16,2	6045	31,0	4,6
Magyarország	3427	36,6	4531	44,0	1,6
Románia	3720	23,4	7305	36,0	3,8

A következő kérdés a kiegyenlítődési törekvések problémája. Kiegyenlítődés valóban végbe ment az egyes országok között is, és egyes országokon belül a régiók között is. Ez a kiegyenlítődés két tényezőtől táplálkozott. Az egyik tényező az volt, hogy ennek a rendkívüli arányú, de extenzív jellegű iparosításnak a következtében az ipar valamennyi régióban a vezető ágazattá vált. Kiegyenlítődés ment végbe a foglalkoztatási struktúrában az ipar arányában. De volt egy másik tényező is: a nyugati világtól való elzárkózás, az autarchia, de nem utol-

sósorban a nyugati világ azon az intézkedései, amelyek a fejlett technológiának az importját nem tették lehetővé, embargót és „COCOM” listát vezettek be Kelet- és Közép-Európa országaival szemben. Ennek következtében a térség vezetői régiói és vezető országai fokozatosan leszakadtak a világméretű műszaki-gazdasági fejlődéstől, és műszaki színvonaluk „közeledett” a balkáni országokéhoz. A 4. ábra azt mutatja, hogy az osztrák egy főre jutó export mértékét minden évben 100-nak tekintve 1929 és 1998 között hogyan alakult a közép- és délkelet-európai országok egy főre jutó exportja, bekapcsolódásuk mértéke a világgazdaságba. Csehszlovákiában, pl. még az 1950-es évekig magasabb exportot tudtak produkálni, mint az osztrákok. Utána, az időszak végére, 1990-re megtörtént az országok közötti „kiegyenlítődés”, de a lehető legalacsonyabb szinten. Ez igaz az országok közötti fejlődésre és az országokon belüli fejlődésre egyaránt.

4. ábra

A közép-és délkelet-európai országok egy főre jutó exportja az osztrák egy főre jutó export százalékában 1929–1998



Ami a területi lobbizást illeti, ez a korszak sajátos vonása. Ezekben az országokban egypárti, kisebb, vagy nagyobb mértékben diktatórikus rendszerek jöt-

tek létre, ahol a politika fő vonalától való eltérés – különösen vezető pozícióban – elképzelhetetlen volt. Hol tudták a politikusok kiélni egyéni ambícióikat? A területi lobbizás volt az a legális lehetőség, amelyiket ilyen értelemben ki tudtak használni. Bizonyos értelemben szükség is volt erre, hiszen minden forrás a központból származott, onnan lehetett a lehetőségeket a fejlődésre megteremteni. A politikusok nagy része számára az volt az egyetlen lehetősége a sajátos, önálló politizálásnak, hogy megpróbálták minél több forrást saját régiójuk, saját városuk stb. számára megteremteni.

Ez a sajátos vonás érdekes módon a balkáni országokban talán az egyik fő eleme volt annak, hogy egyfajta regionális identitás kialakuljon. A korábbi időszakban ugyanis a Balkán vidéki, paraszti lakosságának legfeljebb a saját falujához kötődött valamilyen identitása. A török birodalom a fölötti, különböző közigazgatási egységeihez (kaza, szandzsák, vilajet) semmiféle identitás nem kapcsolódott, az számukra egy teljesen idegen szféra volt. 1945 után volt az, amikor egyfajta, területi identitás kialakult. Ez különösen igaz Jugoszláviában, ahol a szövetségi köztársaságok között több olyan volt (Macedónia), amelyekben a nemzeti identitás ebben az időszakban alakult ki.

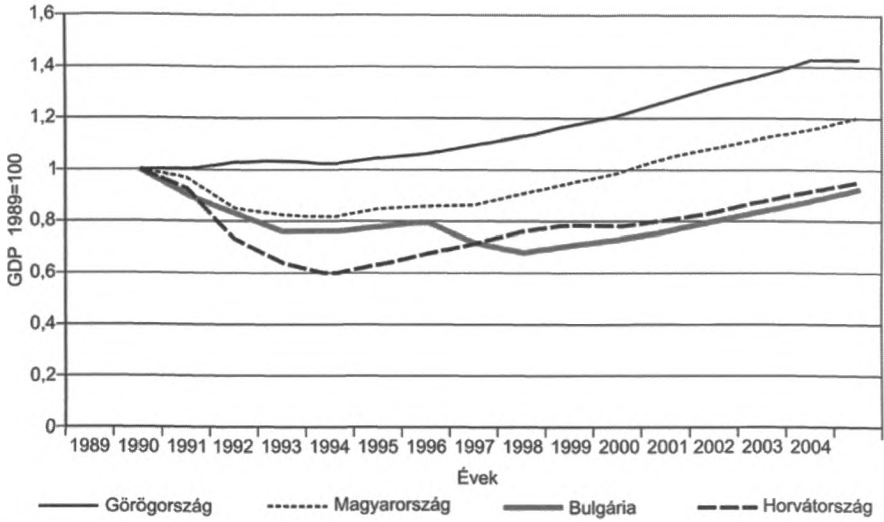
És végül a harmadik korszak, a rendszerváltástól napjainkig terjedő időszak. Az időszak első felében általános hanyatlás következett be, később indult be gyenge növekedés. 2003-ig Görögország és Albánia kivételével egyik ország sem érte el még az 1989. évi GDP szintjét. Természetesen a rendszerváltás nehézségei országok szerint különbözőek voltak, az ottani politikai fejleményektől, kiinduló helyzettől függően, és egyedi volt a jugoszláviai dráma. De valamennyi országot érintette mind gazdaságilag, mind politikailag, ami a volt Jugoszláviában történt.

Az alábbi grafikonok azt mutatják, hogy hogyan alakult a GDP a balkáni országokban. Görögország az egyetlen, amelyiket nem érintett a rendszerváltás, ott többé-kevésbé töretlen volt a fejlődés. A többi országban mindegyikben 1989 után hanyatlás, jelentős GDP-csökkenés következett be. Az első grafikon Magyarország, Bulgária és Horvátország adatait mutatja. A horvát hanyatlás erősebb volt, de idővel sikerült felzárkózniuk, meghaladták Bulgária össz. növekedési ütemét az 1989–2003-as időszakban (*5/a ábra*).

A második grafikon Albánia, Románia, Szerbia-Montenegró és Macedónia adatait tartalmazza (*5/b ábra*). Albánia az, amelyik jelentősen meghaladta az 1989. évi szintet. Hozzá kell tenni, hogy ez nem volt egy nagyon nagy teljesítmény, hiszen az ország 1989-re olyan alacsony szintre jutott a megelőző politika következtében, hogy annak a meghaladása nagy csodának nem tekinthető. Románia és Macedónia nagyjából azonos szinten van ma, amelyiken 1989-ben volt. És Szerbia-Montenegró, mint látható, továbbra sem, tehát ez 2003 körül sem érte még el az 1989. év GDP-jének 50%-át. Ez az igazi tragédia egy ország történetében.

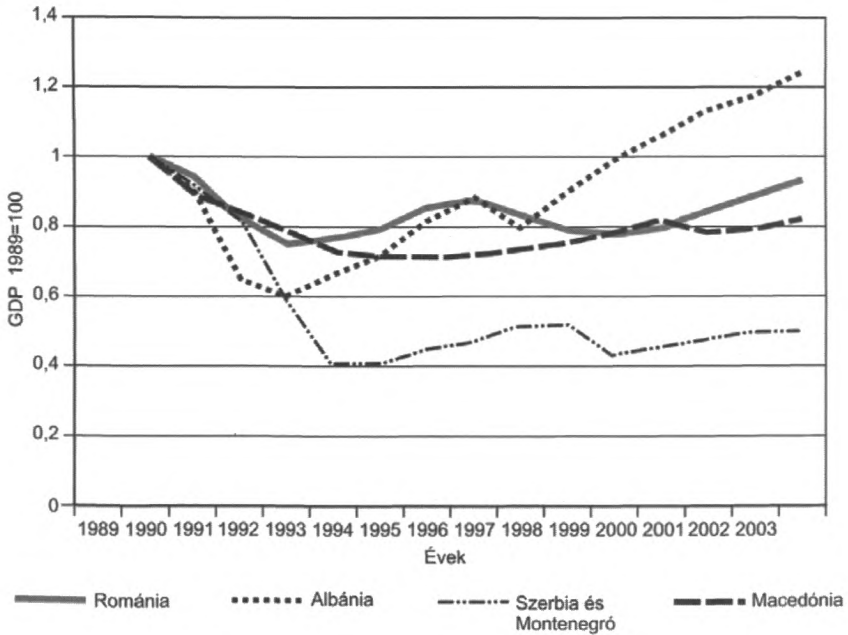
5/a ábra

A GDP alakulása a balkáni országokban 1989–2003



5/b ábra

A GDP alakulása a balkáni országokban 1989–2003



Az új vonások a területi fejlődésben ebben az időszakban a népesség és egyben a városi lakosság általános csökkenése. A korábbi kül- és belgazdasági kapcsolatok felbomlása és annak területi következményei, továbbá a területi különbségek drámai növekedése. Megjelenik végül az Európai Unió regionális politikája és annak valamilyen hatásai.

Ami a demográfiai fejleményeket illeti: az előző időszak rendkívül dinamikus népességnövekedésével szemben 1990–95 között Görögország és három jugoszláv tagköztársaság kivételével a népesség mindenütt jelentős mértékben csökkent, legdrámaibban Bulgáriában és Romániában. Az ENSZ prognózisai szerint pedig 2005–2030 között már – döntően a természetes népmozgalom alacsony volta következtében – minden ország lakossága csökken. Ez döntően a természetes népmozgalom, de igen jelentős részben a vándorlások következménye is. Különleges eset a Vajdaságé. Szerbiának és Montenegrónak 1991 és 2001 között minden járásában, minden régiójában jelentősen csökkent a népesség. Egyetlen kivétel volt a Vajdaság három járása: a Dél-Bácska, a Közép-Bácska és a Szerémség, ahol jelentős népességnövekedés következett be. Ugyanakkor a természetes népmozgalom itt volt a legkedvezőtlenebb. A balkáni háborúk után az áttelepítésnek, a menekültek letelepítésének a Vajdaság volt a fő területe. Ez olyan mértékű volt, hogy a legnagyobb népességnövekedést eredményezte egész Szerbiában és Montenegróban. Nyilvánvaló, hogy ez a folyamat gyökeresen változtatta meg a Vajdaság etnikai összetételét.

4. táblázat

*A lakosság tényleges alakulása 1990–2005 között és
ENSZ prognózisa 2030-ig 1000 főben*

Ország	1990	1995	2000	2005	2015	2030
Albánia	3289	3133	3062	3130	3325	3512
Bosznia-Hercegovina	4308	3420	3847	3907	3893	3639
Bulgária	8718	8279	7797	7726	7156	6243
Görögország	10160	10657	10975	11120	11233	11119
Horvátország	4517	4669	4505	4551	4454	4161
Macedonia	1909	1963	1967	1967	1942	1842
Magyarország	10365	10329	10226	10098	9802	9221
Moldova	4364	4339	4275	4206	4114	3856
Románia	23207	22681	22117	21711	20871	19285
Szerbia-Montenegro	10156	10548	10545	10503	10416	10114
Szlovenia	1926	1964	1967	1967	1942	1842
Ukrajna	51891	51513	49116	46481	41849	35052

A 4. táblázat mutatja a lakosság alakulását az egyes országokban. Albániában, ahol rendkívül magas a népszaporulat, ott is népességcsökkenés következett be 1990–2005 között, ami döntően az elvándorlásnak, emigrációnak tudható be. A televízióadásokból emlékszünk azokra a hajókra, amelyekken több tízezer albán próbált meg Olaszországba átjutni ebben az időszakban. Itt a jövőben azért továbbra is növekedésre lehet számítani. Drámai a lakosság fogyása Bulgáriában, ahol 1990-től 2005-ig 8,7 milliőről 2005-ig 7,7, egy millióval csökkent az ország lakossága, és a továbbiakban is, 2030-ig 6,2 millióra fog. A 8,7 milliós lakosságú országnak a népességvesztése 2,5 millió ebben a rövid időszakban. Hozzá kell mondani, hogy az ENSZ-prognózisok próbálják tompítani azokat a demográfiai és vándorlási folyamatokat, amelyek itt bekövetkezhetnek. A valóságban ennél nagyobb népességcsökkenés is bekövetkezhet.

Románia helyzete nagymértékben hasonló, ahol 23 milliőről, 21,7 millióra, több mint 1 millióval csökkent a lakosság száma, 1990 és 2005 között. Ebben az országban 3,5 milliós népességcsökkenés következne be 1990–2030 között. De talán a legdrámaibb Ukrajna esete, ahol 52 milliőről 2030-ra 35 millióra, 17 millióval csökkenne a lakosság száma.

5. táblázat

A szűkebb városterületek népességcsökkenése

Város	Legmagasabb népességszám és időpontja (1000 fő)	Jelenlegi népességszám (1000 fő)
Athén	885 (1981)	789
Budapest	2076 (1987)	1739
Bukarest	2394 (1990)	1996
Sarajevo	448 (1981)	434
Skopje	563 (1991)	443
Szófia	1142 (1996)	1099
Thesszaloniki	407 (1981)	385
Zágráb	707 (1991)	629

A korábbi hihetetlenül gyors városi növekedéssel szemben a nagyvárosok szűkebb közigazgatási területén is legtöbb helyen csökkenés következik be. Az 5. táblázat 2. oszlopában az eddigi legmagasabb népességszám, és annak időpontja szerepel, a következő oszlop ugyanezen közigazgatási terület jelenlegi népességét tartalmazza. Két város, Belgrád és Tirana nem szerepel a táblázatban. Belgrádnak hivatalosan nem nőtt a népességszáma, de nem hivatalosan mintegy 150–200 ezer menekült tartózkodik Belgrádban, akik Horvátországból, Boszniából és Koszovóból jöttek. A menekültek fővárosi koncentrációja mögött

nyilvánvalóan egy olyan motiváció van, hogy ha a fővárosban vannak, úgy érzik, ott tudják legjobban az érdekeiket, a követeléseiket érvényesíteni. A menekülteket, mivel nincsenek bejelentkezve, nem tartják nyilván a hivatalos népszámlálásokban, de valójában ők is növelik a népességszámot.

Ami Tiranát illeti, annak idején az értelmiségnek és a magasabb végzettségűeknek egy jelentős hányadát átnevelésre, a kínai mintához hasonlóan kitelepítették a városokból, elsősorban Tiranából a hegyvidéki területekre. Akik a rendszerváltás után próbáltak visszatérni, nyilvánvalóan a lakásaik már régen el voltak foglalva, Tirana közterein építettek maguknak mindenfajta bádogból és egyéb elemekből épületeket.

2. A délkelet-európai országok gazdasági kapcsolatai

Az országok helyzetének egyik fontos meghatározóját képezik a külső kapcsolatok. A KGST együttműködés a rendszerváltás előtti utolsó évtizedben eléggé egypólusúvá vált, a Szovjetunióval való kapcsolatokra redukálódott. Azokat az országokat, amelyeknek nagyon intenzívek voltak ezek a kapcsolatai, azok megszakadása a legsúlyosabban érintette. Ez elsősorban Bulgáriára érvényes. A pénzügyi- és adósságváltás hatásai Románia és Bulgáriában voltak a legsúlyosabbak. Romániában nem annyira 1990 után, mint 1990 előtt, amikor a Ceausescu-rendszer 1980–90 között arra kényszerítette az országot, hogy az utolsó centig visszafizessék az adósságaikat. Eladósodni nagyon rossz politika, de a teljes adósságot visszafizetni még rosszabb. Ez azt jelentette, hogy Románia a rendszerváltás küszöbére leromlott és tönkre ment gazdasággal, és, hozzá kell tenni, erősen leromlott életszínvonallal és életkörülményekkel ért el.

Jugoszlávia szétdarabolódásnak is voltak komoly kereskedelmi hatásai. Szlovénia nem utolsósorban abból prosperált hosszú ideig, hogy mint a legfejlettebb része Jugoszláviának, a termékei igen nagy mértékben keresettek voltak a többi köztársaságban. A kétmillió kis tartomány több mint 22 millió, bizonyos értelemben monopolizált piaccal rendelkezett. Átmenetileg ennek a hatásai ott is érződtek, azonban sikerült átorientálnia kereskedelmét más irányokba. A szétdarabolásnak másfajta hatásai érvényesültek Macedóniában. Az egyesült jugoszláv állam időszakában az erőforrások igen nagy hányadát áramoltatták át oda, mintegy fejlesztési segély formájában a fejlettebb régiókból. Az akkor alkalmazott kifejezéssel „politikai” gyárakat hoztak létre sorozatban, amelyeknek gazdasági megalapozottsága nem volt, csak arra szolgáltak, hogy a macedón térségben munkahelyeket és ipart teremtsenek. Amelyekben – hozzá kell tenni – alapvetően a szláv macedónok kaptak állásokat, ők kapták meg az állami lakásokat is. Az albánok ebből nagyrészt ki voltak zárva. Ők úgy próbáltak egzisztenciát teremteni, hogy külföldön vállaltak munkát. A rendszerváltás után

bizonyos értelemben megfordult a helyzet. A politikai gyárok megszűntek, a paneles lakások, leromlottak, a fűtésük nem működött a gazdasági válság időszakában. Míg az albánok a maguk építette családi házakban, és azokból a jövedelmekből, amelyet külföldön megszereztek, viszonylag sokkal kedvezőbb körülmények között voltak. A későbbi etnikai konfliktusoknak ez is egyik forrása volt.

Bosznia-Hercegovina szétszakadásának is komoly hatásai voltak. A horvát-muzulmán federáció és a Szerb Köztársaság között is hosszú ideig megszűnt a kapcsolat, holott igen jelentős hányadban az ipar úgy épült ki, hogy a nyersanyagtermelő területek voltak a Szerb Köztársaságban, a feldolgozó rész, például az alumíniumiparban, a Föderációban. A szerbek között sokkal nagyobb volt a mezőgazdasági foglalkozásúaknak a száma, nekik korlátozott mezőgazdasági terület maradt, a másik – bosnyák és horvát – oldalon pedig városi emberek voltak kénytelenek falura költözni és mezőgazdasági tevékenységet folytatni.

És végül a balkáni háború és az embargó a környező országokra is komoly negatív hatásokkal járt, amikor a Jugoszlávián keresztül történő szállítások megszűntek, és pl. Bulgáriából több mint 2000 km-es kerülővel lehetett Nyugat-Európába az árut szállítani.

Az új időszak területi fejlődésének következő jellemzője a területi egyenlőtlenségek növekedése. Amikor megszűnt a korábbi elzártság, és a világpiac hatása is sokkal direkter érvényesült, akkor az a kiegyenlítődé, amelyik korábban a régiók között, a tartományok között végbe ment, szinte egy-két év alatt szétfoszlott. Igen jelentős területi differenciálódás indult meg az egyes országokon belül, attól függően, olyan mértékben, amilyen mértékben a piaci gazdálkodás kibontakozott, és föl, amilyen mértékben a nemzetközi tőke megjelent ezeken a területeken. Először ezek a jelenségek inkább a közép-európai országokat, Csehországot, Magyarországot, Szlovákiát érintették, de fokozatosan megjelentek a balkáni országokban is. A balkáni országok fejlődését ebben az időszakban az jellemezte, hogy egy-két régió volt, amelyik kiemelkedett, és a gazdasági növekedésnek az egészét ezek hordozták.

A 6. táblázaton az látható, hogy a fővárosi régiók a GDP növekményének hány százalékát termelték meg a meghatározott időszakban, 1995–2001 között. Látható, hogy Magyarországon a Közép-Magyarországi Régió (Budapest és a Pest megye) a GDP növekményének összességében 58%-át produkálta. Bulgáriában és Romániában, ahol ez az érték nagyobb, mint 100%, ez azt jelenti, hogy ezekben az országokban az összes többi régió jövedelemtermelése csökkent, és ezt egyedül próbálta ellensúlyozni a fővárosi régió növekedése. Bulgáriában 151%-át termelte a növekménynek a Szófia környéki régió. Romániában pedig Bukarest a 278%-át.

6. táblázat

*A fővárosi régiók részesedése a GDP növekményéből
Közép-és Délkelet-Európában 1995–2001 között*

Ország	Fővárosi régió	Részesedése a GDP országos növekményéből 1995–2001 között (%)
Bulgária	Yugozapaden	151
Csehország	Praha	65
Magyarország	Közép-Magyarország	58
Lengyelország	Mazowieckie	35
Románia	Bucuresti	278
Szlovákia	Bratislavsky	38

Az Európai Unió regionális politikájának a hatásai egyelőre érintőlegesebben érintette a balkáni országokat, mivel azok eddig csak az előcsatlakozási segélyekhez jutottak hozzá. Ennek is követelménye volt egyfajta regionalizálás kialakítása. Minden ország eleget tett a tervezési régiók létrehozásának, de egyik sem úgy, hogy egyben tehát közigazgatási reformot hajtott végre. Érdekes példa Bulgária, amelyik 1990 körül valójában rendelkezett olyan nagy közigazgatási egységekkel, amelyek megfeleltek volna az Európai Unió követelményeinek. Ezt a kilenc nagy régiót azonban 28 kisebb régióra alakították át, tehát távolabb kerültek az unió követelményeitől. 2007–2013 közötti új időszakban, már csak Románia és Bulgária azok, amelyek előcsatlakozási alapokból részesednek. De 2007-re, nekik be van ígérve a taggá válás is az Európai Unióban. Az ő helyzetük „szerencsétlenebb” abból a szempontból, hogy, ha 2007-ben lesznek az unió tagjai, akkor ennek az egész időszaknak a támogatásai egy olyan időszakban határozódnak meg, amikor ők még nem voltak tagok, tehát nem tudták érvényesíteni érdekeiket.

Ami a saját területfejlesztési politikájukat illeti, ott azt lehet mondani: egyelőre a szegények stratégiáját folytatják. A balkáni államok nincsenek abban a helyzetben, hogy jelenleg a költségvetés terhére beruházási támogatásokat tudjanak nyújtani, ezért a másik változatot alkalmazzák: a jövőre való elígérkezést. Tehát azt, hogy adó-és egyéb befizetési kedvezményeket ígérnek az odatelepülő vállalatoknak a jövőre nézve, tehát lemondanak jövőben befizetésekről, ami hosszabb távon drágább módszernek bizonyulhat, mint a jelenbeli támogatás. Szegény országoknak azonban aligha van más választásuk.

TRANSZEURÓPAI KÖZLEKEDÉSI TENGYELYEK FEJLESZTÉSI IRÁNYA ÉS HATÁSA A BALKÁN TÉRSZERKEZETÉRE

Erdősi Ferenc

1. A Balkán közlekedésföldrajzi helyzete/fekvése és átjárhatósága

- földrajzi/gazdasági/közlekedési periféria, de egyúttal
- interkontinentális orientális kapocs is.

A *Balkán átjárhatósága* ma a domborzati és politikai viszonyok által befolyásolt nemzetközi közlekedési folyosók használhatóságának függvénye:

- legtöbb tája az igen kedvezőtlen domborzati viszonyok miatt nem „közlekedésbarát”. A helyzetet súlyosítja
- a gazdasági-társadalmi elmaradottság, a területi érdekek, konfliktusok sokasága. Mindezek következménye a legtöbb régiójára jellemző rossz közlekedési viszonyok.

A második világháborúban mellékfront jelentőségű Balkán kedvezőtlen területeit a páncélos hadműveletek szempontjából eltérően értékelték az ellenfelek: „*A harci tevékenységek méretéhez képest egyetlen fronton sem volt nagyobb veszteségünk páncélosokban és járművekben, mint az alig járható Balkánon*” (Guderian, német tábornok).

„*Ha Hannibál elefántjaival át tudott kelni az Alpokon, shermanjaink előtt sem lehet akadály a Balkán*” (Churchill).

2. A Balkán történelmi szerepe az európai közlekedésben

A Balkánnak az európai közlekedési hálózati rendszerben betölthető lehetséges funkciói

- *csomópont* (hub) jelentéktelen – sem a földi, sem a légi közlekedésben,
- **kapu** (gateway) harmadlagos – Fiume/Koper, Thesszaloniki, Konstancia
 - szűk hinterland/vonzásterület és
 - az északi-tengeri Range megakikötőinek (Le Havre–Antwerpen–

Rotterdam–, Amszterdam–Bréma–Hamburg) nyomasztó fölénye,

- **tranzitterületként** nagyfontosságú az Európa–Kis-Ázsia/Közel-Kelet viszonylatban, de lényegében csak egyetlen (ÉNy–DK irányú) korridorra szorítkozóan, melyhez a Kárpát-medencével összekötő É–D és ÉK–DNy irányú, másodlagos jelentőségűek társulnak. A tranzitszerep
 - politikai/katonai és
 - gazdasági jelentősége.

A történelmi tranzitszerep a külső hatalmi/gazdasági érdekek által befolyásoltan alakult:

- *Római Birodalomban* a dél-balkáni K–Ny irányú tengely [Via Appia–Adria–] „Via Egnatia” alakult ki, míg
- *az Oszmán Birodalomban*
 - felvonulási terület volt a Balkán a 16–17. sz.-ban a Kárpát-medence felé, melynek tengelyét az Isztambul–Nis–Belgrád hadiút alkotja; ezzel szemben
 - utánpótlási/hatalom fenntartási vonal szerepet töltött be a legnyugatibb oszmán tartomány, Bosznia felé a Szaloniki–K. Mitrovica–[Szarajevó] vasútvonal a 19. sz. utolsó harmadában, mely azonban nem készült el teljes hosszban.
- *A brit és német transzeurázsiai vasútvonal elképzelések irányukat tekintve közel álltak a Porta terveihez. A Kelet-Balkán geostratégiai szempontból egyre inkább Németország számára vált relevánssá (késői Drang nach Osten: Bagdad vasút)*

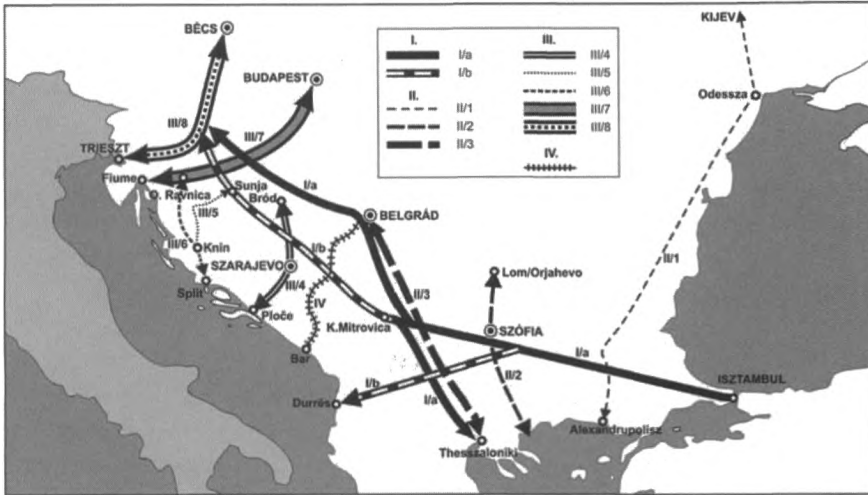
A Szezei-csatorna orientáló szerepe – brit érdek a thesszaloniki kapu. Berliini Kongresszus, megépül

- a Belgrád–Nis–Szófia–Isztambul és
- a Nis–Szkopje–Szaloniki vasút (6. ábra).
- Oroszországnak a pánszláv politika realizálásához nagy szüksége lett volna a Balkán belső, délszláv területeit elérő közvetlen vasútra, de ehhez nem volt gazdasági ereje az első világháború előtt.
- A két világháború közötti Jugoszláviában (a szintetikus államban) az ÉNy–DK-i nemzetközi tranzittengely belföldi kohézió-erősítő szerepet kapott.
- Az 1940/50-es években erős a politikai megosztottság, a tranzitfunkció megszűnése.
- Az 1970-es években született az É–D irányú TEM transzeurópai autópá-

ly a terv a „puha diktatúrák” (Lengyelország és Magyarország kezdeményezésére), melynek részét képezték a jugoszláviai gyorsforgalmi útépitések (7. ábra).

6. ábra

A Balkánon átvezető főbb közlekedési vonalak



Jelmagyarázat: I/a – az Oszmán Birodalom érdekeit szolgáló nemzetközi (multinacionális, ill. délkelet-európai érdekeket is szolgáló) vonalak; I/b – kifejezetten az Oszmán Birodalom érdekeit szolgáló (belső balkáni) vonalak; II. a Szuezi-csatorna vonzásának hatására az Égei-tenger felé tartó vonalak; II/1 – a marginális jelentőségű pontuszi történelmi útvonal (potenciális jelentősége van a gépi közlekedés idején); II/2 – az Iszker–Sztruma tengely; II/3 – a Morava–Vardar-tengely; III. – az elsősorban az Osztrák-Magyar Monarchia érdekeit szolgáló vonalak; III/4 – a Boszna–Neretva tengely; III/5 – az Una vasút; III/6 – a Lika vasút; III/7 – a Budapest–Zágráb–Ogulin–Fiume vasút; III/8 – a Bécs–Ljubljana–Trieszt vasút; IV. – a jugoszláv (szerb-montenegrói) érdekeket szolgáló Belgrád–Bar vasút.

7. ábra.

TEM – Balkánon szétágazó autópálya-hálózat, 1991



3. A TEN/PEN/TINA hálózatok, mint a közösségi politika egyik fő pillére

1. Európa modernkori közlekedési hálózata a nemzeti érdekek, az elkülönülési törekvések által befolyásoltan alakult ki

- összefércelt országos hálózatok aggregátumaként, melyben
- összeurópai érdekek nem érvényesültek, melyre az interoperabilitás/kompatibilitás hiánya volt jellemző.

2. EK/EU: interoperábilis infrastruktúra rendszert igénylő egységes európai piac és a harmonizálatlan közlekedés ellentmondása

Követelmény a hatékonyabb, a globális piacon versenyképesebb Európa érdekében

- | | |
|--|--|
| • az átjárhatóság,
• az interoperabilitás, | kohéziós politika |
| • a fenntarthatóság, | igényes, korszerű energia-
és környezetpolitika |
| • a kiegyensúlyozot-
tabb területi fejlődés | regionális politika |

A versenyképes, koherens, kiegyensúlyozottabb Európa megteremtése érdekében a vonalas magisztrális infrastruktúra fenntartható, környezetbarát rendszerére van szükség.

3. *Transzeurópai Hálózatok (TEN) a vonalas infrastruktúra (a nemzeti fővonal hálózatok) európai léptékű integrált rendszere*

A fejlesztés legfőbb szempontjai:

- műszakilag és üzemeltetésben egységes rendszerben történjen,
- a szubszidiaritás vezérelvnek megfelelően,
- az országokat, fővárosokat összekötő folyosókra összpontosítson,
- a nagyteljesítményű környezetbarát eszközöket (villamosított vasút, tenger- és belvízi hajózás) részesítse előnyben.

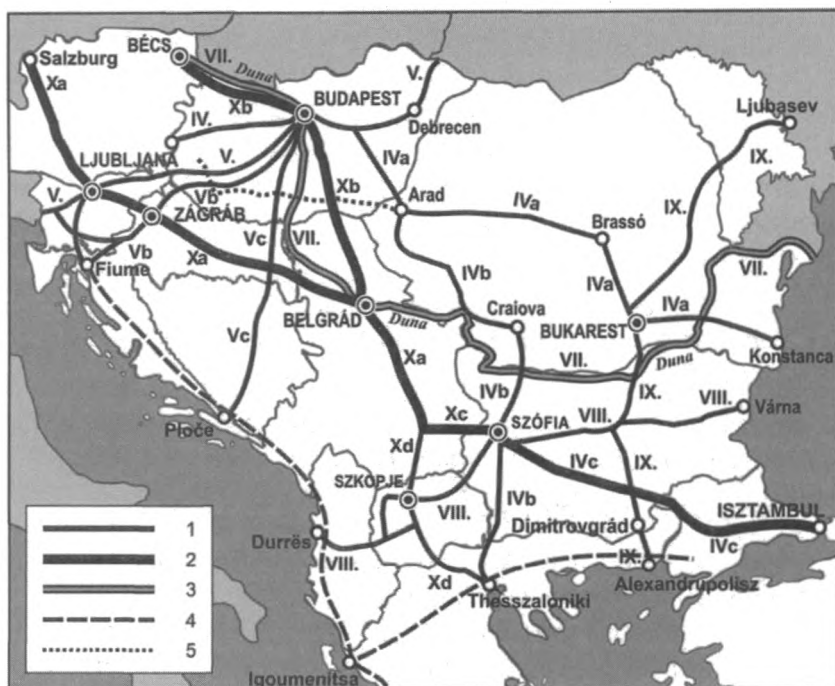
4. *Páneurópai Hálózatok (PEN) és TINA hálózatok Európa keleti felében*

- 1994: 9 krétai korridor
- 1997: 10 helsinki főkorridor és több mellékkorridor. A balkáni harci események szünetelése után a Balkánt ÉNy–DK, valamint É–D irányban átselező X. és Vc. korridorral egészült ki a hálózat.

A 10 korridor közül

- négy távolról induló fő- (és több mellék-) szárazföldi korridor (V., IV., IX. és X.) végpontja balkáni tengeri kikötő,
- a Duna alsó szakasza, mint belvízi hajózási tengely kapcsolatot teremt a Fekete-tengerrel – mindezek a kapcsolatok a Nyugat- és Közép-Európától való függést segítik elő,
- de csak egyetlen dél-balkáni korridor (a VIII.) kezdő és végpontja található a Balkánon belül (8. ábra).

8. ábra



Jelmagyarázat: 1 – szárazföldi korridorok; 2 – kiemelkedő fontosságú transz-balkáni; 3 – dunai víz út; 4 – nem korridor autópályák; 5 – M9 mint az Új Selyemút része

A korridorok túlnyomó része Budapestről sugárnyalábszerűen szétágazva éri el a Balkánt – képletesen és konkrétan DK-Európából az út a Kárpát-medencén (Magyarországon) át vezet Nyugat-Európába –, majd a sugaras korridorok a Balkánon tovább osztódnak, illetve a más irányból (Kelet-Európa és Ausztria felől) ide tartókkal egyesülve csomópontokat hoznak létre a balkáni fővárosokban, kisebb jelentőségűeket egyes nagyobb gazdasági központokban.

A TEN finanszírozása az érintett országok feladata, az EU a nem tagországokban csak a költségek 2–4%-át állja. Az új tagországok összesen akár 40–60%-os támogatásra is számíthatnak a Kohéziós Alapból, esetenként a Strukturális Alapokból, azonban a hangsúly a magánbefektetőket is mozgósító vegyes (PPP) finanszírozási konstrukción van. Az érintett országok GDP-jének 1,5%-át nem haladhatja meg a korridor beruházások összege.

A *PEN korridorok státuszuk szerint elvileg egyenlők*, azonban egymagára a IV. korridorra (Berlin–Isztambul) a PEN költségvetés aránytalanul nagy hányadát, 30%-át tervezték költeni. Ezt az indokolja, hogy rendkívüli *geopolitikai* jelentőségű az Unió szempontjából, kivételes jelentőségű térkapcsolati szerepet tölt be, stratégiai fontosságú forgalom hordozója:

- NATO/EU térséget köt össze a földrajzilag izolált NATO-tag Törökországgal és a NATO+EU tag Görögországgal,
- a transeurázsiai Új Selyemút európai kiindulópontja felé tart,
- Németország és a munkaerő ellátásában kiemelkedő Törökország között teremt kapcsolatot.

Legproblematisabb a IX. korridor, amely Helsinkiből indul, Oroszországon és Ukrajnán–Moldávián keresztül éri el Romániát. Úgy tűnik, hogy az Vc. (Budapest–Ploče) korridor is „árnyékba került”, mert a tervszándékkal szemben Bosznia-Hercegovina számára nem tölti be a Nyugat-Európához fűző „köldökszinór” szerepet.

4. A korridorok kiépülésének vontatottsága és a kialakuló hálózatban rejlő stratégiai alternatívák

A TEN-T kiemelkedő jelentőségű projektjeinek 2003. évi (Quick Start Projekt) listáján szereplő, a Balkánt érintő tervek csupán szegmensek, melyek nem alkotnak összefüggő hálózatot. Ilyenek

- az Igoumenitsa–Thesszaloniki–Isztambul/Patrasz–Athén–Szófia–Budapest/Bukarest–Konstanca autópálya (építési határideje 2007 vége),
- az Athén–Szófia–[Budapest–Bécs–Prága–Nürnberg–Drezda] vasúti tengely,
- a „tengeri autópályák” = azaz kamionokat szállító tengeri hajók járatai (konkrét viszonylatok nélkül),
- a Duna hajózhatóság lényeges növelése, túlnyomórészt „mederkotrásal.”

A PEN dokumentumok szerint a vasutakat teljes hosszban nagy tengelynyomás hordozására képes, villamosított és túlnyomórészt kétvágányú pályává, a főutakat pedig gyorsforgalmi utakká (túlnyomóan autópályává) kell kiépíteni 2010-ig. A jelenlegi kiépítettségi szintben nagyok a különbségek (a viszonylag legjobban kiépült Xa./Xb., továbbá a IVa. utolsó szakasza, de alig létezik valami a VIII. és IX. korridorból), és összességében a *balkáni korridorhálózat ké-*

szültségi foka nem több 30–40%-nál. Több mint kétséges a határidőre való elkészülésük.

9. ábra

A hálózatban rejlő stratégiai alternatívák (1)



Jelmagyarázat: A) Békés időkben: ÉNy–DK, É–D tranzit a Közép- és Észak-balkánon át, Anakronisztikus nagysebességű vasút Görögországban

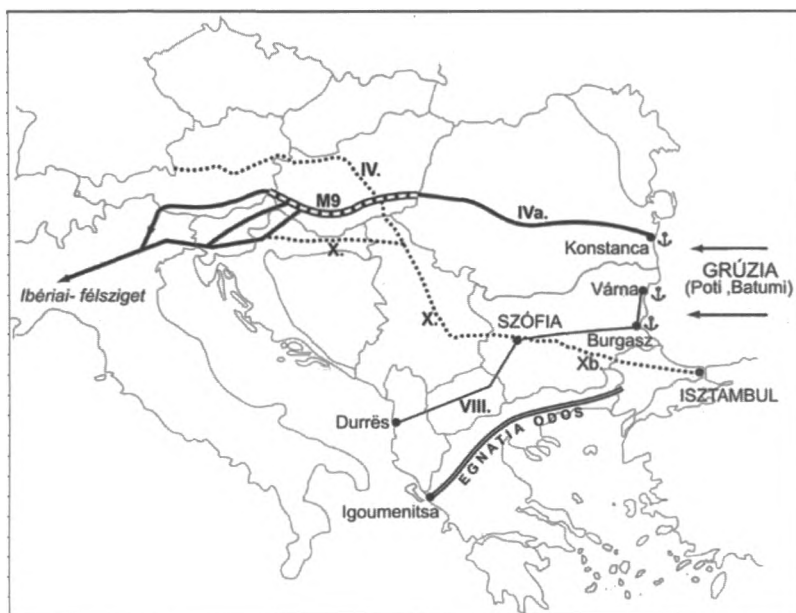
Nem elhanyagolható különbség mutatkozik a vasút és autópálya fejlesztési arányok tekintetében a balkáni országok gyakorlata és az EU közlekedéspolitikai direktívái között. A környezeti vonatkozásokra nagy figyelmet fordító Unió a villamosított vasutak és a vízi utak fejlesztését preferálja, viszont a Nyugat-

Európához képest nagyon elmaradott úthálózatra és az ebből eredő gazdasági veszteségekre hivatkozva a délkelet-európai országok az autópályák/gyorsforgalmi utak építésére összpontosítanak és lényegében uniós forrásokhoz való hozzájutáshoz kötik a nagyobb mértékű vasútfejlesztést. Miközben a korridorokon belül éppen a vasutak műszaki színvonalában a legnagyobb a lemaradás, olyan autópályák is épülnek, melyek nem tartoznak a korridorokhoz. (Pl. az észak-erdélyi, vagy a dalmát tengerparti egészen Görögországig.)

A balkáni hálózat olyan szerkezetben épül meg, hogy a benne rejlő stratégiai alternatívák minden körülmények között biztosítsák az EU magterülettel való közlekedési összeköttetést. Békés időkben a kapcsolattartás a legideálisabban a Közép- és Észak-Balkánon/Kárpát-medencén és D-É, illetve DK-ÉNy irányban vezető korridorok révén érhető el. E változatba illeszkedik Görögországban a méregdrága nagysebességű vasútépítés (9. ábra), mely egyelőre anakronisztikus

10. ábra

A hálózatban rejlő stratégiai alternatívák (2)



Jelmagyarázat: B) Békétlen időkben K–Ny tranzit a Dél-Balkánon át: versengés az északi bolgár–macedón–albán „Via Egnatia” (VIII. korridor) és a déli, görögországi „Egnatia Odos” között

beruházás, hiszen folytatása a délszláv térségeken, Magyarországon át a meglevő német hálózatiig beláthatatlan időt vesz igénybe, addig pedig elszigetelten csupán a belföldi közlekedést szolgálhatja. *Békétlen*, akár harci eseményekhez is vezető *időkben* a délszláv térséget elkerülő K–Ny irányú korridorok (10. ábra) értékelődnek fel, melyek délen Olaszországon, északon Magyarországon át képesek a nyugat-európai vonatkozású forgalmat hordozni. (Az 1990-es polgárháborús években egyfelől Törökország/Görögország, másfelől Nyugat-Európa között az áruforgalom túlnyomó részét a nyugat-görögországi kikötőkből induló és dél-olaszországi, vagy észak-adriai kikötőkbe tartó (komp) hajók közbeiktatásával lehetett megoldani. Mára ugyan e forgalom túlnyomó része ismét visszatért a Vardar–Morava szárazföldi korridorra, de a tengeri kombinált szállítás még mindig jelentős.)

5. A korridorok terület- és településfejlesztési, illetve térszerkezeti hatásai

A korridorok terület- és településfejlesztési hatásai ellentmondásosak. Klasszissal javítják a fővárosok közötti távolsági nemzetközi közlekedés feltételeit (kapacitásban, minőségben, sebességben), ezzel magukhoz vonzzák a gazdasági (termelő, kereskedelmi, logisztikai) vállalkozásokat, telephelyeket, végső soron a tőkét és a képzett, fiatal munkaerőt. Így kialakulnak a GDP előállításában kitűnő területsávok, autópályák melletti kontaktónák, valamint a korridorok találkozási/metszéspontjában levő, kimagasló teljesítményt nyújtó nagy energiájú központok. Ugyanakkor a korridorok a nagy távolságban is érvényesülő elszívó hatásukkal meggyorsítják a távolfekvő, periférikus vidéki térségek kiürülését, leépülését – és ezzel végeredményben növelik a területi különbségeket. Ilyen okokra visszavezethető differenciálódási folyamatok még Nyugat-Európában is ellene dolgoztak a harmonikusabb fejlődésre törekvő regionális politikának, de jóval nagyobb feszültséget okozhatnak a minden tekintetben elmaradott, a szerves polgári fejlődést nélkülöző Balkánon, ahol a vadkapitalizmus, a velejáró farkastörvények amúgy is szélsőséges társadalmi/szociális viszonyokat teremtenek valamennyi területi szinten. Az „alagút” effektust csak erősíti, hogy az infrastruktúra-fejlesztés gyakorlatilag kimerül a korridorok (főként az autópályák) építésében és alig jutnak források a mellékutak rendbetételére, pedig már Menenius Agrippa tanmeséje is utal a végtagok és a gyomrot magába foglaló törzs közötti funkcionális harmónia nélkülözhetetlenségére. A klasszikus adoma közlekedéspolitikai olvasata: a fővonalak forgalma jórészt a mellékvonalokról származik, tehát ha a tápláló rendszer elapad, úgy sorvad a táplált rendszer is. Ezért a jövőben olyan fejlesztéspolitikára van szükség, amely nagy

hangsúlyt helyez a korszerű mellékút és részben vasúti mellékvonal hálózatok kiépítésére, sőt ezen túlmenően a távolsági forgalom növelési ütemét lassító intézkedésekre, így pl. a helyi gazdaság és társadalom erősítésére, a helyi erőforrásokra (lokal sourcing) való alapozásra.

A korridorok kiépülése a hálózatuk sűrűségbeli különbségei, valamint a forgalomintenzitás és az általuk teremtett összeköttetések jelentőségbeli különbségei okán *eltérő mértékben befolyásolja a nagyobb térségek gazdasági fejlődését, demográfiai viszonyait*. Legkiterjedtebbek a folyosótól távoli területek a Nyugat- és Közép-Balkán horvátországi, boszniai és szerbiai hegyvidéki tájain, valamint Erdélyben. Minden jel arra mutat, hogy – békés viszonyok mellett – a legdinamikusabb folyosó az ÉNy–DK irányú lesz, mely a már ma is viszonylag legfejlettebb fővárosi (=ljubljanai, zágrábi, belgrádi, szófiai, isztambuli) agglomerációkat fűzi fel. Ugyan a forgalom intenzitásában (éves átlagban) csak nagyságrendet nem képező mértékben marad el az előbbtől az ÉK felől az észak-adriai kikötőkben véget érő iker-korridor (V. és Vb.), azonban rövidegsége miatt csak viszonylag kis területeken érvényesítheti a hatását.

A Balkán térszerkezetének alapvető, több évszázaddal ezelőtt kialakult jellegzetességén tehát a korridorhálózat még jó ideig nemigen lesz képes változtatni, viszont idő teltével, amikor a többi korridor is kiépül és a mainál jóval erősebbek lesznek az intrabalkáni, valamint a keleti szláv országokkal való gazdasági/kulturális kapcsolatok, úgy válik funkcionálisan kiegyensúlyozottabbá a korridorhálózat. A hálózat kiteljesedésének fő kedvezményezettjei Bosznia-Hercegovina, Románia és Bulgária lehet.

Ma az Eszéken és Szarajevón át a horvátországi Ploče-be vezető *Vc. korridornak* a Drávától a tengerig tartó szakasza még teljességgel kiépületlen. E korridort Helsinkiben azzal a szándékkal vették fel a PEN hálózatba, hogy az elszigetelt Bosznia-Hercegovinának összeköttetést teremtsenek rajtunk keresztül Nyugat-Európával. Azonban a tapasztalat szerint Magyarország helyett inkább ÉNy-i (Zágráb–Ljubljana) irányban utazik a német nyelvterületű országokban foglalkoztatott többszázazernyi vendégmunkás és a kétszer annyi családtag, nem beszélve az üzleti és más célból Nyugat-Európát rendszeresen felkereső bosnyák/hercegován utazókról. Ha viszont Magyarország nemcsak gazdasági erő tekintetében szerez vezető pozíciót, hanem Kelet-Közép-Európa egyik leg-rangosabb logisztikai központjává is válik, úgy az *Vc.* betöltheti a néki szánt szerepet.

6. A korridor végpont kikötők versenye

Ahogy az adriai kikötők között a délre tartó korridorok vonzása tekintetében a nagy tét miatt erős a verseny (melybe kevés eséllyel ugyan, de még a monte-

negrói Bar kikötője is beszállt a Belgrádból felé tartó vasút révén), úgy a *fekete-tengeri kikötők között is nagy tétje van annak, hogy melyik korridor épül ki először*, illetve, hogy *melyik szolgál majd a transzeurázsiai Új Selyemút európai kezdőpontjává, kapujává*. (Kossuth ugyan több mint másfél évszázaddal ezelőtt kiadta a jelszót, „Tengerre magyar!” – de a helyválasztás meglehetősen heves viták után dőlt el végérvényesen, amikor Konstancával szemben Fiume győzött. Ennek ellenére még a 21. sz. első éveiben is kénytelen a magyar külkereskedelem a horvátországi vasutak gyenge áteresztő képessége és a fiumei kikötő hiányosságai miatt a távoli Konstancát a kívánatosnál nagyobb mértékben igénybe venni a világpiacra való kijutáshoz.) A transzeurázsiai magisztrálé európai gateway-ének létrehozására a legnagyobb esélye Konstancának van a bulgáriai kikötőkkel szemben. E változat számunkra azzal az eredménnyel járna, hogy a Konstancától Bukaresten át Szeged felé tartó IVa. korridorhoz csatlakozó, Szekszárdon és Kaposváron át Nyugat-Dunántúl felé vezetendő 9. sz. transzverzális gyorsforgalmi utunk a jövőben részét képezhetné a Nyugat-Európaig, illetve az Ibériai-félszigetig tartó földrészek közti korridornak (lásd 10. ábra) – tehát „nekünk Konstanca kell.”

A korridor végpont kikötők közlekedési értékét eddig főként gazdaság- és közlekedésföldrajzi helyzetük differenciálta. Nevezetesen, hogy hinterlandjuk gazdaságilag mennyire fejlett (és így mekkora tengerre utalt külkereskedelmi forgalom keltésére képes), milyen távol fekszenek a legnagyobb forgalomkeltő térségektől, milyen azokkal a szárazföldi közlekedési összeköttetésük. A magasan fejlett Alpok régiókhöz, valamint a Kárpát-medence nyugati, dinamikusabb gazdasággal rendelkező régióihoz és Csehországhoz közeli észak-adriai kikötőkben jóval magasabb az értékesebb konténeres, továbbá a nemzetközi tranzit áruk aránya, mint a túlnyomóan tömegterméket rakodó fekete-tengeriekben. *A jövőben azonban a beltengeri kikötők némi viszonylagos értékvesztésével kell számolni*, mégpedig legalább két okból.

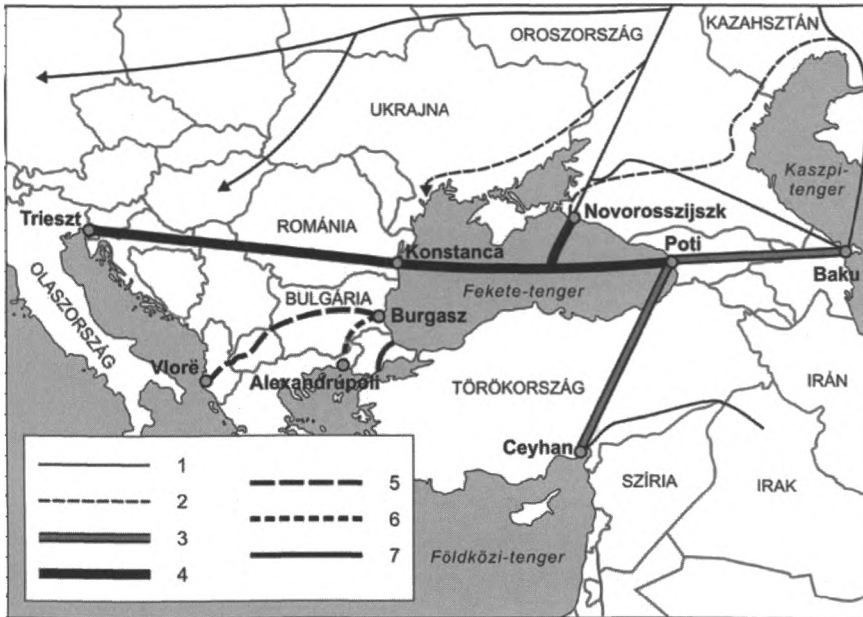
Az egyik a *globalizálódó* és egyre nagyobb arányban a kínai árudömpinget szolgáló távolsági *tengeri kereskedelem logisztikai nagytérségi rendszerének átalakulása* (round the world, hub and spoke), aminek következtében felértékelődnek a Szezi-csatorna és a Gibraltári szoros közötti legrövidebb vízi út közeli nyílttengeri dél-olaszországi, dél-görögországi (krétai) és máltai fordítókorong (transshipment) szerepű csomópont kikötők.

A másik tényező a *Boszporusz* átjárhatóságának problémája. E tengerszoros (a Dardanellákkal együtt) ugyan nemzetközi vízi út (az 1936. évi montreauxi multilaterális egyezmény biztosítja békeidőben mind a kereskedelmi, mind a hadihajók szabad közlekedtetését bármelyik ország számára), azonban Törökország a tízmillió isztambuli agglomeráció lakosságának környezetének védelmére hivatkozva már megtiltotta a nagy olajtankerek éjszakai közlekedését. Ezzel viszont túl sűrűvé vált a nappali hajóforgalom a Boszporuszon, sokszor

várakozniuk kell a hajóknak a befutásra, lassult a forgalom. Erre úgy reagált az egyre nagyobb hányadban amerikai cégek kezében levő Kaukázus/Kászpi környéki olajipar, hogy csővezetékekkel megkerülik a török tengerszorosokat. [Baku–Ceyhan; Burgasz–Vlorë, Burgasz–Alexandrupoli, Kiyiköy–Ganos.] (11. ábra).

11. ábra

Boszporusz átjárhatósága? Kerülő olajvezetékek



A RÉGIÓÉPÍTÉS DILEMMÁI KELET-KÖZÉP-EURÓPÁBAN

Horváth Gyula

1. Bevezetés

A regionalizmus, a hatalom területi decentralizációja, a különböző önkormányzatok közötti munkamegosztás Kelet-Közép-Európa unitárius államaiban is a viták kereszttüzébe került. A politikai rendszer átalakulása, a globalizálódó európai gazdaságba való bekapcsolódás, a polgári demokrácia alapelveit érvényesítő önkormányzati struktúra kiépítése új megvilágításba helyezte a központi és a területi-helyi hatalom kölcsönviszonyait, a települési önállóság és a mezoszintű közigazgatási funkciók harmonizálását. Szinte valamennyi volt szocialista országban az önkormányzati alapszintek gazdasági, politikai és funkcionális átalakítása lett a központi kérdés. A korábbi szubnacionális szint vagy megszűnt (Csehszlovákia utódállamaiban) vagy funkciói lényegesen mérséklődtek (Magyarországon), illetve átalakultak (Lengyelországban), vagy pedig új területi középszintek szerveződtek (Horvátországban), vagy vannak kialakulóban (Szlovéniában).

A régiók kialakítása Kelet-Közép-Európa országaiban az uniós tagságra való felkészülés egyik fontos vitatémája lett. Az Unió strukturális politikájának alkalmazása ugyanis a nemzeti szint alatti szubnacionális fejlesztési egységek népességi potenciálját és gazdasági kapacitásait – a méretgazdaságossági szempontok érvényesítése miatt – megfelelő méretekhez köti. Az uniós előcsatlakozási programok előkészítése során valamennyi országban létre kellett hozni a tervezési-statisztikai régiókat. Formai szempontból e feladat megoldása nem jelentett különösebb gondot. Valamennyi ország kormánya a területi-közigazgatási egységeket besorolta mezoszintű fejlesztési régiókba. Az Európai Unió ajánlásai alapján létrejöttek a formális szervezeti struktúrák (regionális fejlesztési tanácsok, fejlesztési igazgatóságok, ügynökségek) is.

Az EU-kompatibilis fejlesztési politika szervezeti kereteinek kiépítésével párhuzamosan azonban az országok többségében intenzív viták indultak a tartalmi kérdésekről is. E viták számtalan – a rendszerváltozás tematikájában korábban kevés figyelmet kapott – kérdés fogalmazódott meg: milyen funkciói legyenek a fejlesztési régióknak, miként válhatnak a centralizált államberendezkedés decentralizálását szolgáló közigazgatási egységekké, milyen

forrásokkal rendelkezzenek a fejlesztési programok megvalósításához, a régió mely városa legyen a régióközpont?

Az európai uniós csatlakozás tehát Pandora szelencéjét nyitotta fel Kelet-Közép-Európában. Azt az alapvető kérdést állította a viták középpontjába, hogy milyen módon lehet az unitárius berendezkedésű államokat decentralizált pályára állítani.

E tanulmány a kelet-közép-európai régióépítés nehézségeinek okaira keresi a választ, (külön kitérve Bulgáriára és Romániára) összefoglalja a regionális intézményrendszerre való áttérés közigazgatási és fejlesztéspolitikai előfeltételeit, értékeli a régiók kialakításának tapasztalatait és vázolja a regionális intézményrendszer lehetséges előnyeit a területi különbségek mérséklését szolgáló kohéziós politika kialakításában.

2. A területi közigazgatás formai változása

Az I. világháború után létrejött kelet-közép-európai új nemzetállamok a majdani területi fejlődés szempontjából – általános elmaradottságuk mellett – két nehézséggel találták magukat szemben. Az egyik megoldandó kérdés az volt, hogy a korábban más-más nemzeti gazdasági terekben fejlődött új országrészeket miként lehet egységes szerkezetté formálni, infrastrukturális rendszereiket összekötni. A másik kérdés a központi államhatalom új területi-szervezeti rendszerének a megteremtése volt. Az erősen központosított államhatalmak részben a korábbi közigazgatás alapjaira építve hozták létre területi szerveiket. Az új államterület egységének megteremtését szolgáló feladatok megoldását a kevés számú közigazgatási egység szolgálta a leghatékonyabban. A II. világháború után a szovjet típusú területi közigazgatás másfajta hatalmi szempontok figyelembevételével szerveződött meg. A kommunista hatalmak, politikai érdekeiknek megfelelően, több alkalommal is jelentősen átalakították az országok területi közigazgatását, hol kisebb, hol nagyobb területi egységeket szerveztek. Magyarország tekinthető kivételnek, a 20. században – néhány kis népességszámú megye összevonását nem számítva – az országban a szubnacionális egységek száma nem változott (7. táblázat).

Kelet-Közép-Európában a regionális fejlődés hajdani meghatározó szervezeti formája a hierarchikus tervezési apparátus – csúcán a valamennyi országban nagy hatalommal rendelkező központi tervhivatal – volt. A központi nagy beruházásokon és az állami szociális politikán nyugvó regionális fejlesztések nem igényeltek sokszereplős, horizontális együttműködésben tevékenykedő intézményrendszert. Az állami redistribúció érdekeit, a központi akaratot a vertikálisan alárendelt szervezetek érvényesítették a leghatékonyabban. Ez az államszervezési logika határozta meg a területi-közigazgatási beosztást is.

7. táblázat

*A területi-közigazgatási egységek számának változása
a kelet-közép-európai országokban*

Ország	A II. világ- háború előtt	1950-es évek	1960-as évek	1970-es évek	1980-as évek	2005
Bulgária	9	13	28	28	9	28 ¹⁹⁹⁹
Csehország	2	13	8	8	8	14 ²⁰⁰¹
Magyarország	25	20	20	20	20	20
Lengyelország	14	22	22	49	49	16 ¹⁹⁹⁹
Románia	9	18	18	40	41	42
Szlovákia	2	6	4	4	4	8 ¹⁹⁹⁶

Forrás: A szerző szerkesztése.

Bár formailag és a működési alapelvek egy részét tekintve a szocialista közigazgatás nemigen különbözött a fejlett demokráciák közigazgatásától, a domináns szervezési elv, az úgynevezett „demokratikus centralizmus” és a kommunista párt mindenhatósága ennek ellenére különös közigazgatási működést eredményezett. A hatalom helyi szervei lényegében – különösen az extenzív iparosítás és településfejlesztés első három évtizedében – a központi akarat kíméletlen megvalósítói voltak, figyelmen kívül hagyván a fejlesztések bármiféle területi adottságait. Ahogy a diktatúrák néhány országban. Lengyelországban és Magyarországon puhábbá váltak, a helyi kezdeményezések egyre nagyobb teret kaptak. Ennek is köszönhető, hogy ezekben az országokban az 1980-as évtizedben, a településfejlesztésben polgári értékek (szolgáltatásfejlesztés, magánlakásépítés) is megjelenhettek.

A rendszerváltozást követően a kelet-közép-európai államépítés fontos tartalmi változásokon ment keresztül. A hierarchikus, végrehajtó jellegű tanácsrendszer helyébe az önkormányzati struktúra lépett. Az önkormányzati törvények megteremtették az alkotmányos alapokat a hatalom decentralizált gyakorlásához. A helyi önkormányzatok ma már rendelkeznek szervezeti és döntési önállóságuk alkotmányos garanciáival. Jelentős változások történtek az önkormányzatok finanszírozásában is. Formailag Románia és Magyarország közigazgatása változatlan maradt, Bulgáriában visszaállították a korábbi sokmegyés rendszert, Csehország és Szlovákia – az 1949–1960 közötti időszakhoz hasonlóan – viszonylag kis méretű megyéket szervezett. Egyedül Lengyelország hozott létre nagy méretű vajdaságokat, az ország közigazgatási reformja egyben az európai uniós csatlakozásra való felkészülés fontos állomása is volt.

A regionalizálás mellett elkötelezett másik, ország Magyarország. A több évszázados múltra visszatekintő magyar mezoszintű egységek – részben mére-

tük, részben pedig a tervgazdaságban játszott politikai szerepük ellenreakciójaként a rendszerváltás után lényegesen meggyengített funkcióik miatt – nem alkalmasak átfogó fejlesztési feladatok ellátására. Az egyközpontú országban a 20. században is több kísérlet történt a közigazgatás formai modernizálására. A tervek azonban a központi hatalom ellenállása és a területi politikai elitek egyetértésének hiánya miatt sorra kudarcot vallottak. 2006-ban a központi kormány – az államigazgatás általános reformja keretében – törvénytervezetet nyújtott be a parlamentnek területi közigazgatás regionális átszervezésére. Az ellenzék azonban a törvénytervezett nem támogatta. (A magyar önkormányzati törvény módosításához a parlamenti szavazatok kétharmadára van szükség, a kormánypártoknak viszont ennél kevesebb mandátumuk van.)

Látható tehát, hogy továbbra is nyitott – és a regionális politika szempontjából fontos – kérdést jelentenek a központi állam és a települések között elhelyezkedő közigazgatási egységek (a mezoszint). Általános jelenség Kelet-Közép-Európában, hogy ezek a szintek – jórészt a korábbi rendszerben játszott negatív szerepük, rendkívül erős politikai és újraelosztó funkcióik ellenreakciójaként – igen csekély önkormányzati jogosítványokkal rendelkeznek.

Az elmúlt évtizedben a területi-közigazgatási rendszer működésében, funkcióinak változásában Nyugat- és Kelet-Európa között lényeges különbségek figyelhetők meg. Az Európai Unió tagországaiban az Egységes Európai Önkormány életbelépését követően a szubnacionális szint szerepe felértékelődött. Egyrészt azért, mert az Európai Közösségek új, generális szervezési elve, a szubszidiaritás – az eredeti koncepció módosulása nyomán – a szubnacionális közigazgatási egységek döntési kompetenciájának a bővülését eredményezte. Másrészt a nemzeti kormányzat alatti szint a közös európai regionális politika szempontjából is kulcsszerephez jutott. Az új strukturális és támogatási politika a szerkezetileg gyenge és a gazdaságilag hanyatló régiók önkormányzataival való együttműködést, valamint a regionális és a nemzeti gazdaságfejlesztési stratégiák koordinációját fontos alapelvként rögzítette.

A piacgazdaság kiépülése, a gazdaság szerkezeti átalakítása azonban viszonylag gyorsan nyilvánvalóvá tette, hogy sem a regionális feszültségeket nem lehet mérsékelni, sem pedig az országok többségében megfogalmazott regionális politikai célkitűzéseket nem lehet végrehajtani, regionális programokat nem lehet kidolgozni a területi középszintek funkcióinak átfogó reformja nélkül. Nem véletlen tehát, hogy a mezoszint funkcióinak felülvizsgálata valamennyi országban felvetette a regionalizáció intézményesítését, a nyugat-európai regionális és decentralizált államok területi középszintjeihez hasonló méretű és jogosítványokkal rendelkező, kis számú területi egység létrehozását.

Európa unitárius államai – a gazdaság globalizálódása, internacionalizálódása, az európai integráció elmélyülése következtében is – új államszervezeti rend felé mozdulhatnak el a közeljövőben. A középszintű közigazgatás tovább-

fejlesztését, újragondolását az alábbi tényezők indokolják Kelet-Közép-Európában:

- a) Az önkormányzati szférában tapasztalható dezintegrációs jelenségek arra utalnak, hogy a rendszer jogi és érdekeltségi kapcsolódási pontjai hiányoznak, a kizárólag alulról és önkéntesen építkező modell eszménye tévesnek, irreálisnak bizonyult;
- b) A lényegében egyszintű önkormányzati rendszer miatt a regionális fejlesztési feladatok gazdátlanul maradtak, ezt az űrt az állam dekoncentrált szervei igyekeznek betölteni; a középszintű önkormányzati vákuumba behatólag dekoncentrált államigazgatás egy része szervezetidegen feladatokat lát el, ágazatilag tagolt struktúrája koordinációs és információs, valamint érdekegyeztetési hiányt eredményezett;
- c) Az önkormányzati rendszer dezintegráltsága, a dekoncentrált közigazgatás diszfunkciói felerősítették a kormányzati centralizációs törekvéseket, s a területi közigazgatási egységekben egymással rivalizáló állami és önkormányzati modell körvonalai bontakoznak ki;
- d) A középszint államosításának tendenciája ellentétben áll az európai integrációs folyamatokkal, ez a visszasság csak az önkormányzati középszint létrehozásával számolható fel;
- e) A területi közigazgatás fontos feladata lehetne a jövőben az interregionális együttműködés eszméjének képviselője és védelme a központi kormányzati szervek előtt. Gondolni kell arra, hogy a „Régiók Európája”- mint az európai integráció egyik vezérgondolata – csak viszonylag hasonló kompetenciájú és komplexitású területi egységek együttműködése esetén képzelhető el.

3. A fejlesztési-statisztikai régiók

A kelet-közép-európai országok EU-csatlakozásának, illetve a Strukturális Alapokból történő támogatások igénybevétele érdekében előfeltétele volt olyan nagyrégiók (NUTS 2 egységek) kialakítása, amelyekre fejlesztési koncepciók és azok megvalósítását szolgáló programok dolgozhatók ki. Az EU tizenöt tagállamában kialakított 206 NUTS 2 régió közjogi-közigazgatási helyzete, területi mérete, népességszáma rendkívül eltérő, lényegét tekintve nemzeti meghatározottságú egységekről van szó, ugyanakkor minden ország NUTS 2 rendszere megfelel az egységes követelményeknek, statisztikai (számbavételi, elemzési), tervezési (programozási, koordinációs) és fejlesztési (támogatáspolitikai, decentralizálási) egységként működnek. A tíz kelet-európai társult országban a mezőszintű közigazgatási egységek száma az 1990-es évek végén 357 volt. Nyilvánvaló volt,

hogy az EU támogatáspolitikája ilyen nagy számú területi egységet nem képes áttekinteni. Elengedhetetlenné vált tehát a nagyobb fejlesztési és statisztikai területi egységek képzése.

A NUTS-rendszer lehatárolása az EU szempontjából tekintve belügy, ami azt jelenti, hogy a méreten kívül nincsenek abszolút érvényű EU-követelmények a régiók kialakítására, a döntés a nemzeti kormányok mérlegelésén múlik. Az európai régióalakítási tapasztalatok alapján megfogalmazhatók azonban azok az elvek és várható hatások, amelyek a régiólehatárolást viszonylag egzakttá tehetik:

- a regionális együttműködés előtörténete, a területi kohézió esélye,
- az ország térszerkezete szempontjából vett arányosság,
- a regionális politika alapcéljait tekintve a viszonylagos területi homogenitás,
- a régiók működőképes belső tagolódása (központ, alközpontok, együttműködési készség és képesség stb.), a közigazgatási határok követése,
- a régióba tömörített egységek már megvalósuló vagy kívánatos „geopolitikai” hasonlósága, a hosszú távon meghatározó nemzetközi orientációk azonossága,
- a régiók kialakításának és működtetésének költségei (a döntéshozatali, döntés-előkészítő és szakmai-adminisztrációs háttérintézmények, információs, tervezési, menedzselési és ellenőrzési-monitoring tevékenységek szervezete, decentralizált finanszírozás intézményrendszere stb.), a funkció szempontjából vett méretgazdaságosság,
- multifunkcionális nagyvárosi régióközpont megléte.

A NUTS 2 régiók felsorolását az egyes országok területfejlesztési törvényei vagy kormányhatározatok tartalmazzák. Magyarországon az 1996-ban elfogadott területfejlesztési törvény azonban igen óvatos volt, mindössze arra utalt, hogy a megyék közös feladatok megoldására régiókat hozhatnak létre, de nem határozta meg az ország fejlesztési régióit. A bizonytalan szabályozásnak az lett a következménye, hogy a megyék forrásszerzési célból a legkülönbözőbb együttműködésekbe kötődtek, voltak megyék, amelyek három-négy regionális szerveződésben is részt vettek. A törvény 1999. évi módosítása azonban meghatározta a hét fejlesztési-statisztikai régiót, és régiókba sorolta a megyéket. A fejlesztési régiók lehatárolásának elvi szempontjait tételesen felsoroló kormányhatározat csupán Bulgáriában született (*Geshev*, 2000). 1999-ben a bolgár kormány a régiók kialakításának szempontjait az alábbiakban definiálta:

- A régiók száma viszonylag kevés legyen, méretük, természeti erőforráspotenciáljuk és gazdasági-szociális adottságaik alapján legyenek képesek nagyméretű programok megvalósítására;

- A régió az irányíthatóság érdekében ne legyen túlzottan nagy méretű, a régiót alkotó megyék száma optimális legyen, együttműködésüket szervezni lehessen;
- Legyen a régióknak közös, minden pontján érezhető fejlesztési problémája, ami együttműködésre ösztönzi a területfejlesztési szereplőket;
- Vegyék figyelembe a természetföldrajzi egységeket és a történelmi hagyományokat;
- Legyen a régióknak viszonylag fejlett városhálózata, több növekedési pólusa;
- A tervezési régióknak teljes közigazgatási egységeket kell magában foglalnia.

8. táblázat

A NUTS 2 egységek fontosabb adatai Kelet-Közép-Európában

Ország	A NUTS 2 régiók		
	száma	átlagos területe, ezer km ²	átlagos népesség-száma, ezer fő
Bulgária	6	18,5	1 407
Csehország	8	9,9	1 290
Magyarország	7	13,3	1 463
Lengyelország	16	19,5	2 411
Románia	8	29,8	2 851
Szlovákia	4	12,2	1 319
Összesen	49	14,7	1 910
EU15 összesen	206	15,3	1 830

Forrás: Regions. Statistical Yearbook 2004. alapján a szerző számítása.

A többi országban hosszas viták után született kompromisszumos döntés a NUTS 2 régiók kialakításáról. E régiók az előbb említett alapelveknek többé-kevésbé meg is felelnek. Méreteiket tekintve szinte teljes mértékben megfelelnek a korábbi uniós tagállamok átlagainak (8. táblázat). Az egyes országok a centrumtérsegek lehatárolását nem azonos módon oldották meg. Bulgária, Lengyelország, Magyarország és Románia NUTS 2 beosztásában a fővárosok tágabb régiójukkal alkotnak egy egységet, Csehország és Szlovákia fővárosai önálló régiót alkotnak. Mivel Kelet-Közép-Európában is érvényesül az az általános térgazdasági szabályszerűség, hogy egy ország legfejlettebb növekedési pólusa körüli tágabb régió a „filtering-down” hatás következtében gyengébb teljesítményt mutat, Magyarországon ez a megoldás éles vitákat váltott ki. A Közép-magyarországi régió összteljesítménye Budapest főváros magas GDP

mutatója miatt az uniós átlag 98 százalékát éri el, emiatt nem sorolható be a konvergencia célcsoportba, támogatása ezért szerényebb mértékű lesz. (A régiót alkotó Budapest GDP-je az uniós átlag 125 százalékán, a másik területi egységre, Pest megyéé pedig 53 százalékán volt 2003-ban.) Hasonló problémák tapasztalhatóak a másik három országban is.

A statisztikai-fejlesztési régiók lehatárolása során a nyugat-európai régiók szerveződésében alkalmazott etnikai-kulturális szempontokat Kelet-Közép-Európában nem érvényesítették. Romániában a Közép régió része lett az a három megye (a történelmi Székelyföld), amelyben a romániai magyar népesség fele (730 ezer fő) lakik. A három megye együtt is alkothatna önálló fejlesztési régiót, hisz lakossága 1,1 millió fő. Ez esetben a régióban a magyar lakosság aránya 59,2 százalékos lenne. A román kormányzati erők és politikai tényezők azonban megakadályozták a Székelyföld önálló régióvá alakulását, és olyan, 2,6 milliós népességű régiót hoztak létre, amelyben a magyar népesség aránya nem éri el az egyharmadot. Az önálló székelyföldi régió létrehozása körüli viták jelentik ma az etnikai konfliktusok gyújtópontját Romániában. (Horváth, 2003).

Szlovákiában az etnikai-kulturális tényezők negligálása már az új területi-közigazgatási rendszer kialakítása során megfigyelhető volt. A magyar lakosság túlnyomó része az ország déli. Magyarországgal határos térségeiben él. Az új megyék határait azonban úgy alakították ki, hogy a déli magyar tömbökhöz nagy kiterjedésű, szlovákok lakta területeket csatoltak, így egyetlen szlovák megyében sem került a magyar népesség többségbe.

A fejlesztési-statisztikai régiók szervezeti rendszerét valamennyi országban az Európai Unió által javasolt séma alapján alakították ki: a régiókban fejlesztési tanácsok és fejlesztési ügynökségek működnek. E szervezetek irányítását a központi területfejlesztési szerv látja el, feladatuk lényegében egyszerű koordinációs feladatokra, projektgyűjtésre és fejlesztési tervek összeállítására korlátozódik. Operatív szervek, a fejlesztési ügynökségek vagy igazgatóságok 20–40 fős létszámmal működnek, kompetenciájuk igen szűk keretek között mozog. Az új tagállamok általános problémájának tekinthető, hogy a közigazgatási kapacitásépítési programok elsődleges kedvezményezettjei a központi államigazgatási szervek voltak, a területfejlesztés központi szerveiben többszáz fős létszámfejlesztésekre került sor, a régiókba ezek töredéke jutott. A régiók gyenge pozícióit jelzi az is, hogy a 2004–2006 közötti programozási időszakban regionális operatív programokra az uniós támogatások 17–30 százaléka jutott.

Mivel a régiókat kijelölő jogszabályok nem rendelkeztek a régiók székhelyeiről – ezt a feladatot egyébként nem is a területfejlesztés szabályozásának keretében kell megoldani –, az országok többségében küzdelem bontakozott ki az egyes régiók városai között a regionális fejlesztési intézmények telepítésért.

4. A régióközpontok dilemmája

Regionális központoknak nevezzük azokat a nagyvárosokat, amelyek méretük és földrajzi elhelyezkedésük folytán nagy kiterjedésű, 1–3 milliós népességű területi egység (régió) közigazgatási, ipari, közlekedési központjának szerepét töltik be. Ezek a városok kiemelkednek környezetükből, régiójuk erőforrásaiból népességarányuknál magasabb mértékben részesednek.

A nyugat-európai városfejlődési folyamatok hatására a regionális központok pozícióikat évszázadokon keresztül építették ki, funkcionális gazdagodásuk és erőforrásaik gyarapodása régiójukkal szoros kölcsönhatásban alakult. Fejlődésükben éppúgy szerepet játszott a gazdaság szerkezeti átrendeződése, mint a közlekedés és a szolgáltató szektor minőségi átalakulása. Az állami és az önkormányzati adminisztráció parancsnoki posztjainak megtelepülése, fokozatos kiépülése is természetesen közrejátszott abban, hogy az új gazdasági növekedési hajtóerők befogadásához kedvezőbb feltételek jöjjenek létre ezekben a városokban, azonban teljesítőképességük alakulásában, az adminisztratív tényezők csak másodlagos erőforrásként mutathatók ki. Dinamizmusukat meghatározóan az ipar és a szolgáltatások regionális és tágabb piacalakító szerepe befolyásolta. Nem véletlen tehát, hogy amikor a regionalizmus intézményesülése – az egyes országokban eltérő fejlődési szakaszokban – közigazgatási változásokhoz vezetett, a régiószékhely kijelölése szinte minden nyugat-európai országban egyértelműnek tűnt: a régió legnagyobb, funkciókban leggazdagabb, kiemelkedő gazdasági potenciálú városa lett a régió közigazgatási központja.

Sok országban a régióközpontok fejlődésében a nemzeti regionális politikák decentralizáló irányzatai, különösképpen a növekedési pólus koncepciók is fontos szerepet játszottak. A növekedési pólus stratégia alkalmazásának lényege az volt, hogy a regionális fejlesztési támogatásban részesített befektetéseket csak korlátozott számú helyszínre irányították (többnyire a regionális térstruktúra módosítására irányuló tervszerű koncepció részeként), megkísérelvén a gazdasági aktivitás támogatását, a régió belüli jólét színvonalának emelését.

A növekedési pólus formálását elsősorban komplex iparfejlesztéssel serkentették, a domináns új vagy korszerűsített iparágak váltak a fejlődés motorjává, majd folyamatosan megjelentek új gazdasági ágazatok és fejlett szolgáltatások is. A francia térgazdaságtani iskola gazdaságpolitikai alkalmazása a gazdasági térben a vállalat- és ágazatközi kapcsolatok jelentős erősödését eredményezte.

Hasonló stratégiákat követtek több nyugat-európai országban is. A nagyvárosi központok strukturális megerősítését szolgáló programok – bizonyos idő elteltével – átlépték a nagyvárosi közigazgatási határokat, és egyre nagyobb figyelem fordult a városrégiók felé. E koncepció kiindulópontja a növekedési pólus aktivizálása volt. E mögött két eléggé különböző gondolatmenet állt. Az

egyik annak felismeréséből táplálkozott, hogy a regionális és a nemzeti gazdaságban a fejlődés ok-okozati kapcsolatban áll a koncentráció és a polarizáció kiterjedésével. Erre bőséges történelmi tapasztalatok voltak. Továbbra is követhető szempont maradt, hogy a befektetések korlátozott számú központokba való koncentrált telepítése a hatékony fejlődést generálja. A másik gondolatmenet a tervezett növekedési pólust lényegében ágazati szempontokból közelítette meg, a térség fejlődését a nagyvállalati szektorhoz kötötte, abból a feltételezésből kiindulva, hogy az ösztönzi a pólusban a kapcsolódó iparágak fejlődését és/vagy befolyási övezetében a növekedés terjedését idézi elő. A növekedési pólus koncepció alkalmazásában szerzett több évtizedes tapasztalatok természetesen sok ellentmondást tartalmaznak.

A pólusként kezelt nagyvárosok fejlődésében elért vitathatatlan eredményekkel párhuzamosan a regionális átalakulásra gyakorolt hatás tekintetében a következmények már kedvezőtlenebbek. Nem minden országban sikerült a növekedési pólusokat a regionális fejlődés motorjává fejleszteni. Különösen az országokban nyilatkoznak szkeptikusan e paradigma alkalmazásának eredményeiről, amelyek nem voltak képesek egységes rendszerbe foglalni területpolitikai, gazdaságpolitikai és közigazgatás-politikai stratégiájukat. A részpolitikák kidolgozása és megvalósítása nem ágyazódott egységes decentralizációs koncepcióba, hanem azok elszigetelt reformlépéseként jelentek meg, megvalósításuk pedig éppen a szinergiák nem kellő érvényesülése miatt nem kívánt hatásokat eredményezett, s nem volt hatékony.

5. Régióközpont – a vezető város

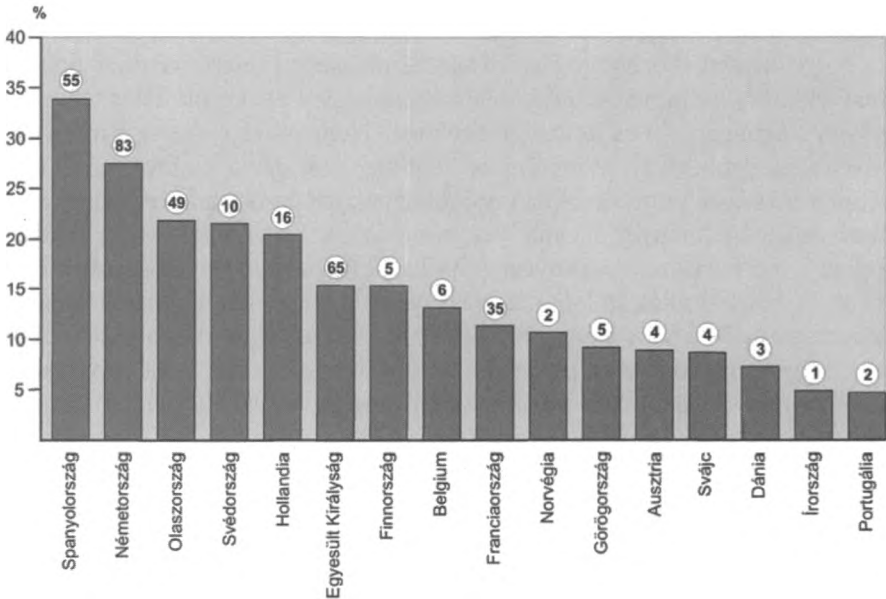
Európa országainak sokszínű közigazgatási berendezkedéséből következően régióközpontokról differenciált megközelítésben lehet beszélni. A föderalizált és a regionalizált berendezkedésű országokban a mezoszint közigazgatási központjai tényleges régióközpontokként működnek, a decentralizált és az unitárius országokban a NUTS 2 egységek központjai korlátozott (tervezési, szervezési) funkciókkal rendelkeznek.

A régióközpontok fejlesztésében az egyes országokban sok azonos és megannyi sajátos szempont játszott szerepet. Az általános tendencia azonban egyértelműen kirajzolódik: az európai régiók döntő többségében a legnagyobb város a régió központja. Az európai urbanizációs fejlődési folyamatok nyomán a nagyvárosok sűrűsége a kontinens országaiban eltérő képet mutat. A százezer fő felett városokban élő népesség aránya az egyes országokban különböző. Az Európai Unió korábbi tizenöt tagállama népességének 8–34 százaléka él százezer fő feletti népességű városokban. (A népességarány meghatározásában a fővárosok népességét nem vettük számításba.)

A városok számát tekintve Németország áll a rangsor élén, 83 városa lépi át a százezres határt, majd az Egyesült Királyság (65 város), Spanyolország (55 város), Olaszország (49 város) és Franciaország (35 város) következik. A népességarányt tekintve a sorrend: Spanyolország, Németország, Olaszország, Svédország és Hollandia (12. ábra).

12. ábra

A százezer lakosnál nagyobb népességű városok népességben belüli aránya néhány európai országban, az első város nélkül, 2004



Forrás: A szerző szerkesztése nemzeti statisztikai évkönyvek adatai alapján.

A régióközpontok népességszámát vizsgálva a kép további árnyalatokat mutat. A korábbi uniós nagyvárosi hálózat 343 tagja közül mindössze másfélszáznak vannak regionális hatókörű funkciói. A föderalizált és regionalizált országok (Spanyolország, Németország, Olaszország, Belgium, Franciaország és Ausztria) régióközpontjainak száma 64. A közigazgatási régiókkal nem rendelkező, de viszonylag kiépült regionális intézményrendszert felmutató országokban (Egyesült Királyság, Portugália) régióközpontjainak száma 18. A többi országban a régióközpontok definiálását szolgáló ismervek kevésbé relevánsak. Ennek ellenére azt tapasztalhatjuk, hogy a dekoncentrált állami hivatalok, regionális hatókörű intézmények (egyetemek, konferenciaközpontok, speciális

egészségügyi intézmények, technológiai parkok stb.) telepítésére például az unitárius skandináv államokban is elsődlegesen a 17 nagyvárosban került sor.

A nagyvárosi hálózat méreteiben megmutatkozó különbségek eltérő szerkezeti jegyekkel is párosulnak. A kiterjedt nagyvárosi hálózattal rendelkező Spanyolországban 22 kétszázézer lakos feletti város található. Ezek területi megoszlása nagy egyenetlenséget mutat. Vannak nagy népességű régiók (pl. Andalúzia, Katalónia, Valencia és a Baszkföld), amelyek területén hat-nyolc nagyváros is található, ezek fele-harmada legalább kétszázézer fő feletti népességszámú. Az elmaradottabb régiókban viszont egyetlen nagyváros áll a városhierarchia csúcán. (Aragon régió székvárosát, a 645 ezer fős Zaragozát követő másik megyeszékhely (Huesca) csak 48 ezer fős lakosságot számlál. A régiók adminisztrációs központjának kijelölése ebben az esetben nem okozott különösebb gondot. Spanyolországban is az általános nyugat-európai szabályszerűség érvényesül, a régióközpontok a régió legnagyobb városai. A Baszkföld kivételnek tekinthető, a régió fővárosa, az ősi baszk szabad királyi város, Vitoria-Gasteiz (226 ezer fő) kisebb népességszámú, mint a régió tényleges gazdasági és pénzügyi központja, Bilbao (353 ezer fő). A baszk parlament és kormány, illetve a régió számtalan egyéb intézménye ugyanakkor Bilbaóban építette ki központját.

Az Ibériai-félsziget másik országában, Portugáliában merőben eltérő helyzetet találunk. Az ország városhálózata szélsőségesen polarizált. Az egyik póluson az ország népességének több mint felét felölelő két nagy agglomerációs övezet (Lisszabon és Portó), a városhierarchia alján 42 tíz-húszezer fős népességű kisváros helyezkedik el. A 13 középváros (40–50 ezer fő) a tengerparti sávra koncentrálódik, és mindössze egy város (Braga) népessége haladja meg valamelyest a százezer főt, bár a városi övezetek népességszáma alapján a portugál statisztika a közép-portugáliai Coimbrát is százezer fő feletti településként veszi számításba. A lassú portugál régiószerveződés egyik oka a funkcionálisan gazdag régióközpontok hiányára vezethető vissza.

A nagyvárosi térszerkezet harmadik típusára Ausztria a jellemző példa. Ebben az országban a fővároson kívüli régiók (Landok) székhelyei három csoportba sorolhatók: az egyikbe a nagyvárosok (Graz: 235 ezer fő, Linz: 185 ezer fő, Salzburg: 145 ezer fő, Innsbruck: 115 ezer fő) tartoznak, a másikban két középváros (Klagenfurt: 91 ezer fő és Sankt Pölten: 49 ezer fő) jelenik meg, a harmadiknak szintén két tagja van, Vorarlberg fővárosa, a 25 ezer fős népességű Bregenz és Burgenland székváros, Eisenstadt (12 ezer fő). Az osztrák középvárosi hálózat is igen gyenge: mindössze néhány 40–60 ezer fős középváros van az országnak. A tartományi központok kijelölésében a hosszú történelmi múltra visszatekintően jelentős térszervező funkciókkal rendelkező nagyvárosoknak riválisokkal nem kellett megküzdeniük.

A NUTS 2 szintű közigazgatási egységekkel rendelkező európai országok régióközpontjainak méret szerinti megoszlását a 9. táblázat mutatja. Az adatok

egyértelműen korábbi megállapításunkat támasztják alá: Spanyolország, Németország és az Egyesült Királyság kivételével minden országban a legnagyobb városok a régiók központjai. Németország sajátos helyzetének magyarázatához a második világháborút követő négyhatalmi ellenőrzés politikájához kell viszonyulni. Két német tartomány esetében a szövetséges hatalmak a korábbi német birodalomban vezető szerepet játszott várost nem kívántak tartományi fővárosi funkciókkal felruházni. Ezért lett Hessen tartomány fővárosa Wiesbaden (lakosainak száma 2004-ben 274 ezer fő volt), s nem pedig a ma 643 ezer lakosú Frankfurt. Észak-Rajna-Vesztfália központja sem a legnagyobb népességű Köln (2004-ben 966 ezer lakossal), hanem a kisebb méretű Düsseldorf (572 ezer fő) lett. Az egyesülés utáni öt új keletnémet Land közül kettőben sem a legnagyobb város a tartományi központ. Szászország fővárosa Drezda (484 ezer lakos) és a valamivel nagyobb Lipcse (497 ezer fő) és Szász-Anhalt székvárosa, Magdeburg (227 ezer fő) és Halle (240 ezer lakos) között csekély méretbeli különbségek vannak. Az Egyesült Királyságban az egyetlen meg nem feleltetési példát Skócia szolgáltatja, ahol az ország történelmi fővárosa, Edinburgh (448 ezer fő) népessége alacsonyabb a legnagyobb népességű gazdasági és pénzügyi központnál, Glasgow-nál (577 ezer lakos).

9. táblázat

Néhány európai ország régiószékhelyeinek méret nagyság szerinti megoszlása, 2004

Ország	A régióközpont		A régióközpontok száma összesen
	a legnagyobb város	nem a legnagyobb város	
Ausztria	9	–	9
Belgium	3	–	3
Egyesült Királyság ¹	10	1	11
Franciaország	22	–	33
Németország	11	4	15
Olaszország	20	–	20
Spanyolország	16	1	17

Megjegyzés: Regionális kormányhivatalok központjai.

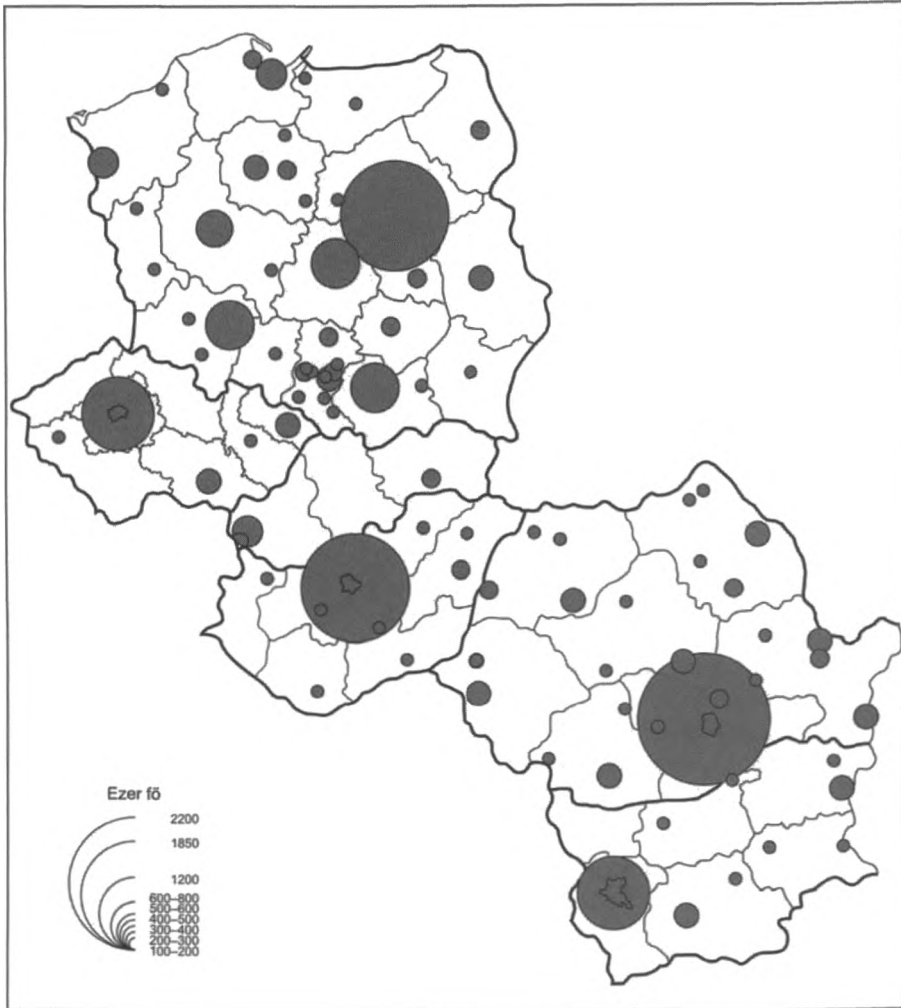
Forrás: A szerző szerkesztése.

Kelet-Közép-Európa nagyvárosi hálózata – Románia és Lengyelország kivételével – ritka (13. ábra). A térségben 97 százezer lakos felett város van, kétharmaduk Lengyelország és Románia területére esik Szlovákiának a fővároson kívül mindössze egy nagyvárosa van (14. ábra). E két országban a régiók száma

a nagyvárosok számánál jóval kevesebb, A legnagyobb méretű városok azonban térben egyenletesen helyezkednek el, potenciális régióközpontokká válhatnak. A regionális centrumok kijelölése ezért sokkal egyértelműbb lehetne.

13. ábra

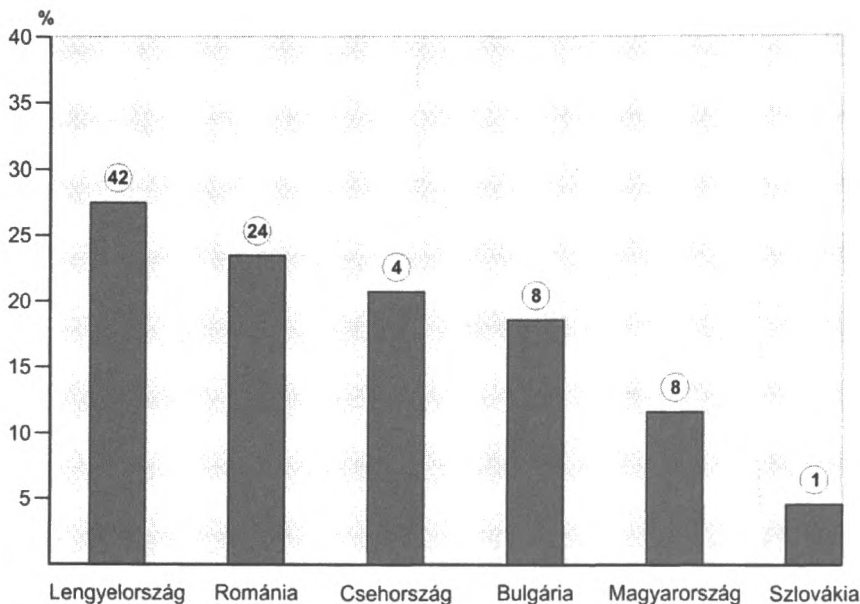
Kelet-Közép-Európa százezer fő feletti népességszámú városai, 2004



Forrás. A szerző szerkesztése.

14. ábra

A százezer lakosnál nagyobb népességű városok száma és népességen belüli aránya a kelet-közép-európai országokban, az első város nélkül, 2004



Forrás: A szerző szerkesztése nemzeti statisztikai évkönyvek adatai alapján.

A kelet-közép-európai országok többségében a régióközpontok meghatározása körüli viták az európai uniós csatlakozás előre haladtával váltak egyre intenzívebbé. Lengyelországban az új vajdasági közigazgatás bevezetése során az új régiók központjai a vezető nagyvárosok lettek. Az egyetlen kivétel Kujawsko-Pomorske vajdaság, ahol a régióközpont nem a 368 ezer lakosú ipari központ, Bydgoszcz város, hanem a 208 ezres, történelmi tradíciókkal rendelkező Toruń lett. A többi országban a városok közötti verseny ma még szinte kizárólag a fejlesztési tanácsok munkaszervezeteinek telepítéséért, illetve a NUTS 2 régiók számának megváltoztatásáért folyik. Ez utóbbi különösen Romániában áll a viták középpontjában. Az ország több, hagyományosan erős térszervezői funkciókkal rendelkező nagyvárosa (Arad, Nagyvárad, Nagyszében, Marosvásárhely) elvesztette potenciális régióközponti szerepét. Ezek az ország regionális beosztásának megváltoztatását követelik. A tervezési-statisztikai régiókhoz tartozó megyék elégedetlenségét jelzi, hogy Romániában a regionális fejlesztési tanácsok székhelyei számtalan esetben kisebb megyeközpontokba

kerültek. A vezető városok szerepének negligálására Bulgáriában is volt példa. Az 1970-es években végrehajtott közigazgatási reform – a kis területi egységek helyett 6 oblasztot hoztak létre – eredményeképpen két régióban a vezető nagyváros helyett a régió geográfiai középpontjában található kisebb méretű város lett a régióközpont.

6. Unitárius vagy decentralizált Kelet-Közép-Európa?

Amennyiben a középszintű egységeknek a regionális politikában a jövőben fontos szerepet kívánnának Kelet-Közép-Európában juttatni, nyilvánvalóan felmerül a jelenlegi középszintű beosztás kérdése is. A jelenlegi megyék mérete, gazdasági potenciálja igen kicsi ahhoz, hogy a decentralizált regionális politika alapegységei legyenek. Várható, hogy a jövőben mind több országban felerősödik a regionalizmus, ami kényszerítő erővel hat majd a központ–vidék munkamegosztásának az újrafogalmazására is. Reális esély csak akkor mutatkozik a gazdasági törvényszerűségek alapján működő interregionális együttműködések kialakulására, a kohézió fokozására Kelet-Közép-Európában, ha az egymásra torlódott feladatokat: a hatalom tényleges területi decentralizálását, a picagazdasággal konform regionális fejlesztési stratégia kidolgozását sikerül megoldani, azaz a nyugat-európai értelemben vett regionalizmus gyökeret ereszt ebben a térségben. Kelet-Közép-Európa csak a többpólusú fejlesztésekkel léphet modernizációs pályára. Ma még a növekedés hajtóerői az országok magterületeire koncentrálnak, ami hosszú távon a nemzeti téregységek közti különbségek fennmaradását, sőt növekedését idézi elő (10. táblázat).

10. táblázat

A fővárosok súlya Kelet-Közép-Európába, 2004. százalék

Tevékenység	Szófia ²⁰⁰²	Prága	Budapest	Varsó	Pozsony	Bukarest ²⁰⁰²
GDP	24,6	24,5	35,0	n.a.	24,2	16,5
Ipari kibocsátás	15,9	13,0	17,6	11,8	37,3	17,0
Külföldi működő tőke	49,9	25,7	56,5	33,0	71,2	46,7
Egyetemi hallgatók száma	43,3	31,4	49,2	16,7	83,0	32,4
K+F foglalkoztatottak	72,7	48,0	55,8	30,0	40,2	39,0

Forrás: Nemzeti statisztikai évkönyvek alapján a szerző szerkesztése.

Az utóbbi évtized változásai azt vetítik előre, hogy az új évszázad legelején a regionális politika mozgásterét – a gazdaság fejlődési öntörvényein kívül – két markáns tényező határozza meg: az egyik az Európai Unió szervezeti, működési, finanszírozási reformja és keleti bővülése, a másik pedig – nem kis mértékben az előbbi tényező hatására – a nemzetállamokon belüli új hatalmi munkamegosztás kialakulása, a decentralizáció.

A decentralizáció – az utóbbi évtizedek folyamatai egyértelműen ezt mutatják – ma már általános jelenségnek számít Európában. 1950-ben még a kontinens népességének negyede, a 90-es évek közepén pedig már 60%-a élt föderalizált vagy regionalizált államokban. A jövő század első évtizedének végére – a Szovjetunió utódállamait nem számítva – Európa népességének több mint háromnegyede lakik majd olyan országokban, ahol a gazdasági növekedés tényezőinek befolyásolásában nem az állam, hanem a szubnacionális szint játssza a meghatározó szerepet. E mennyiségi változást – jelenlegi ismereteink szerint – két nagy népességű ország, az Egyesült Királyság és Lengyelország új regionális közigazgatásának kiépítése eredményezi majd.

A nemzetállam alapvető érdeke lesz a jövőben, hogy a gazdaságpolitika irányítása feletti hatalmát a külső – globalizációs és integrációs – nyomás hatásától az országhatárokon belüli döntési potenciál növelésével, a régiók szabályozott érdekérvényesítő képességének fokozásával kísérelje meg ellensúlyozni. A keynesiánus gazdaságpolitika tradicionális regionális fejlesztési gyakorlata az új paradigmában már nem alkalmazható sikeresen, az állami regionális politikát a régiók saját politikája váltja majd fel. E paradigmaváltás azonban nem következhet be automatikusan, a különböző fejlettségű régiók érdekelttsége a regionalizmus intézményesítésében jelentős eltéréseket mutat. A legszegényebb régiók továbbra is a külső – nemzetközi és nemzeti – segítségtől remélhetik felemelkedésüket, motivációik inkább kötődnek a hagyományos támogatási rendszerekhez, mint a „Régiók Európájá”-ban kivívandó szélesebb körű autonómiához. A regionális decentralizáció elkötelezett hívei a fejlett régiók sorából kerülnek ki, amelyek az egységes piac, a gazdasági és a monetáris unió egyértelmű kedvezményezettjei lesznek. Nem véletlen, hogy ma Európa leghatékonyabban regionális együttműködési hálózatának a – területileg nem is érintkező – Baden-Württemberg, Lombardia, Rhône-Alpok és Katalónia alkotta „Európa négy motorja” elnevezésű kooperációt tekintik (*Amin–Tomaney, 1995; Späth, 1991*).

A regionalizmus általános érvényű kibontakozása előtt azonban még jelentős akadályok húzódnak. A nemzeti kormányok továbbra is fontos szabályozó szerepet játszanak a régiók és az Európai Bizottság közötti kapcsolatok alakításában. Európa legfejletlenebb régiói érdekeiket kevésbé tudják az integrációs döntésekben érvényesíteni, hisz a szegény államoknak egyébként is kevesebb képviselőjük van az Unió testületeiben. Az Unió versenypolitikája is a centralizációs hatásokat erősíti. A közösségi regionális politika a versenyzadottságokból

fakadó különbségeket kevésbé képes ellensúlyozni. A föderalista Németország az érzékletes példája annak, hogy a regionalizmus és a területi különbségek mérséklése a központi kormányzat szintjén is összeegyeztethető.

Az európai integráció visszafordíthatatlan elmélyülésével párhuzamosan a nemzeti kormányok kulcspozíciói legalább három területen továbbra is megmaradnak. Az egyik meghatározó nemzetállami feladat a részvénytársasági kapitalizmus irányításának szabályozása. Az iparfejlesztések a jövőben sem képzelhetők el hatékony nemzeti pénzügyi rendszerek nélkül, mint ahogy a vállalati stratégiák legbiztosabb kiindulópontját is a hazai piacok és szabályozási környezet jelenti majd. A másik fontos központi kormányzati teendő a nemzeti innovációs, műszaki fejlesztési programok koordinálása marad. Végül a harmadik nemzeti szintű prioritásként a munkaerő-piaci és iparpolitikai feladatok fogalmazhatók meg. E két utóbbi nemzeti funkció gyakorlásának eredményessége azonban nagyban függ attól is, hogy számos részfeladat megoldásában a szubnacionális közigazgatás milyen hatékonysággal tud szerepet vállalni. A regionalizáció tehát a nemzetállam sikeres működésének egyben előfeltétele is, hiszen makropolitikai célok átgondolt humán erőforrás-, oktatás-, képzés, vállalkozásfejlesztés nélkül nem valósíthatók meg, kiegyensúlyozott piaci verseny sem képzelhető el a szociális partnerek együttműködése nélkül. Ezek megoldása pedig a régiók szintjén a legoptimálisabb (*Keating–Loughlin, 1997*).

Kelet-Közép-Európában az állam és a régiók közti hatalommegosztás jövője ma még bizonytalannak tűnik. A decentralizáció perspektívái a gazdasági hatékonyság és a felülről vezérelt rendszerváltozás eredményességének összhangjától függenek. A hatalom telepítésének regionális előfeltételei kedvezőtlenek. A volt tervgazdaságokban az erős központosítás szervezeti keretei fennmaradtak, még ha a központi irányítás tartalma jelentősen meg is változott. A legkedvezőbb esetben is hosszú decentralizációs folyamatra lehet számítani. Az 1990-es évek végén úgy látszott, hogy Lengyelország – és talán Magyarország – építi ki az európai uniós csatlakozásig a decentralizált hatalomgyakorlás politikai és intézményi kereteit.

A decentralizáció három lehetséges pályája képzelhető el Kelet-Közép-Európában. Az egyes változatok a hatalommegosztás mértékében és minőségében különböznek egymástól. Az alternatívák közül a választás természetesen nem önkényes, az egyes országok történelmi hagyományai, a gazdasági átalakulás jellege, a piacgazdasági intézmények kiépítettsége, a politikai erőviszonyok és a térszerkezet tagoltsága egyaránt befolyással vannak a hatalmi koncentráció mérséklésére. A központi államigazgatásra nehezedő decentralizációs nyomás nyilván erősebb azokban az országokban, ahol dinamikus regionális nagyvárosi központok (pl. Lengyelországban) autonóm fejlődésüket, az európai területi munkamegosztásba való betagozódásukat a belső erőforrásaik lehető legszabadabb hasznosításával és a posztindusztriális fejlesztési tényezők segítségével ki-

vánják ösztönözni. Nagyobb ellenállásba ütközik az alulról jövő kezdeményezések legitimálása viszont ott (pl. Magyarországon), ahol a centrumtértségnek domináns, sőt erősödő pozíciói vannak a versenyképességet növelő termelési tényezőkben. Bár e két ország példája annak érzékeltetésére is alkalmas, hogy az ütőképessé tehető regionális centrumok megléte csupán potenciális előny, a magyar területi önkormányzatok politikai legitimitásából és a regionális fejlesztés törvényi szabályozásából fakadó decentralizációs szívívóhatás némiképpen ellensúlyozhatja az európai léptékű markáns regionális központok hiányát.

Az első lehetséges decentralizációs modellben a központi és a regionális szervek közti munkamegosztást világos és egyértelmű szabályok rendezik. A két szervtípus hatáskörébe tartozó fejlesztési feladatok aszerint különülnek el, hogy azok hatása milyen területi egységre terjed ki. E feladatok megoldásához a regionális hatóságok saját bevételekkel is rendelkeznek, széles körű tervezési jogositványaik vannak, a hatókörükbe tartozó önkormányzatok fejlesztéseit saját pénzalapjaikból támogathatják. A régiók gazdasági fejlettségének függvényében a saját és a megosztott bevételek központi pénzügyi transzferekkel kiegészíthetők. E stratégia biztosítja a legteljesebb decentralizációt, hosszú távon ez a leghatékonyabb megoldás, megvalósításához azonban számtalan – politikai, alkotmányos, közigazgatási, gazdasági – előfeltétel szükséges. A regionális önkormányzatok kiépülése Kelet-Közép-Európában ma még nem tűnik reális perspektívának. A térség további differenciálódását idézi majd elő, hogy Lengyelország és remélhetőleg Magyarország a regionalizmus útjára lép.

A második decentralizációs stratégia lényege az, hogy a központból csak bizonyos – tervezési, fejlesztési, végrehajtási, felügyeleti, finanszírozási – funkciók települnek át a régiókhoz, a regionális politikai feladatok egy része továbbra is a központi hatalom kompetenciájába tartozik. A hatalommegosztás mértéke azon múlik, hogy milyen feladatok decentralizálására kerül sor, milyen intézményrendszer fogadja ezeket, és milyen eszközök állnak a régiók rendelkezésére. Az unitárius berendezkedésű országok számára ez a változat (rövid távon) kedvezőbb, hisz a befogadó közeg felkészítése kisebb erőfeszítéseket igényel, a közigazgatási rendszer gyökeres átalakítására sincs szükség, sőt – ami a legfontosabb – a központi szervek tényleges befolyása sem változik, a dekoncentrált állami szervezeteken keresztül a regionális fejlesztések irányítása komplexebb lesz, esetleg hatékonyságuk is nő.

A harmadik változatban a központi és a területi szervek közötti felelősség--megosztás meghatározott eseti feladatok megoldására vonatkozik. A periférikus, elmaradott régiók fejlesztésére közös irányító testületet hoznak létre, az állam pénzügyi forrásainak egy részét e döntési fórum rendelkezésére bocsátja, a fejlesztési programok megvalósítását a területi egységekre bízta. Ez a megoldás a decentralizáció legenyhébb változatát jelenti, a kialakult hatalmi berendezkedés átalakítására nincs szükség. Nem véletlen, hogy a legtöbb kelet-közép-

európai ország e stratégia alapján kezdett hozzá területfejlesztési programjainak a kidolgozásához. A központi kormányok ezt a megoldást tartják a legjárhatóbb útnak: nem nyúlnak darázs-fészekbe, a vertikális és a horizontális hatalmi viszonyok érintetlenül maradnak.

7. Következtetések

A régió a gazdaság fenntartható növekedését és a térszerkezet korszerűsítését szolgáló, önálló finanszírozási forrásokkal rendelkező, autonóm fejlesztéspolitikát megvalósító, önkormányzati jogosítványokkal felruházott területi egység. E fogalom – amelynek összetevői az európai fejlődés különböző korszakaiban természetesen eltérően alakultak – értelmében Kelet-Közép-Európában mind ez ideig nem léteztek régiók. Annak ellenére sem, hogy egyes geográfusok – a földrajztudománynak a régiókutatásban elért vitathatatlan eredményei alapján – azt állítják, hogy vannak jól lehatárolt természetes régióink. A tartalom nélküli forma – akárcsak az elmúlt évtizedekben – önmagában nem képes az ország térszerkezetét kedvező irányba befolyásolni, az új térformáló erőket decentralizálni, a többpólusú fejlődés feltételeit megteremteni. A regionális kutatások keretként definiált régió kompetenciák, intézmények és eszközök híján nem alkalmas a 21. század térformáló erőinek szervezésére.

Régiókra az új tagországokban azért van szükség, mert az európai területi fejlődés egyértelműen igazolja, hogy a körülbelül egy-két millió fős népességet felölelő, önkormányzati elvek alapján irányított szubnacionális szint, a régió gazdasági kapacitásai és strukturális adottságai folytán:

- a gazdaságfejlesztési orientációjú regionális fejlesztési politika érvényesítésének optimális térbeli kerete,
- a posztindusztriális térszervező erők működésének és ezek kölcsönkapcsolatai fejlesztésének megfelelő terepe,
- a területi-társadalmi érdekérvényesítés fontos színtere,
- a regionális politika modern infrastruktúrájának és professzionális szervező-tervező-végrehajtó intézményének kiépítéséhez a legmegfelelőbb méretű térbeli egység,
- az Európai Unió regionális és kohéziós politikai döntési rendszerének meghatározó eleme.

A decentralizált államszervezeti rendszer szerves fejlődéssel, komplex jogi szabályozás nyomán alakulhat ki. Az ennek előfeltételeit megteremtő elveket az alkotmányban (vagy konszenzushíány esetén decentralizációs törvényben) célszerű rögzíteni, nevezetesen:

- Az állam fejlesztő tevékenységében, gazdaságpolitikájában épít a területi adottságok és a térelémek közti kölcsönkapcsolatokra és törvényszerűségekre, ezek hasznosítása révén a társadalmi alapfunkciók gyakorlásához biztosítja a szükséges feltételeket;
- Az állam a társadalmi méltányosság és igazságosság elvét érvényesítve saját eszközeivel közreműködik az életkörülményekben megmutatkozó objektív, ugyanakkor jelentős és tartós területi különbségek mérséklésében, a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés esélyegyenlőségének megteremtésében;
- Az állam aktív regionális politikája elősegíti a gazdasági tevékenységek és funkciók területi decentralizálását;
- Az állam regionális politikai feladatait és eszközeit pontos szabályok szerint megosztja az önkormányzatokkal, a területi koordinációs jogosítványokat és fejlesztési forrásokat a regionális önkormányzatokhoz delegálja.

A politikai-közigazgatási régiók létrehozása természetesen időigényes feladat, de jövőjükről most, az ország modernizációjának történeti jelentőségű időpontjában, az európai csatlakozás előtt kellett volna egyetértésre jutni. A kielezett politikai küzdelmek ugyanakkor nem kedveznek az átfogó területpolitikai reformoknak sem, függetlenül attól, hogy nehéz ellenérveket találni a modernizáció és a racionalizálás decentralizált irányával szemben. A konfliktusok ellenére célszerű mihamarabb a parlament elé bocsátani a regionális közszolgáltatási, közigazgatási szervezetrendszerre való áttérés alapvető dokumentumait.

Az átmeneti időszakban a területfejlesztési régiók megerősítése nem halogatható. A csatlakozást követő években a Strukturális Alapok felhasználásában megmutatkozó alkalmasságunk döntő referencia lesz a 2007 utáni időszak uniós regionális politikai döntései számára. Az elkövetkező másfél évben a régiókat maximálisan fel kell készíteni arra, hogy 2007-től közvetlenül irányíthassák a regionális operatív programokat. Ennek érdekében meg kell erősíteni legitimitásukat a partnerség, szakmai színvonalukat a hatékonyság és az áttekinthetőség, forrásaikat az addicionalitás, a komplexitás és a koncentráció jegyében.

Regionalizálási kényszerhelyzet ma Kelet-Közép-Európában nem közigazgatási értelemben vagy az EU-tagság miatt alakult ki. A gazdaságok növekedése, az országok modernizációja, a területi különbségek mérséklődése, az európai területi munkamegosztásban elfoglalandó pozíciók jövője a tét. A regionalizmus lehet a modernizációt ösztönző új erő a 21. század elején.

A területfejlesztés jelenlegi regionális intézményrendszere még az eredeti célokat sem képes megvalósítani. A regionális ügynökségek lényegében projektgyűjtő feladatokat látnak el, voltaképpen a központi akarat végrehajtását és

nem a regionális elképzelések megvalósítását szolgálják. A regionális ügynökségek teljesítményében lényeges különbségek tapasztalhatók. Vannak innovatív, a korszerű regionális gazdaságfejlesztés módszereit alkalmazni szándékozó ügynökségek, és találhatók hagyományos, végrehajtói szerepkörben tevékenykedő ügynökségek is.

Az empirikus vizsgálatok eredményei szerint a decentralizált modell a legnagyobb ellenállást éppen a minisztériumok körében válthatja ki, amit következetes és határozott kormányzati, parlamenti fellépéssel, alkotmányos szabályozással lehet ellensúlyozni. A kutatási eredmények azt mutatják, hogy a régióépítésben érintettek nagy része elvben támogatja a reformot, de nincsenek meggyőződve a jelenlegi régióhatárok és a régióközpontok kijelölésének helyességéről, területi kötődéseik szűkebb körben érvényesülnek. Azonban – úgy tűnik – a szereplők véleménye alapján nem lehet a jelenleginél elfogadottabb régióhatárokat kialakítani. Nagyon fontos, hogy az érdemi kérdésekről – mint az állam decentralizációja és a regionális autonómia erősítése – ne terejlék el a figyelmet a régiók határvitájával, és a régióközpontok körüli huzavonával. Pillanatnyilag e két utóbbi kérdés izgatja leginkább a megyei elitek különböző köreit.

Soha nem beszélnek, vitatkoznak arról – ami egyébként a lényeg –, hogy milyen funkciói legyenek a régióknak, milyen jogosítványokat adjon át a központi államigazgatás. Úgy tűnik, hogy a minisztériumok is most döbbennek rá, hogy netán változás előtt állnak. Miért kell pár millió forintos pályázatok elbírálásával a központi államigazgatásnak foglalkoznia? Miközben pályázatok százait, ezreit bírálják el és értékelik, ugyanezt az intenzitást nem lehet érzékelni stratégiai kérdések megvitatásában. Miért nem az európai uniós csatlakozáshoz oly fontos ágazati operatív programok kidolgozása a központi államigazgatás legfontosabb feladata? Miért nincsenek alaposan kimunkált hosszú távú fejlesztési elképzelések?

Nem csak operatív, hanem a fontos stratégiai tervezési feladatok is a régiókhoz telepíthetők. Annál is inkább, mert nem lesz járható út az új programozási periódusban, amit a központi hivatalok sugallnak: hogy az ország egyik szegletében kipróbált módszereket lehet alkalmazni a másik felében. Minden régióknak saját utat kell járnia. Azok az uniós tagállamok sikeresek, ahol változatos regionális pályákon fejlődik az ország.

Az elmaradottság mérséklése, a régiók fejlesztése a Közösség egyik legfontosabb stratégiai célja, költségvetésének közel negyven százalékát erre fordítja. A felzárkóztatásra a közös költségvetésből a tagállamok, illetve azok régiói – fejlettségük színvonalától függően – jelentős támogatásokat kapnak. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy a jelentős támogatások ellenére az egyes tagállamokban a régióik rangsorában csak akkor következtek be változások, ha az uniós támogatások felhasználásában több évtizedes következetes strukturális

politika érvényesült. A régiók fejlesztési politikájukban nem a hagyományos infrastrukturális elemek fejlesztésére koncentráltak, hanem a modern területfejlesztési hajtóerőkre (innováció, üzleti szolgáltatások, modern iparszervezési megoldások, humán erőforrás-fejlesztés) összpontosították erőfeszítéseiket. Azok a régiók, amelyek kizárólag az Európai Unió támogatáspolitikájától várták boldogulásukat, és az éppen aktuális fejlesztéspolitikai célok megvalósítására törekedtek, nem voltak képesek relatív pozíciójukon javítani.

A strukturális politika megvalósítását szolgáló, valamennyi tagországra érvényes alapelvek – szubszidiaritás, decentralizáció, adicionalitás, koncentráció, programozás, partnerség, áttekinthetőség – a nemzeti regionális politikai szervezetrendszer korszerűsítését is megkövetelték. Ezeket a szempontokat kell mérlegelni a közigazgatási reform előkészületei során is. Az unió tagállamaiban az alapelvek következetes alkalmazása növelte a regionális fejlesztések hatékonyságát, erősítette a kohéziót. Az utóbbi időben egyre határozottabban megfogalmazódó új támogatáspolitikai célkitűzés, a versenyképesség fejlesztése a régiók fenntartható fejlődését kívánja szolgálni. S ami talán a legfontosabb, az uniós tagság lényege nem a strukturális támogatások megszerzése, hanem a 450 milliós piac előnyeinek kiaknázása. Ebből következik, hogy a regionális politika továbbfejlesztésének módja sem kizárólag az újraelosztás mértékében, hanem az erőforrások mobilizálásának lehetőségeiben keresendő.

Az Európai Unió tagországainak többségében ma már nyilvánvaló, hogy a hatalommegosztás és a több szintű kormányzás intézményei fokozzák a gazdasági teljesítőképességet és a jólétet az egyes régiókban. A lobbista politikus helyébe a helyi autonóm fejlődés hosszú távú garanciáit törvényekkel szabályozó, az európai együttműködést szorgalmazó, a regionális szereplők közötti partnerkapcsolatokat építő, fejlesztő típusú politikus lép. Számtalan nyugat-európai régió sikeres fejlődése mutatja e magatartás eredményességét, kiemelkedő szerepét a regionális identitás megteremtésében is.

Irodalom

- Amin, A.–Tomaney, J. 1995: The regional dilemma in a neo-liberal Europe. – *European Urban and Regional Studies*. 2. 171–188. o.
- Bachtler, J.–Downes, R.–Gorzalak, G. (eds.) 2000: *Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe*. Aldershot, Ashgate.
- Benedek, J. 2004: *Amenajarea teritorului și dezvoltarea regională*. Cluj-Napoca, Editura Presa Universitară Clujeană.
- Blažek, J.–Boeckhout, S. 2000: Regional policy in the Czech Republic and EU accession. – Bachtler, J.–Downes, R.–Gorzalak, G. (eds.): 301–318. o.

- Boev, J. 2002: Bulgaria: decentralization and modernization of public administration. In: Péteri, G. (ed.): *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*. Budapest, Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative. 93–120. o.
- Buček, M. 1999: Regional disparities in transition in the Slovak Republic. – *European Urban and Regional Studies*. 4. 360–364. o.
- Cheshire, P. 1999: Cities in competition: Articulating the gains from integration. – *Urban Studies*. 5–6. 843–864. o.
- Cities in the New EU Countries. Position, Problems, Policies*. Amsterdam, Ministry of the Interior and Kingdom Affairs. 2004.
- Domanski, B. 2003: Industrial change and foreign direct investment in then post socialist countries. – *European Urban and Regional Studies*. 2. 99–118. o.
- Dostál, P. 2000: Reintegrating Central European region: challenges of trans-border spatial development. – *Acta Universitatis Carolinae. Geographica*. 1. 21–38. o.
- Enyedi Gy. 1978: *Kelet-Közép-Európa gazdasági földrajza*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Enyedi Gy. 1989: Településpolitikák Kelet-Közép-Európában. – *Társadalmi Szemle*. 10. 20–31. o.
- Enyedi Gy. 1992: Urbanizáció Kelet-Közép-Európában. – *Magyar Tudomány*. 6. 393–401. o.
- Enyedi Gy. 2003: *Városi világ - városfejlődés a globalizáció korában*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola.
- Faludi, A.–Waterhout, B. 2002: *The Making of the European Spatial Development Perspective*. No Masterplan, London, Routledge.
- Geografija na Balgarija. Fizicheska geografija, socialno-ikonomicheska geografija*. Sofia, Izdatelstvo ForKom. 2003.
- Geshev, G. 1997: *Initiatives for the Launching of a Co-operative Spatial Planning Process*. Bonn, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung.
- Geshev, G. (ed.) 1997: *The Geographical Space – an Investment for the 21th Century*. Sofia, Institute of Geography, BAS.
- Geshev, G. 1999: *Problemi na regionalnato razvitie i regionalnata politika v Republika Balgarija*. Sofia, Geografski Institut BAN, Jugozapaden universitet Neofit Rilski.
- Geshev, G. 2001: The role of regions of South-Eastern space in the enlarging European Union. In: Gál, Z. (ed.): *Role of the Regions in the Enlarging European Union*. Pécs, Centre for Regional Studies, HAS. Discussion Papers, Special Issue. 81–100. o.
- Gorzela, G. 1998: *Regional and Local Potential for Transformation in Poland*. Warsaw, University of Warsaw.
- Green Paper. Regional Development Policy in Romania*. Bucharest, Romanian Government and the European Commission. 1997.
- Gyurova, E. 2002: Emerging multi-ethnic policies in Bulgaria: a central – local perspective. In: Bíró, A-M.–Kovács, P. (eds.): *Diversity in Action. Local Public Management of Multi-ethnic Communities in Central and Eastern Europe*. Budapest, Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative. 97–133. o.

- Halász I. 2001: A regionális önkormányzatok és az átfogó közigazgatási reformok a „Visegrádi csoport” országaiban. In: Szigeti E. (szerk.): *Régió, közigazgatás, önkormányzat*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. 43–64. o.
- Horváth, Gy. 1996: Transition and Regionalism in East-Central Europe. Occasional Papers, 7. Tübingen, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung.
- Horváth Gy. 1998: Az átmenet regionális hatásai Kelet-Közép-Európában. – *Területi Statisztika*. 4. 295–318. o.
- Horváth Gy. 2000: Decentralizáció és a régiók – kelet-közép-európai nézőpontból. In: Horváth Gy.–Rechnitzer J. (szerk.): *Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón*. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja. 60–72. o.
- Horváth, Gy. (ed.) 2002: *Regional Challenges of the Transition in Bulgaria and Hungary*. Pécs, Centre for Regional Studies, HAS.
- Horváth Gy. (szerk.) 2003: *Székelyföld*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, MTA Regionális Kutatások Központja.
- Horváth Gy. (szerk.) 2004: Dél-Szlovákia. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, MTA Regionális Kutatások Központja.
- Ianoş, I. 2000a: Less-favoured areas and regional development in Romania. In: Horváth, Gy. (ed.): *Regions and Cities in the Global World*. Pécs, Centre for Regional Studies, HAS. 176–191. o.
- Ianoş, I. 2000b: Romania. In: Bachtler, J.–Downes, R.–Gorzalak, G. (eds.): 167–176. o.
- Ianoş, I.–Pumain, D.–Racine, J. B. (eds.) 2000: *Integrated Urban Systems and Sustainability of Urban Life*. Bucureşti, Editura Technică.
- Ilieva, M. 2002: Transformations in the territorial structure of Bulgarian economy in the 1990s. In: Horváth, Gy. (ed.): 49–61. o.
- Illés I. 2002: *Közép- és Délkelet-Európa az ezredfordulón. Átalakulás, integráció, régiók*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Illner, M. 2000: Issues of decentralization. Reforms in former communist countries. – *Informationen zur Raumforschung*. 7–8. 391–401. o.
- Keating, M.–Loughlin, J. (eds.) 1997: *The Political Economy of Regionalism*. London, Frank Cass.
- Kolev, B. 2002: Legal framework of regional development in Bulgaria. In: Horváth, Gy. (ed.): 78–85. o.
- Le Galès, P. 2002: *European Cities. Social Conflicts and Governance*. Oxford, University Press.
- Mezei I.–Hardi T. 2003: A szlovák közigazgatás és a területfejlesztés aszimmetriái. – *Tér és Társadalom*. 4. 127–155. o.
- Michalski, A.–Saraceno, A. 2000: *Regions in Enlarged European Union*. Brussels, EC, Forward Studies Unit.
- Mladenov, Ch. 2002: Population distribution in Bulgaria. In: Horváth, Gy. (ed.): 201–26. o.
- Nemes Nagy J. 1987: *A regionális gazdasági fejlődés összehasonlító vizsgálata*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- A New Partnership for Cohesion. Convergence, Competitiveness, Cooperation*. Third Report on Economic and Social Cohesion. Brussels, European Commission. February 2004.

- Pascariu, S. 2000: Programrégiók és a határ menti területek fejlesztése Romániában. In: Horváth Gy. (szerk.): *A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban*. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja. 60–71. o.
- Potentials for Polycentric Development in Europe. Annex Report A. Critical Dictionary of Polycentricity European Urban Networking*. Stockholm, Nordic Centre for Spatial Development. August 2004.
- Potentials for Polycentric Development in Europe. Annex Report B*. Stockholm, Nordic Centre for Spatial Development. August 2004.
- Sandu, D. 1999: *Spațiul social al tranziției*. București, Poliprom.
- Schindegger, F.–Tatzberger, G. 2002: *Polizentrismus – ein europäisches Leitbild für die räumliche Entwicklung*. Wien, ÖROK.
- Sekeresová, E. 2004: Institutions of regional policy at the regional level in the Slovak Republic. In: Enyedi, Gy.–Tózsá, I. (eds.): *Region. Regional Development Policy, Administration and E-government*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 342–370. o.
- Späth, L. 1991: *1992 – Európa álma*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Spiridonova, J.–Grigorov, N. 2000: Bulgaria. In: Bachtler, J.–Downes, R.–Gorzalak, G. (eds.): 71–83. o.
- Stasiak, A. 1999: The new administrative division of Poland. In: Duró, A. (ed.): *Spatial Research in Support of the European Integration*. Pécs, Centre for Regional Studies HAS. 31–42. o.
- Szreniawski, P. 2004: Regions in Poland. In: Enyedi, Gy.–Tózsá, I. (eds.): *Region. Regional Development Policy, Administration and E-government*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 277–292. o.
- Tariska, M. 2004: Regional administration in the Slovak Republic. In: Enyedi, Gy.–Tózsá, I. (eds.): *Region. Regional Development Policy, Administration and E-government*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 310–341. o.
- van der Berg, L.–Braun, E.–van der Meer, J. (eds.) 1998: *National Urban Policies in the European Union. Responses to Urban Issues in the Fifteen Member States*. Aldershot, Ashgate.

TÖRÉKENY KÖZIGAZGATÁSI SZERKEZETEK KÖZÉP-KELET-EURÓPÁBAN

Pálné Kovács Ilona

1. A közigazgatás általános fejlődési irányvonalai

A közigazgatás jelentős változáson ment az elmúlt évtizedekben, és ezeknek a változásoknak két jellemző iránya különböztethető meg: az első típus a szerkezeti-szervezeti átalakulás, míg a második a funkcionális váltás. A nemzeti közigazgatások, és a helyi önkormányzati modellek modernizációja többnyire funkcionális reformok formájában ment végbe Európában az elmúlt évtizedekben (*Wright, 1997*). A strukturális-szervezeti változások nyomán ugyanakkor a működési és a magatartási szokások gyakran változatlanok maradtak (*Lazareviciute, 2000*), és ennek nyomán a szerkezeti reformok sem tudták hatásukat kifejteni. Ez egyben azt is jelenti, hogy a felszínesen megvalósított és „radikálisnak” tűnő reformtörekvések gyakran csupán a szervezetek megváltoztatására voltak elegendők, de a tartalom, az értékek, és az attitűdök továbbra is változatlanok maradtak.

A domináns közigazgatási szerkezeti trendek között elsősorban a területi integráció illetőleg a nagyobb területi léptékek (régiónok) kialakítása említhető a stratégiai tervezéssel karöltve. Az integráció és a közigazgatási egységek léptékének növekedése mellett sajnos hiányzik az átláthatóság és a demokratikus részvétel. Ennek oka az új intézménytípusok és hálózatok megjelenése az Európai Unió több szintű igazgatási rendszereivel összefüggésben. A közigazgatási terek átrajzolódása tehát nem csak a határokat változtatta meg, hanem a korábbi, tradicionális intézményi rendszereket is. Az átalakulás ráadásul, noha viszonylag hasonló trendeket mutat, mégis jelentősek a nemzeti sajátosságok. Hiányzik a területi integráció általános sémája, és éppen ezért nem véletlen, hogy a délkelet-európai országok a saját útjukat járják.

A regionális politika hatása a területi közigazgatásra

A regionális politika modellje az 1980–90-es években alakult ki a kihívásokkal szembenező EU tagállamok közigazgatási rendszereiben. Az elmúlt 2000–2006-os programozási időszakban, az Európai Unió regionális politikájának kifejlesztése során a kulcsfontosságú prioritássá a „stabil irányítás” vált annak felismeré-

se nyomán, hogy a szervezeti és irányítási keretek a hatékonyság és továbbfejlődés kiaknázatlan forrásai a célok és eszközök megfelelő meghatározása illetőleg kiigazítása mellett. Az irányítás illetőleg fejlesztéspolitika legfőbb kihívásai a következők:

- Először, a fejlesztési programok több és nagy területek lefedésére dolgozták ki. A krízisterületek problémáinak kezelésére kidolgozott ad hoc projektek nyomán a rendszer holisztikussá, túlságosan átfogóvá vált ráadásul nagyterjedésű területeket próbált lefedni. Ez a jelenség reformok sorozatát indította el új irányítási szinteket hozva létre illetőleg korábbi igazgatási szinteket összeolvasztva és egyben ösztönözve a *regionalizáció* folyamatát (Keating, 1998).
- Másodsor, a fejlesztési programok komplexebbé váltak és az szükségessé tette a teljesítmények növelését és új funkcionális megoldások bevezetését az irányításban: (a) hosszú távú programok *kidolgozása* a fejlesztési projektek helyett (tervezés), (b) a programok *megvalósítása*, különböző szektorok és ágazatok a *koordinációja* által.
- A közigazgatás növekvő részvétele a gazdaságfejlesztésben és a gazdasági támogatások új piacorientált rendszere nyomán: (a) a köztisztviselők részéről rugalmasabb magatartást tett szükségessé, egy olyan rendszert hozott létre, amely érdekeltté tette őket a teljesítmény fokozásában, (b) szükségessé vált a különböző tevékenységek „kiszérodése” és (c) új típusú intézmények – azaz a *piacorientált közigazgatás* létrehozása.
- A külső források bevonásának kényszere és az egyre átfogóbb intézkedések természetszerűleg megerősítette a horizontális kapcsolatokat a vertikális kapcsolatok ellenében – olyan partnerségi rendszerek alakultak ki, amelyek a gazdaság szereplőit és a civil aktorokat formális és informális hálózatokba tömörítették.

A legmélyrehatóbb változások természetszerűen azokban az országokban tapasztalhatóak, amelyek a legnagyobb mértékben részesedtek az EU alapokból és támogatásokból, és ahol nemzeti közigazgatások szerkezete, logikája és a kultúrája a legkevésbé találkozott az EU elvárásaival. Ezekben az országokban természetesen nem volt elegendő a kisebb kiigazítás, azaz a különleges intézmények felállítása vagy a külön szabályozás elfogadása. Itt átfogó reformokra volt szükség mind strukturális értelemben, mind pedig a működés módszerei terén. Ugyanakkor szükséges kihangsúlyozni, hogy a Strukturális Alapokhoz való alkalmazkodás kényszere nem minden országban eredményezett közigazgatási reformokat. Léteznek ugyanis az alkalmazkodásnak olyan formái amelyek nem feltétlenül vezetnek drámai változásokhoz a nemzeti közigazgatási

struktúrában. A tagállamok szabadon dönthettek a nemzeti közigazgatás megővése megtartása, illetőleg annak megváltoztatása mellett, amennyiben ezt más is szükségessé tette. Döntő fontosságú, hogy a Strukturális Alapok által támasztott követelmények önmagukban nem tartalmaztak közigazgatási reform követelményeket, ugyanakkor szükségessé tették az igazodás megfelelő mechanizmusainak kialakítását.

Ebben a vonatkozásban az intézményi hálózatok fontosabbak, mint az új adminisztratív határok megvonása. Magát az alkalmazkodási, változási és tanulási folyamatot kell intézményesíteni (*Haynes et al.* 1997). Nem a „föderalista” struktúrák kialakítására van szükség, hanem olyan „föderalista elvek” alkalmazására, mint a flexibilitás és partnerség elvei. A közintézményektől azt várjuk el, hogy képesek legyenek különböző szervezetet integrálni, programokat kezdeményezni és az érintett résztvevők együttműködésének irányítására (*Capellin*, 1997). Kérdés, vajon ezekre a kihívásokra hogyan válaszolt a dél-kelet-európai országok csoportja?

2. Alkalmazkodási kihívások Európa új demokráciáinak közigazgatása előtt

A rendszerváltás a szomszédos országok mindegyikében jelentősen átszervezte a területi hatalomgyakorlás rendjét. A kilencvenes évek elején új alkotmányok, helyi önkormányzati, közigazgatási törvények születtek, amelyek nyomán a nyugat-európai területi közigazgatás átalakulásához képest ellenkező irányú folyamatok zajlottak le, különösen ami a középszintet, illetve általában a fragmentációt illeti. A kilencvenes évtized első felében megjelentek az elaprózott helyi önkormányzati rendszer diszfunkciói. Különösen jól kimutathatóvá vált az elaprózott egységek alacsony fejlesztési kapacitása, s a társulásra ösztönzés sem bizonyult sikeresnek (*Surazska*, 1997). Az alsó középszintek önkormányzati megerősítésére irányuló első kísérletek is kudarcot vallottak.

A regionalizálás gondolata a kilencvenes évtized második felére mindenütt vita tárgyává vált Kelet-Közép-Európában. A regionalizálási kísérletek azonban nem támaszkodtak jelentősebb társadalmi támogatottságra, sokkal inkább az állam modernizációs, vagy centralizációs törekvéseire. Ennyiben a nyugat-európai és kelet-közép-európai regionalizmus között alapvető különbség látható. Míg nyugaton a régiók megerősödése „a multikulturális államok reprezentatív demokráciáinak fejlődésében egy természetes folyamat” (*Sharpe*, 1993. 8. o.), addig a posztkommunista államokban inkább felülről vezérelt, s indokai inkább centralizálóak.

Közismert, hogy az Európai Unió elvárásai az utolsó körben csatlakozott országok közigazgatásaival szemben sokkal konkrétabbak voltak, mint korábban

bármikor. A csatlakozó államokkal szemben támasztott közigazgatási követelményeket egyrésztől a Koppenhágai Kritériumok, másrésztől pedig az Európai Bizottság által 1997 óta folyamatosan kiadott ország jelentések tartalmazzák. Ugyanakkor ezek a kritériumok csak egy laza keretet szabtak meg és még ezek sem nevezhetőek következetesnek. A csatlakozó államoknak majdhogynem egy „mozgó célponthoz” kellett alkalmazkodniuk. A rendszerváltó országok területi közigazgatásának kialakítása során kettős elvárások voltak mindvégig megfigyelhetők: egyrésztől a demokratikus de egyben decentralizált állam kialakításának szükséglete és párhuzamosan a helyi gyökerek megerősítésének politikai szempontja, amely Sharpe „demokratikus felnövekvés” tételét tükrözi vissza (Sharpe, 1993).

A modellválasztás kihívása mellett tény, hogy a kelet-közép-európai országok rendszerváltása az NPM virágkorában zajlott le, annak hatása alatt. Egyszerre kellett volna a legalitást, demokráciát és a menedzserializmust megvalósítani, egyszerre kellett volna túl sok és túl kevés bürokrácia. Államokban a rendszerváltás folyamata a NPM azaz az Új Közigazgatás funkcionális befolyása mellett ment végbe. Az OECD és az Európai Unió közös, *SIGMA elnevezésű* kutatási programjai, keretében végzett kutatások által megfogalmazott ajánlások (1998) is megerősítették, hogy az egyes tagállamok közigazgatási rendszerei rendkívül eltérőek. Az ajánlások megvalósulása tekintetében elkészített értékelések meglehetősen óvatosak. Egyrészt megállapították, hogy számos közép és kelet-európai országban jelentős reformokat hajtottak végre, ugyanakkor a reformok sok helyen megtorpantak. Különösen a középszintet találta a jelentés problematikusnak (COR, 2000).

A kelet-európai országok közigazgatásában tehát meg kell találni az uniós követelményekhez való alkalmazkodás és a nemzeti sajátosságok és szükségletek figyelembe vétele közötti helyes arányt. Olyan modellre van szükségük, amelyik nem szolgai módon követi sem a nyugati területi léptékeket, sem az intézményi sémákat, hanem alkotó módon képes modernebb de egyben demokratikus közigazgatási rendszert felépíteni.

3. A közigazgatási szerkezetek átalakításának nemzeti példái

3.1. Néhány közös jellegzetesség

Mielőtt az egyes államok közigazgatási jellegzetességeinek vizsgálatába belekezdenénk., szükségesnek tűnik a felaprózódás különböző formáinak néhány közös jellegzetességének a megemlézése (Surazska et al, 1997), méghozzá külö-

nösen azoké a jellegzetességeké, amelyek az Európai Unió regionális politikájának az átvételét akadályozzák.

- A rendszerváltás idején alapértékként kezelt „municipális demokrácia”, a helyi szolgáltatások, adminisztratív apparátusok és személyzet elaprózottságát eredményezte. Ennek felszámolása politikai értelemben nem egyszerű feladat, és a helyi autonómia védelmezői gyakran sikeresen szegültek szembe a racionalizáció céljával.
- A fragmentáltság másik szintje a középszint, ahol egyrészt a központi szervezetek alárendelt dekoncentrált szervek jelenítik meg az ágazati megosztottságot, másrészt nagyon gyakran hiányzik az erős területi önkormányzat, amelyik integrálhatná a helyi-területi érdekeket a központi hatalommal szemben.
- A fragmentáltság megjelenik az intézményi struktúrák mellett a koordinációs, együttműködési mechanizmusok elégtelenségében is. Nem működik a kormányhatalmon belüli koordináció, gyenge a tervezés, átláthatatlan a forráselosztás.
- Új intézmények jelennek meg területi szinten, amelyek speciális formában törekszenek, speciális, új funkciókat megoldani, így kerülve meg a hagyományos intézmények alkalmazkodási kényszerét.

Megjegyezzük ezek a jellemzők sok tekintetben érvényesek a Balkánon létrejött új demokráciákra is. Ahol kiépültek az önkormányzati rendszerek, mindennütt a helyi szintek kompetenciáinak növelésére került sor (jórészt a pénzügyi feltételek biztosítása nélkül), míg a középszinteken vagy egyáltalán nem jöttek létre önkormányzatok, vagy szerepük csökkenő a terjeszkedő, erősödő dekoncentrált államigazgatáshoz képest (*Kandeva, 2000*). Nézzük meg, hogyan igyekeznek korrigálni ezeket a jelenségeket a regionális politikában, amelyik a legegységesebb követelményként fogalmazza meg az integráltabb, decentralizáltabb menedzsmentet.

Nemzeti példák

Az 1990-es rendszerváltás során a legfontosabb célkitűzés a helyi szint megerősítése volt a korábbi tanácsrendszer párhuzamos megszüntetése mellett. A település vált a közigazgatási fókuszpontjává. Tény ugyanakkor, hogy a demokrácia és decentralizáció szellemében a *helyi döntéshozó testületek száma megkétszereződött*: a korábbi 1600 helyi tanácsot több mint 3000 helyi/települési önkormányzat váltotta fel. Nagyon fontos változás volt a *megyei tanácsok csak-*

nem teljes kiiktatása a rendszerből, amelyek a magyar állam történelme során mindvégig a legerősebb területi egység volt (az átalakított megyei önkormányzatok hatáskört és eszközöket szinte nem kaptak, politikai legitimációjuk törékeny és a társadalmi bizalom szinte teljesen hiányzik irányukban). A megyei önkormányzatok helyén (helyett), a minisztériumok térnyerése figyelhető meg, amennyiben a lehető legtöbb közfeladatot és forrást igyekeznek kisajátítani. Számos, közvetlenül a minisztériumok alá rendelt dekoncentrált szerv jött létre (a munkaerőpiac, az építésügy, az oktatásügy, a környezetvédelem, a fogyasztóvédelem és a mezőgazdaság irányításra).

Az 1996-ban elfogadott Területfejlesztésről és Rendezésről szóló törvény alapvető változásokat hozott a területi hatalomgyakorlásban (*Pálné Kovács, 2001*). A területfejlesztés intézményrendszere Magyarországon nem a területi vagy helyi közigazgatási struktúrára épül, hiszen a meglévő közigazgatási struktúrába erős közép szint hiányában lehetetlen volt integrálni a regionális politikát. A megyei önkormányzatokkal szembeni bizalmatlanság végül is egy különleges, „ágazatok közötti” konstrukció bevezetéséhez vezetett, és létrejött a fejlesztési tanácsok rendszere, amelyben majd minden közszereplő képviselőhöz jutott. A területfejlesztési törvény különleges fejlesztési szervezeteket állított fel tehát 3 területi egységben, amely hozzájárult a területi struktúrák elaprózottságának a konzerválásához:

- A legkisebb területi egység az úgynevezett kistérség, (amelynek száma 168), ami gyakorlatilag nem más, mint a települések szövetsége, a teljes intézményrendszer „legdemokratikusabb eleme”.
- A területfejlesztés következő kategóriája a megye lett. A 19 megyei területfejlesztési tanács dönt a területfejlesztési programokról és felel a decentralizált források elosztásáért.
- A hét tervezési-statisztikai régió megegyezik az EU NUTS II egységeivel. A rendszer legfőbb ellentmondása, hogy a regionális szint teljesen hatáskör és források nélkül maradt, annak ellenére, hogy már 1996 óta szakmai közhelynek számít, hogy a NUTS II egységek megerősítése kulcsfontosságú a területfejlesztés szempontjából.

Immáron 10 évre visszatekintve összességében megállapíthatjuk, hogy a három területi szint és a hozzájuk tartozó meglehetősen bonyolult intézményi struktúra, nem volt képes a központi kormányzat ellensúlyozására. A területfejlesztési politika – minden hivatalos szándék ellenére – továbbra is központosított maradt, ami frusztrációt, helyi konfliktusok sorát és kiábrándulást okozott.

A 2004-es uniós csatlakozás sokkot és csalódást váltott ki. A „gyenge regionális kapacitásra” hivatkozva az Európai bizottság ragaszkodott a Strukturális

Alapok centralizált irányításához, ezért a regionális intézmények (regionális fejlesztési tanácsok) csaknem teljesen elvesztették korábbi befolyásukat a területfejlesztésre. Fel kellett ismerniük a tényt, hogy azt EU nem ragaszkodik a régiók aktív szerepéhez és nem hajlandó felvállalni a decentralizált struktúrák rizikóját. Mégis a régióépítés legfőbb akadályát a központi kormány centralizáló törekvései és a helyi szintű közigazgatás mérhetetlen elaprózottsága jelentik, amely nem képes megfelelő alapul szolgálni a területi kormányzás újjászervezéséhez.

A csatlakozás előtt álló Románia az alkalmazkodás nyomása elsősorban a területfejlesztés igazgatási rendszerének kialakítása terén érzékelhető. A közigazgatási háttérintézmények alkalmatlansága a regionális intézményrendszer kialakítása folyamatában mind strukturális mind tartalmi értelemben megmutatkozik. A területi közigazgatás 1990 utáni átszervezése nem hozott valós decentralizációt, így a közigazgatási intézményrendszerrel párhuzamosan épült ki a területfejlesztési intézményrendszer.

Általánosan elfogadott vélemény, hogy a Román Alkotmány nem biztosít kellő garanciát a helyi autonómiának, a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájának követelményeit is figyelembe véve (Kassay, 2003). A helyi közigazgatási szint a 20. század második felében végbement szisztematikus integrációs folyamat eredményeképpen meglehetősen integrált (Illés, 2002), a 13092 település csupán 2686 települési önkormányzatban tömörül. A mikro-regionális szint közigazgatási értelemben gyakorlatilag nem működik és a települési társulások rendszere sem jött létre.

A területi közigazgatás szintén változatlan maradt, az ország 42 megyére tagolódik. Az egész megyerendszer önkormányzati státusza megkérdőjelezhető, de különösen a prefektusok szerepét tekintve (Horváth, 2003). A központi kormányzat alá rendelt prefektus területi értelemben igen erős kompetenciákkal bíró szereplő, hiszen ő gyakorolhat ellenőrzési jogkört a helyi és megyei önkormányzatok felett és ő koordinálja a minisztériumok dekoncentrált szerveit. Ezek a jellegzetességek is rámutatnak, hogy a Romániában nem a területi széttagoltság, hanem éppen a centralizáltság magas foka a fő akadály a EU elvárásokhoz való alkalmazkodásnak.

A nyolc fejlesztési régiót a Phare program által finanszírozott szakmai koncepcióra alapozva állították fel (Borboly, 2004). A koncepció elkészítésében külföldi szakértők is jelentős szerepet kaptak. Magyarországhoz hasonlóan, Romániában is a hagyományos megyei szintű közigazgatási egységekre épültek fel a fejlesztési régiók követve az EU NUTS rendszerét. A Phare projekt támogatás hatására felállították a Nemzeti Területfejlesztési Tanácsot és Ügynökséget, valamint ennek regionális tanácsait és ügynökségeit.

A régiók 1998-as lehatárolása látszólag demokratikus volt, hiszen a kormány döntését az érintett megyei önkormányzatok erősítették meg, hagyták jóvá. An-

nak ellenére, hogy sem a központi kormányzat sem pedig a helyi szereplők nem voltak túlbuzgók, a lehatárolást jelentős előrelépésként értékelhetjük a korábbi, szigorúan túlcentralizált, nacionalista politikai kultúrához viszonyítva (*Horváth–Veress*, 2003). A területi felosztást sokan, sok tekintetben kritizálták, mert az újonnan kialakított egységek nem a történeti-gazdasági kohézió alapultak, és a regionális székhelyek kijelölése is meglehetősen sok vitát váltott ki. A regionális lehatárolás bizonytalanságai mára jól megmutatkoznak abban, hogy számos szereplő és (többnyire magyar kisebbségek által lakott) megye törekszik a NUTS-II-es határok megváltoztatására.

A nyolc régiót a területfejlesztési tanácsok irányítják. A tanácsok tagjait a megyei közgyűlések elnökei, a megyei jogú városok, városok és települések 3 képviselője alkotják. A prefektus szavazati jog nélkül vesz részt a fejlesztési tanács ülésein. A tanácsok meglehetősen laza és formális működése is mutatja, hogy az „üres doboz” csak lassan telik meg tartalommal, a központi kormányzat nem kívánja a hatáskörök és a források decentralizációját. A fejlesztési ügynökségeknek viszonylag nagyobb befolyása van a döntéshozatalra, viszonylag fejlett infrastruktúrával és szakképzett munkaerővel rendelkeznek, legalábbis a közigazgatási szervekhez képest.

Mindemellett meg kell jegyezni, hogy eddig nem sikerült élő kapcsolatot létrehozni a fejlesztési ügynökségek és a helyi szereplők között. A közpolitika ezen meglehetősen gyenge beágyazottsága illetve legitimitációja a helyi civil társadalomban is mutatja, hogy az új hálózatok gyakran kizárólagosak és nagyban hozzájárulnak a fejlesztési tevékenységek meglehetősen alacsony hatékonyságához a kelet-európai államokban.

Összegzésként szeretném hangsúlyozni, hogy a területfejlesztési politika új európai stílusa Romániában még csak gyermekcipőben jár és pozitív hatásainak kibontakozását a változatlan, többnyire centralizált közigazgatási és politikai struktúrák gátolják.

Szlovéniában

Szlovénia szintén erősen integrált helyi önkormányzati rendszert vezetett be. Az alkotmányos rendelkezéseknek megfelelően a korábbi 462 helyi közösséget 147 települési önkormányzat váltotta fel, mert az alkotmányi rendelkezések kimondták, hogy csak azok a települések kapnak önkormányzati jogot, amelyek lakosság száma meghaladja az 5000 főt (*Brejc-Vlaj*, 2001). Jelenleg 193 helyi önkormányzati egység működik, és bizonyos városok (11 úgynevezett városi települések) különleges közjogi státuszt kaptak a szlovén önkormányzati rendszeren belül (*Setnikar-Cankat et al*, 1999). Ennek megfelelően a helyi szint igazgatásá-

ban a centralizáló elemek erősen jelen vannak, és a települési együttműködés erősítése megkülönböztetett szerepet kap a reformtörekvések között is.

A középszintű igazgatás tekintetében 58 államigazgatási egységet állítottak fel, amelyek NUTS IV illetve LAU 1 egységekként működnek és ezek az egységek a településekhez egy tanácsadó testület által kapcsolódnak. Annak ellenére, hogy ezek az egységek a minisztériumi főosztályokból állnak nem képesek a központi ellenőrzés koordinált modelljét biztosítani (*Leben, 2002*).

A közigazgatási törvény szorgalmazza a különleges területi egységek létrehozását. A kormány kidolgozott egy koncepciót a nagyobb területi egységek létrehozása érdekében. A hatályos alkotmányra épülő modell szerint, a településeknek jogukban áll régiókba tömörülni. Egy másik megoldás lehetne a jogi személyiséggel rendelkező önkormányzati régiók létrehozása, de szakértők meglehetősen visszafogottan és óvatosan nyilatkoznak erről a lehetőségről (*Brjec-Vlaj, 2001*).

Az 1999-ben kihirdetett törvény a regionális politikáról elsősorban arra törekedett, hogy az ország területfejlesztési intézményrendszerét kiépítse. A helyi önkormányzatok eddig huszonnégy ügynökség létrehozásáról döntöttek, a fejlesztés politika intézmény és forrásrendszere azonban meglehetősen centralizált maradt (*Tüske, 2002*).

A közigazgatási reform továbbra is késik Szlovéniában, az ország változatlanul centralizáltan működik és az Európai Unióból érkező területfejlesztési források felhasználása is változatlanul centralizált. A viszonylag gyors gazdasági fejlődés és a viszonylag kicsi területi egyenlőtlenségek és az ország kicsi területe – úgy tűnik – nem hozzák működésbe a decentralizáló erőket. Lehet, hogy éppen ez az oka annak, hogy a NUTS beosztás (egy NUTS II régió és 12 NUTS III régió) sem motiválta a harmonizációs folyamatokat és a nyolc regionális közigazgatási egység sem kapott fejlesztési funkciókat.

Bulgáriában nem integráció, hanem dezintegráció következett be a területi reform során 1998-ban. A korábbi kilenc adminisztratív régiók helyett visszaállították a tíz éve, a rendszerváltás során megszüntetett huszonnyolc régiót, pontosabban districtet, melyek jelenleg kizárólag államigazgatási egységek, kormányzóval az élükön. A területi önkormányzati szerep viszont kevésbé hiányzik, hiszen a települési szint erősen integrált, mindössze 262 helyi önkormányzati egység működik, amelyik 5340 települést fog át (*Drumeva, 2001, Gesev, 2001*).

A területi reformlépéseket követően elfogadták a területfejlesztésről szóló törvényt. A NUTS II régiók létrehozása kifejezetten az uniós forrásokhoz való hozzáférés érdekében történt. A tervezési egységek nem rendelkeznek intézménnyel, a területi beosztás gyakori változtatása jelzi a letisztult koncepció hiányát. Meg kell jegyezni, hogy a régiók lehatárolását sok vita előzte meg (végül is 6 régió lehatárolásra került sor), s felállításukkor kifejezett elvárás volt,

hogy a tradíciók és intézmények nélküli régiókat kizárólag tervezési és forrás-abszorpciós célokra használják, módosításuk csak a districtek kormányzóinak megegyezésén alapulhat (Gesev, 2001). A kormányzat határozott célként fogalmazta meg 2000–2006 közötti nemzeti fejlesztési tervében a municipiumok számának további csökkentését annak érdekében, hogy a helyi fejlesztéspolitiká hatékonyabb legyen. A regionális fejlesztési törvény értelmében a fejlesztési tervezés középső szintje a 28 district, s ezekből épül össze a nemzeti regionális fejlesztési terv (Gyurova, 2001).

A Regionális járási kormányzó hatáskörébe tartozik a területfejlesztés, az ő feladatuk a kormányzati és helyi érdekek egyeztetése a tervezési folyamat során (Drumeva, 2001). Ez a hatalommegosztási modell a strukturális alapok irányításának meglehetősen centralizált modelljét vetíti előre az EU csatlakozást követően, amely modell a közpénzek centralizált elosztásában gyökerezik (Alexandrova, 2005).

Albániában a rendszerváltás átmeneti alkotmányos intézkedéseit követően 1992-ben került sor a helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadására, mégpedig municipális és kerületi szinten (Hoxha, 2001). A szerkezeti kérdések eldöntését követően külön törvény rendelkezett a működés alapjairól. Noha az önkormányzati szervek önállóságát deklarálja a törvény, mégis a prefektúra rendszer bevezetése előrevetítette az árnyékát a centralizációnak. Noha a törvényhozó szándéka a decentralizáció volt, a szakmai és pénzügyi feltételek végül is kezdetektől hiányoztak a cél megvalósulásához., a politikai akarat arra volt elegendő, hogy a modell végül is teljesítette a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának követelményeit, amelyhez az ország 1998-ban csatlakozott. Ahogy azonban a központi szintű kormányzás megszilárdul pártpolitikai értelemben, úgy gyengül az akarat is a decentralizáció folytatására. Az amúgy is nehéz gazdasági helyzetben, a költségvetési megszorítások szükségessége igazolta a helyi önkormányzatok alacsony pénzügyi autonómiáját. Az új alkotmány elfogadását követően, 1998-tól a decentralizáció újra az érdeklődés középpontjába került, miután az alkotmány új elvei kedvezőbb bázist nyújtanak a helyi önkormányzatok autonómiájának az erősítésére.

A helyi szint fragmentáltságát a településföldrajzi viszonyokon túl maga az alkotmány is motiválta azzal, hogy a község határainak módosítását, községek egyesítését helyi népszavazás eredményéhez köti. Albániában 309 község és 65 kommun, város működik, mint helyi önkormányzati szint. A szintek között ugyan nincs hierarchia, de a kerületek viszonylag jelentős hatalommal rendelkeznek a községi tevékenység összehangolásában is, így például kötelezően előírhatják az együttműködést bizonyos helyi feladatok tekintetében az önkormányzatok között. Ugyanakkor a kerületek önálló szolgáltatási funkciói gyengék, amit jól mutat, hogy a teljes önkormányzati szektor kiadásai között csupán 10–20%-kal szerepelnek, s a részesedés mértéke csökkenő (Hoxha, 2001. 72. old.)

A területi szint eredetileg a rendszerváltás előtti beosztásra épült, azonban a helyi, történeti előzményekre hivatkozva nőtt 10-zel a kerületek száma 36-ra.

A területi szerkezet kialakítása során tapasztalható helyi ambíciók végül is fragmentálódást idéztek elő, amit a szakértők a működés hatékonyságára és szakszerűségére nézve negatív trendnek tartanak. Az új alkotmány bevezetve egy új területi kategóriát, a régiót (qarqe), lényegében elindított egy reform folyamatot, amely során a jelenlegi kerületi rendszert felváltja egy integráltabb struktúra, ahol a régiók az EU tagállamok régióihoz hasonló funkciók teljesítésére is alkalmassá válhatnak.

Az új alkotmány, amely deklarálja, hogy az albán állam a helyi autonómia elvére és a decentralizációra épül, elindított egy második reform folyamatot, amelynek fázisait egy akciótervben foglalták össze. A folyamat vélhetően azokat az értékeket emeli be a gondolkodásba (hatékonyság, szakszerűség, economy of scale), amely a helyi és középszint erősebb integrációjával a rendszer hatékonyságát növeli (Hoxha, 2001).

Szerbiában (amely Jugoszlávia néven Montenegróval államszövetséget alkotott 2006-ig) 1990-ben az új alkotmánnyal elhárult az ideológiai, alkotmányos akadály a nyugati típusú önkormányzati rendszer kiépítése előtt, ám ez sajátos módon mégsem eredményezett tényleges decentralizációt. A korábbi, erős autonómiával rendelkező tartományok kvázi tagállami státusza megváltozott, elvesztve az alkotmányozás jogát, az önálló alkotmánybírószéket stb. A tartományok speciális jogállására utal, hogy az alkotmány név szerint sorolja őket. A Vajdasághoz képest a másik két provincia kivételt képez Kosovó és Metóhia, amelyek ugyan a Szerb Köztársaság részei, de Belgrád nem gyakorol felügyeletet fölöttük. Ez azt jelenti, hogy Szerbiában lényegében nincs önkormányzati középszint, csupán a nemzetiségek lakta speciális státuszú provinciákban.

Megváltozott a községek státusza is, hiszen a korábbi felfogás a községeket társadalmi-közösségi képződménynek tekintette, míg az új alkotmány az állam területi egységeként definiálja, amelyen belül gyakorolhatóak az önkormányzati jogok. Az ország területi szerveződéséről szóló törvény szerint jelenleg 169 község és 5 városi státuszú helyi önkormányzat működik, a számok jól mutatják, hogy egy erősen integrált helyi igazgatási rendszerről van szó.

Ami mégis a fragmentálódásra, illetve a térbeli szerkezet tranzicionális jellegére utal, az ún. körzetek rendszere. A szerbiai kormány 1992-ben egy rendelettel bevezette az ún. körzeteket mint új területi egységeket, amelyek korábban semmilyen formában nem léteztek. A 29 körzet az államigazgatás egysége és nem az önkormányzatoké, lényegében a prefektúrákhoz hasonló profillal.

Szerbiában ugyancsak megfogalmazódott a reform szükségessége, hiszen mindenki belátja, hogy a rendszer nagyon erősen centralizált. Noha elkészültek reformjavaslatok, ezek fogadtatása, sikere egyelőre nehezen prognosztizálható (Sevis, 2001, Rechnitzer, 2006).

Bosznia-Hercegovina állami rendszerének kiépítésének értékelésében nyilvánvalóan alapvető szempont, hogy a háború nem csak a korábbi intézményeket bontotta le totálisan, hanem a népesség drámai mozgását idézte elő, s a korábbi államkeretet adó Jugoszlávia szétesése óta még rövid idő telt el ahhoz, hogy stabilizálódjon a közigazgatás. A térbeli közigazgatás helyzetének értékelését tovább nehezíti az a tény, hogy éppen a területi szerkezet, a nemzetiségek elhelyezkedése, a geopolitikai szituáció a konfliktusok forrása. Ebben a vonatkozásban a korábbi Jugoszlávia utódállamai speciális helyzetben vannak, csak tovább növelve a kelet-európai térséget egyébként is jellemző instabilitást.

Bosznia Hercegovinát a Daytoni Békeszerződés föderatív államként ismeri el, amelyet két egység alkot, Bosznia Hercegovina föderációja és a szerb többségű Srpska Köztársaság (*Jokay, 2000*). A föderáció tovább oszlik tíz kantonra, amelyek ugyancsak tagállami minőséget hordoznak saját alkotmánnyal, törvényhozással, amelyek maguk jogosultak a helyi önkormányzati rendszert is szabályozni. Az alkotmányos alapok, érhetően a háborús konfliktusok etnikai bázisa miatt, maximális autonómiát kívánnak nyújtani a helyi közösségeknek, amelyek döntően etnikai alapon identifikálják magukat. A föderáció és a kantonok között a hatalommegosztás elve, hogy minden kantonális hatáskörbe tartozik, amit a föderatív szint nem tartott saját hatáskörben. Miután a helyi közigazgatás szabályozása kantonális hatáskör, ezért Bosznia Hercegovinában 11 fajta helyi önkormányzati rendszer működik, de mindegyiknek közös sajátossága, hogy megpróbálja a közösségek területi alapú kormányzását egyben etnikai alapon is szabályozni, biztosítva az autonómiát a mindenkori nemzeti kisebbségnek is. Srpska 64 községre tagolódva, erősen centralizált egység, ahol a községek közvetlenül tartják a kapcsolatot a központi kormányzattal. Az a törekvés, hogy a 64 községet valamiféle, városok által összefogott klaszterbe szervezzék, a polgármesterek ellenállása miatt sikertelen maradt. A Bosznia Hercegovinai föderációban elismert 73 község döntően a kantonok kormányzatához kötődik, miután mind a szabályozás, mind a forráselosztás ezen a szinten történik. A két szint közötti hatáskörmegosztás körvonalai meglehetősen halványak, de a körzeti intézményeket, mint például a kórházakat, középiskolákat stb. többnyire a kantonok tartják fenn, már csak azért is, mert a községek túlnyomó többsége a kis mérete miatt képtelen ezeknek a feladatoknak a megoldására, nem is beszélve a finanszírozási nehézségekről. A teljes területi hatalmi szerkezet alapvető paradoxona éppen a szélsőséges közjogi decentralizáció, illetve a források, és tényleges döntési hatalom erős centralizációja között van (*Jokay, 2001, 114. old.*).

Horvátország területi közigazgatása már lényegesen határozottabb lépéseket tett meg a konszolidáció irányába. Már az 1990-ben elfogadott alkotmány rögzítette az önkormányzati rendszer alapjait, amelynek tényleges kiépülését hátráltatta a Horvátország függetlenségének deklarálását követő háború. Nem véletlen

tehát, hogy már 1991 decemberében elfogadott a horvát parlament egy alkotmányos törvényt a nemzeti kisebbségek jogairól, amely garantálta a szerb többségű településeken a speciális autonóm státuszt. Ehhez a törvényhez képest az ország „rendes” területi közigazgatását szabályozó önkormányzati törvények csak 1992 végén kerültek elfogadásra. 1997-ben csatlakozott az ország a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához.

A horvát önkormányzati rendszer kétszintű. A helyi önkormányzati szintű egységek között megkülönböztetik a községeket és városokat, amelyek eltérő hatáskörökkel, de egyenlő jogállással rendelkeznek. A községek száma a korábbi integrált szisztémához képest ötszörösére nőtt, de a helyi igazgatási rendszer még mindig viszonylag integráltnak tekinthető, hiszen az önkormányzati jogalany, a municípium több falut integrál magába, amelyek gazdaságilag, kulturálisan összetartoznak. Ez utóbbi törvényi szabályra hivatkozva sikerült sok községnek önállóságot szerezni. A 420 község átlag lakossága 3600 fő (*Ivanisevic et al*, 2001, 185. old.), így a helyi szint gazdasági, szakmai ereje megkérdőjelezhető, hasonló trend jellemző a városokra, amelyek száma megkétszereződött.

Az ország megőrizte megyei szintjét, bár a megyék lehatárolásában nem sikerült minden esetben követni a történeti vagy gazdasági meghatározottságokat. A méretben egyenetlen, elaprózott megyei szerkezet vélhetően komoly gondot fog okozni az unióhoz való csatlakozást követően a fejlesztéspolitika menedzselésében, illetve valószínűsíthető a NUTS II beosztás és a megyei beosztás különbsége. Az országban lehatárolt négy region, illetve a régiókat alkotó megyék határa gyakran változik, jelezve a bizonytalanságot mind a lépték, mind a belső kohézió tekintetében. Az unióhoz való közeledés szempontja nem érzékelhető a megyék nemzetközi együttműködéseinek szabályozásában sem, tekintettel arra, hogy Horvátország még nem csatlakozott a szükséges nemzetközi egyezményekhez, amelyek szabályozzák a régiók határokon átnyúló együttműködését. Szinte természetesnek tekinthető, hogy Horvátország, a régió többi önkormányzati rendszeréhez hasonlóan, erősen centralizált a finanszírozás szempontjából.

Abban is hasonlóság mutatkozik, hogy a rendszer megreformálásának célja időről-időre meghirdetődik a kormányzatok részéről, különösen a választási ciklus elején. Tény azonban az is, hogy a horvát decentralizációs folyamat még messze nem zárult le, holott a reformokon szakértői bizottságok és programok dolgoznak (*Ivanisevic et al*, 2001, 224. old.). Vélhetően a reformok sikertelenségéhez az is hozzájárul, hogy egyelőre hiányzik a szakmai és politikai konszenzus a horvát államfejlődés jövőképét, szerepvállalását és szerkezetét illetően, mint ahogy nagy szükség lenne a rendezett, elemzett információkra a közigazgatás és a szolgáltatások tényleges helyzetéről is (*Kopric*, 2003).

Macedónia területi közigazgatásának fejlődése ugyancsak erősen az új állami szuverenitás megszerzésével, Jugoszlávia szétesésével kötődik össze. Miközben 1974 és 1991 között a helyi igazgatási rendszert erősen decentralizált-

nak tekintették a szakértők, addig 1992-től az állami függetlenség megszerzésétől számítva a nemzetépítési törekvések nyomán erős centralizáció indult, ráadásul az első években még rendkívül bizonytalan jogi alapokon (*Todorovski, 2001*). A helyi önkormányzatokról szóló törvény 1996-ban lépett hatályba, amely drámai változásokat hozott az önkormányzatok helyzetében, finanszírozásában és struktúrájában egyaránt. A helyi önkormányzatok kompetenciája szűkült, finanszírozásuk erősen centralizálttá vált, s ezt a folyamatot kísérte a területi struktúra végletes fragmentálódása. A korábbi 34 helyi kormányzati egység helyére 123 helyi közösség lépett. A jugoszláv utódállamok többségéhez hasonlóan itt is erősen hangsúlyozódott a nemzeti kisebbségi jogok tiszteletben tartása, arányos képviseletet és külön kisebbségi szervezetek felállításának a jogát garantálva. Az országban regionalizációs szándék csupán az albánok lakta térségben fogalmazódott meg.

Összességében a makedón önkormányzati rendszer működését abból a szempontból pozitívan értékeli, hogy megteremtődtek a közjogi keretek a demokratikus, polgárközeli és autonóm helyi kormányzáshoz. A városi építészeti beállítás a rendszerbe hozzájárult a fejlesztéspolitika szakmai színvonalának a növeléséhez is. Ugyanakkor a szélsőséges fragmentáltság, a szűk önkormányzati hatáskörök végül is az önkormányzatok befolyását, tényleges hatalmát illuzórikussá teszik a központi kormányzat erejéhez képest, nem véletlen tehát, hogy Macedóniában ugyancsak reformokat helyeztek kilátásba, erősítve a társulási rendszert, ezzel párhuzamosan a helyi önkormányzati hatásköröket (*Todorovski, 2001*).

Bár *Görögország* 1981-ben az EU tagja lett, a görög területi igazgatás átalakításának első lépéseit még nem az EU csatlakozás motiválta. Az 1981-ben hatalomra került szocialista párt politikai és ideológiai okokból a közigazgatási „decentralizáció” mellett tette le a voksát, ám a reformlépések a területi közigazgatás struktúráját, a központi és a területi szintű igazgatás egymáshoz való viszonyát érdemben nem alakították át. A területi közigazgatás átszervezését érintő másik fontos lépést már egyértelműen az EU tagság, illetve az EU-tól kapott támogatások eredményes és hatékony felhasználásának igénye motiválta. Az új európai strukturális politika jegyében ezért az 1622/1986 sz. törvény a helyi önkormányzatokról, a területfejlesztésről, és a demokratikus programozásról, erősítette a tervezési folyamat demokratikus jellegét, valamint előírta az országban a NUTS II szintnek megfelelő 13 tervezési régió kialakítását. 1986-ban tehát két olyan fontos döntés született, mely a mai napig meghatározza a görög regionális reformfolyamatot. Az alkotmány 1986-os módosítása megteremtette egy érdemi decentralizációs folyamat megindításának alkotmányos garanciáit. A NUTS II szintű régiók hivatalos lehatárolása, pedig létrehozta a későbbi regionalizáció térbeli kereteit.

A közigazgatási reform útján az első érdemi lépés 1994-ben azonban nem a NUTS II régiók szintjén történt, hanem a NUTS III-nak megfelelő megyei szintet alakították át. A törvény létrehozta a megyei önkormányzatok szervezetét. Az új intézményhez azonban nem rendeltek egyértelműen feladat- és hatásköröket, személyi és pénzügyi erőforrásokat.

A települési önkormányzatok azonban – elsősorban méretgazdaságossági problémák és helyi szakemberek hiánya miatt – továbbra sem voltak alkalmasak arra, hogy jelentősen bővítsék feladat és hatáskörüket, sőt a hatályos szabályozásnak megfelelő feladataikat sem tudták megfelelő szinten ellátni. A probléma kezelésére a kormány 1996 decembere és 1997 februárja között kidolgozta az ún. „Kapodisztriasz tervet”.

A terv végrehajtását szolgáló törvény következtében az első szint önkormányzatainak száma 5775-ről 1033-ra csökkent.

A reformok nyomán tehát ma Görögországban 50 megyei önkormányzat található. A NUTS III egységek is jóval kisebbek Görögországban, mint az európai (sőt, mint a magyar) átlag.

Ami a helyi önkormányzati rendszer illeti, az egyesítéseket követő önkormányzati szabályozás meghagyta az alsó szintű önkormányzatok két típusát, a „városi” és a „községi” önkormányzatot. A jelenlegi 1033 „első szintű” önkormányzat közül 900 városi önkormányzat (dimosz), és 133 községi önkormányzat (kinotita). Az átszervezésnek köszönhetően optimalizálódott a méret és ezzel a tevékenység szakmai keretfeltételei is. Megjegyzendő, hogy összesen 8 városi önkormányzat lakosság száma haladja meg a 100 ezer főt, ez a szám jelzi, hogy a görög régióknak valóban nincsenek valódi regionális központjai.

A jelentős decentralizációs lépések, és a helyi önkormányzatok megerősítése végül is azt eredményezte, hogy manapság már „európai értelemben vett” önkormányzatok működnek Görögországban (Perger, 2005).

4. Következtetések

Míg az Európai Unió regionális politikája a regionális lépték hangsúlyozása által egyértelműen az integráció irányába mutat, addig a csatlakozó államok, az új Kelet Európai demokráciák területi közigazgatásukat az EU regionális támogatási intézményrendszerével párhuzamosan alakították ki. Paradox módon, a regionális politika intézményesítése gyakran a meglévő intézményrendszerek elaprózódásához vagy megkettőződéséhez vezetett.

- *A két rendszer területi harmonizációja nem minden esetben sikeres és a hagyományos nemzeti közigazgatási egységek helyettesítése új, nagyobb*

egységekkel meglehetősen nehéz feladat. A változó földrajzi határok és a szervezeti struktúrák egybeesése új jelenség, amely a demokratizálódás és a decentralizáció irányába mutat de a siker egyenlőre alig mérhető és nagymértékben függ a mindenkori politikai (parlamentari) viszonyoktól (Wolmann, 1997).

- A nyugat-európai tapasztalatok tanúsága szerint is bizonyítja, hogy az alkalmazkodás nem minden esetben érhető el a strukturális reformok által. A rugalmasabb informális formációk, szerveződések hatékonyan hidalhatják át az „illesztési zavarokat”. Nem lehet ugyanakkor figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a *regionális politika új kihívásai nem veszélyeztethetik a területi önkormányzati egységek ellenőrző szerepét*. Meg kell jegyezni továbbá, hogy a rendszerváltó országok számos funkcionális modernizációs technikát alkalmaztak (mint a társulás intézménye, pénzügyi ösztönzők, a szolgáltatások kiszervezése – Horváth M., 1997) ám ezek nem bizonyultak elégségesnek a rendszer szerkezeti problémáinak hatékony megszüntetéséhez.
- Tagadhatatlan, hogy az Európai Unió jelentős mértékben hozzájárult a területi közigazgatás modernizációjához ezekben az országokban. Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy ezek az erőfeszítések nem feltétlenül eredményeztek valódi decentralizációt. Úgy tűnik, hogy *önmagában a regionális politika nem képes elég motivációt biztosítani a területi hatalommegosztás átalakításához*. A csatlakozás legfőbb alkalmazkodási kényszere a centralizáció irányába való eltolódás vagy a régiók mellőzése lehet, miután az elmúlt évtizedet legfőbb jellemzője a regionalizáció és decentralizáció volt. Éppen ezért merül fel a dilemma, hogy legyenek-e regionális operatív programok a 2007-ben megkezdődő programozási periódusban a Közép kelet Európai országokban és milyen mértékben képesek a helyi szereplők részt venni a döntéshozatali folyamatokban.
- A kérdés az, hogy *van-e a Strukturális Alapokon kívül egyéb ösztönzője is annak, hogy a közigazgatás minden szinten a jelenleginél professzionálisabbá és rugalmasabbá váljon?* A különböző országoknak meg kell találniuk a modernizáció és regionalizáció megfelelő belső hajtóerőit.
- További kérdés, hogy a külső alkalmazkodási kényszer vajon nagyobb befolyást tud-e gyakorolni a közigazgatásra, mint a diszfunkciók és nehézségek mindennapos, személyes tapasztalása. Annak érdekében, hogy ezekre a kérdésekre választ adhassunk az szerkezetátalakítás háttérben meghúzódó érdekek, a megvalósítás szubjektív és objektív körülményeinek a hatékony vizsgálatára és értékelésre lenne szükség. Az átfogó közigazgatási reformok ennek hiányában nem lehetnek sikeresek, és egyre inkább elfogadott nézet, hogy a fokozatos, lépésről lépésre véghezvitt

változtatások hatékonyabbak. A közigazgatási rendszerek kialakítását az átmeneti országokban számos tényező befolyásolja és a főbb trendeket csak hosszabb távú tapasztalatok birtokában lehet meghatározni.

*Az elaprózottság a közép-kelet-európai államok
közigazgatási rendszereinek általános jellemzője*

- *A középszintet általában szervezeti szempontok szerint tagolták. Államigazgatási, korporatív és hasonló formációk jelentek meg a választott testületek mellett vagy helyett.*
- *Az új középszintek, egységek földrajzi határai bizonytalanok, gyakran többféle középszint működik egymás mellett és az adminisztratív határok sokszor ismételtelen módosulnak a belső kohézió hiánya miatt.*
- *A középszintű önkormányzatok politikai legitimitációja gyenge, annál is inkább mert sokszor egy zárt politikai elit működik ezen a szinten (Pálné et al, 2004), és éppen ezért a reformok hiányában a középszint helyzetét nagyon nehéz megerősíteni a központi kormányzati szinttel szemben.*

És végül hangsúlyozandó, hogy jelenleg a legfontosabb probléma a helyi szint gyengesége és ebből következően alacsony színvonalú teljesítménye. Eltekintve néhány alapvető decentralizáló intézkedéstől a rendszerváltást követően sokkal inkább a recentralizáló törekvéseknek lehetünk tanúi éppen a helyi és regionális szint alacsony kapacitása és az elaprózottság nyomán (Elander, 1997).

A regionalizmus, a kormányzati hatalom decentralizálása a közép szintre lehetne az összetartó erő, amely hozzájárulhat a közép-kelet-európai államok alacsony teljesítményének a javításához. Amennyiben az EU, és elsősorban az európai kohéziós politika nem támogatja a regionális szempontokat és a központosított irányítás dominanciája érvényesül a regionalizáció folyamatában, úgy a regionális integráció éppen a legfontosabb ösztönzőjét veszítheti el ebben a régióban.

Irodalom

Alexandrovna, S. 1995: Grant Transfers and Financial Supervision in Bulgaria. In: Sevic, Z. (ed.): *Fiscal Decentralisation and Grant Transfers in Transition Countries*. Bratislava, NISPAcee.

- Amin, A.–Thrift, N. (eds.) 1994: *Globalisation, Institutions and Regional Development in Europe*. Oxford, Oxford University Press.
- Amin, A.–Thrift, N. 1995: Institutional issues for the European regions: from markets and plans to socioeconomics and powers of association. – *Economy and Society*. 1. 41–66. o.
- Bache, J. 1998: *The Politics of European Union Regional Policy*. Sheffield, Academic Press.
- Bak, M.–Kulawczuk, P.–Szczesniak, A. 2003: Capital Investment Funding in Poland. In: Davey, K. (ed.): 101–125. o.
- Barlow, M. 1997: Administrative systems and metropolitan regions. – *Government and Policy*. 4. 399–413. o.
- Blazek, J.–Prikryl, J.–Nejdl, T. 2003: Capital Investment Funding in the Czech Republic. In: Davey, K. (ed.): 15–45. o.
- Borboly Cs. 2004: Fejlődő-változó megyék: Brassó, Fehér, Szeben. Kézirat. Pécs, MTA RKK–Új Kézfogás Közalapítvány.
- Bovaird, T.–Löffler, E.–Parrado-Diez, S. 2002: *Developing Local Governance Networks in Europe*. Baden-Baden, Nomos.
- Bryson, Ph.–Cornia, G. 2004: The Property Tax. A Missed Opportunity for Fiscal Decentralisation in Transition Countries? The Czech and Slovak Cases. In: Bryane, M.–Kattel, R.–Dreschler, W. (eds.): *Enhancing the Capacities to Govern: Challenges Facing the CEE Countries*. Bratislava, NISPACEE, 193–211. o.
- Bucek, J. 2002: Regionalization in the Slovak Republic from Administrative to Political Regions. In: Marcou, G. (ed.): *Regionalization for Development and the Accession to the European Union: A Comparative Perspective*. Budapest, LGI Studies.
- Davey, K. (ed.) 2003: *Investing in Regional Development*. Budapest, OSI.
- Drumeva, E. 2001: Local Government in Bulgaria. In: Kandeveva, E. (ed.): *Stabilization of Local Governments*. Budapest, LGI Books, 141–179. o.
- Emilewicz, J.–Wolek, J. 2002: *Reformers and Politicians*. Białystok–Warsawa: SEAP-ELISPA.
- Ficza Cs. 2004: A Felvidék társadalomföldrajza: A stratégia végrehajtását szolgáló szervezeti modell. Kézirat. Pécs: MTA RKK–Új Kézfogás Közalapítvány.
- Geshev, G. 2001: The Role of Regions of the South-Eastern Space in the Enlarging European Union. In: Gál, Z. (ed.): *Role of the Regions in the Enlarging European Union*. Discussion Papers, Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences, Pécs, 81–101. o.
- Gyurova, E. 2001: Emerging Multi-ethnic Policies in Bulgaria. A Central-Local Perspective. In: Bíró, A.–Kovács, P. (eds.): *Diversity in Action*. Budapest, LGI Books. 97–135. o.
- Horváth Gy. (szerk.) 2003: *Székelyföld*. Budapest–Pécs: MTA RKK–Dialog Campus.

- Horváth R.–Veress E. 2003: Regionális politika és területfejlesztés Romániában. *Magyar Kisebbség*. 1. 30–32. o.
- Hoxha, A. 2001: Local government in Albania. In: Kandeve, E. (ed.): 41–89. o.
- Illés I. 2002: *Közép-és Délkelet-Európa az ezredfordulón*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- Ivanisevic, S.–Kopric, I.–Omejec, J.–Simovic, J. 2001: Local government in Croatia. In: Kandeve (ed.): 179–241. o.
- Jokay, C. 2001: Local government in Bosnia and Herzegovina. In: Kandeve (ed.): 89–141. o.
- Jones, M. 1999: *New Institutional Spaces*. London, Jessica Kingsley.
- Kandeve, E. (ed.) 2001: *Stabilization of Local Governments*. Budapest, LGI Books, OSI.
- Karasinska–Fendler et al. 2002: EU Enlargement and Multi-level Governance in European Regional and Environmental Policies. Adapt Programme, Fifth Framework. Manuscript.
- Kassay J. 2003: A Székelyföld közigazgatása. In: Horváth Gy. (szerk.): *Székelyföld*. Budapest–Pécs: MTA RKK–Dialóg Campus. 356–370. o.
- Keating, M. 1998: *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Keating, M. (ed.) 2004: *Regions and Regionalism in Europe*. Cheltenham, Elgar Reference Collection.
- Kohler-Koch, B. 1998: *Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration*. Opladen, Leske-Budrich.
- Kopric, I. (ed.) 2003: *Modernisation of the Croatian Public Administration*. Zagreb, University of Zagreb, Konrad Adenauer Stiftung.
- Leben, A. 2002: Information of Administrative Districts in the Republic of Slovenia. In: Wright, G.–Nemec, J. (eds.): *Public Management in the Central and Eastern European Transition: Concepts and Cases*. Bratislava, NISPAcee. 418–441. o.
- Malikova, L.–Staronova, K. 2005: Politico-Administrative Relations Under Coalition Politics in Slovakia. In: Peters, G.–Verheijen, T.–Vass, L. (eds.): *Coalitions of the Unwilling? Politicians and Civil Servants in Coalition Governments*. Bratislava, NISPAcee. 178–207. o.
- Marks, G. 1993: Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: Cafruny–Rosenthal (eds.): *The State of the European Community*. Longman Harlow.
- Martins, M. R. 1995: Size of municipalities, efficiency, and citizen participation: a cross-European perspective. – *Government and Policy*. 4. 441–459. o.
- Mezei I.–Hardi T. 2003: A szlovák közigazgatás és területfejlesztés asszimmetriái. – *Tér és Társadalom*, 4. 127–155. o.

- Morlini, L.–Bolgherini, S. 2005: *The Europeanization of Regions. Reshaping of Territorial Representation and Administrative Change*. Proceedings of Conference, University of Florence. European Press Academic Publishing.
- Nemec, J. 2002: Decentralisation – the Main Tool of the Public Administration reform in Slovakia? – *News*, № 1. NISPAcee. 1–6. o.
- Olsson, J. 2001: *Democracy Paradoxes in Multi-level Governance*. RSA International Conference, Gdansk.
- Pálné Kovács, I. 2001: *Regional Development and Governance in Hungary*. Pécs, Centre for Regional Studies HAS.
- Pálné Kovács, I.–Paraskevopoulos, Ch. J.–Horváth, Gy. 2004: Institutional ‘Legacies’ and the Shaping of Regional Governance in Hungary. – *Regional and Federal Studies*. 3. 430–461. o.
- Paraskevopoulos, Ch. J.–Leonardi, R. (eds.) 2004: Learning from Abroad: Regionalization and Local Institutional Infrastructure in Cohesion and Accession Countries. – *Regional and Federal Studies*, 3. Special Issue.
- Perger É. 2005: A túlközpontosított közigazgatási struktúra lebontása Görögországban. In: Pálné Kovács I. (szerk.): *Regionális reformok Európában*. Budapest, Belügyminisztérium, IDEA. 87–119. o.
- Pop, D. 2005: Municipality Size and Citizens’ Effectiveness: Hungary, Poland, and Romania. In: Soós, G.–Zentai, V. (eds.): *Faces of Local Democracy*. Budapest, OSI. 169–207. o.
- Popa, A. 2003: Capital Investment Funding in Romania. In: Davey, K. (ed.): 125–147. o.
- Potucek, M. (ed.) 2004: *The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe*. Bratislava, NISPAcee.
- Public Management Profiles*. Paris, SIGMA, OECD, 1995.
- Rechnitzer J. (szerk.) 2006: Magyarország szerepvállalási lehetőségei a kelet-közép és délkelet-európai területfejlesztési együttműködésekben. Országtanulmányok. Győr, MTA RKK NYUTI. Kézirat.
- Regulsky, J. 2003: *Local Government Reform in Poland: an Insider’s Story*. Budapest, OSI.
- Sevic, Z. 2001: Local government in Yugoslavia. In: Kandeva (ed.): 417–471. o.
- Surazska, W.–Bucek, J.–Malinkova, L.–Danek, P. 1997: Towards regional government in Central Europe. – *Government and Policy*, 4: 437–463. o.
- Todorovski, I. 2001: Local government in the Macedonia. In: Kandeva (ed.): 241–289. o.
- Tüske T. 2002: A szlovén regionális politika törvényi háttere In: Mezei C. (szerk.): *Évkönyv 2003*. Pécsi Tudományegyetem Közgazdaság-tudományi Kara Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola. Pécs, 126–143. o.

A NYUGAT-BALKÁNI ORSZÁGOK EURÓPAI INTEGRÁCIÓJA ÉS REGIONÁLIS POLITIKÁJA

Pámer Zoltán

1. Bevezetés

Az európai átalakulási folyamatokban új térkategóriák is születtek. A „Nyugat-Balkán” (a kategória megjelenésekor öt, ma hat ország) az egyik ilyen politikai téregységnek tekinthető, melynek megformálásakor jelentős szerepet kapott az „együttkezelés” lehetősége és szükségessége. Nem minden érintett ország azonosult és azonosul egyértelműen a „Balkán-térrel”, de végül is saját jól felfogott érdekükben elfogadták.

Az Európai Unió számára az országok egységes kezelése több szempontból is szükségszerű, illetve előnyös. Sok hasonló probléma jelenik meg az együttműködésben, a korábbi konfliktusok felhasználása is így tűnik egyszerűbbnek. A csatlakozási folyamat előkészítése szempontjából is előnyös a csoportban való gondolkodás, tervezés, s majdan feltehetően a cselekvés is.

Albánia, Bosznia és Hercegovina, Horvátország, Macedónia, Szerbia és Montenegró sok közös történelmi, gazdasági, politikai stb. vonással rendelkezik, de céljaik tekintetében eltérő vonások is megjelennek.

2. A Nyugat-Balkán szerepe az Európai Unió bővítési politikájában

Az Európai Unió története egyben a folyamatos területi bővítések folyamata is. Párhuzamosan, illetve egymással felváltva történt a közösség szélesedése (bővülése új tagokkal) és mélyülése (a közösségi politikák folyamatos „spillovere” újabb és újabb területekre). A bővítés irányába hatott mindenekelőtt a külső feltételrendszer folyamatos változása, a globalizáció meghatározóvá válása a mindennapokban, elsősorban a gazdasági folyamatokban. Az EU meghatározó gazdasági aktorainak a piaci verseny fokozódása érdekében szüksége volt a közös piac határainak folyamatos kiterjesztésére, ennek komplementer-folyamataként Európa keleti fele a szocialista berendezkedéssel szakítva a nyugati prosperáló piacgazdasági modell és demokratikus intézményrendszer kialakításával igyekszik a „nyugat” részévé válni. Az Európai Unió „népszerűségének” legplasztikusabb fokmérője, hogy ma már a volt keleti blokk összes álla-

ma – a volt Szovjetunió közép-ázsiai utódállamait leszámítva – egyesek rövid, mások közép, vagy hosszútávon, de az Európai Unióban képzelel el jövőjét.

2.1. Az EU keleti bővítésének hatásai a Nyugat-Balkánra

Az európai integráció bővülése 1995-ben tévedt először a kelet és a nyugat határterületére, ekkor vált az Unió tagjává a korábban deklaráltan semleges, a nyugat és kelet közt gyakran hídszerepet betöltő Finnország és Ausztria, mely egy nagyobb szabású keleti bővítés képét vetítette előre. A szocialista tömb országaiban a rendszerváltás különböző mértékű áldozatot követelt. Míg Magyarország és Lengyelország, melyek nem föderális berendezkedésű államok voltak, az átalakulás éllovasaivá váltak, az átmenet bár jelentős gazdasági visszaeséssel járt, békésen ment végbe. Csehország és Szlovákia esetében az egykori Csehszlovákia szétesése nyugati szemmel nézve is példaértékű volt. A volt Szovjetunióban a változások békés volta – a balti államok kényes helyzete miatt – korántsem ilyen egyértelmű. Romániában Ceausescu rendszerének megdöntése emberáldozatokat is követelt, Bulgária perifériális helyzete a többi országhoz képest komolyabb gazdasági visszaesést eredményezett.

A keleti blokk országai a politikai átalakulását követően sorban nyilvánították ki tagsági igényüket. A csatlakozási tárgyalások az egyes országokkal különböző időben indultak, de végül a Tanács úgy döntött, hogy egy „csomagban” 10 új tagország felvételét hagyja jóvá. 2004. április 16-án az athéni Akropoliszon aláírták a csatlakozási szerződést Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia képviselői, valamint a keleti blokkba sosem sorolt, de azonos időben csatlakozó Ciprus és Málta vezetői. A hivatalos taggá válás dátuma 2004. május 1. lett.

2.2. Az Unió intézményi reformkísérletei a keleti bővítés kapcsán

A „keleti bővítéssel” Európa nemcsak történelmi tettet hajtott végre, hanem hatalmas kihívás elé állította saját magát is. A XXI. század eleje a gazdasági növekedés megtorpanását hozta az EU –15 országai számára, Európa nemzetközi versenyképessége romló tendenciát mutatott. Az új tagországok magasabb gazdasági növekedéssel, alacsonyabb árú termelési tényezőkkel bírtak, mely fontos volt „vérfrissítési” szempontból az egész európai gazdaság számára. A bővítés során mindkét fél (értsd: a „rég” és az „új” tagok) a bővítés remélhető gazdasági hasznát ecsetelte, alátámasztva az európai együvé tartozás gondolatával. Mindezzel a gazdasági és „érzelmi” bővítéssel nem tartott lépést a közösségi intézményrendszer reformja.

A bővítést megelőzően az intézményrendszer utolsó komoly reformját a Maastrichti Szerződés (1993) jelentette, mely kialakította a pillérszerkezetet, létrehozva az Európai Uniót. Az Amszterdami Szerződés (1997, hatályba lépése 1999) „közösségiesített” több politikát, ezzel tovább mélyítette az integrációt. A bővülő Unió már az 1990-es évek bővítését követően egyre több működési problémával szembesült. Az Amszterdami Szerződés bevezette a flexibilitás elvét, mely lehetővé teszi a „rugalmas integrációt” (Szalayné, 2003; Vida, 2003), de csak úgy, hogy mindennek „összeegyeztethetőnek kell lennie az Unió és a Közösség célkitűzéseivel (...), tiszteletben kell tartania az Unió egységes intézményi keretét és a közösségi vívmányokat. Másrészt elő kell mozdítania az integráció fejlődését”, továbbá a csatlakozás lehetősége „valamennyi tagállam számára nyitva áll”. Az Amszterdami Szerződéssel szemben a Nizzai Szerződés, mely az Unió intézményrendszerének bővítésre való felkészülése szempontjából döntő jelentőségű dokumentum, a „flexibilitást” csak a végső esetben tartja eszköznek. A Nizzai Szerződés szabályozza a bővítési utáni döntéshozatali mechanizmust, mindezt úgy, hogy lényeges változtatásokat nem tesz (rotáció, bizottsági tagok száma), ugyanakkor valamelyest bővíti a minősített döntéshozatal alá tartozó ügyek körét, növeli az Európai Parlament szerepét, mely valamelyest mérsékli a demokratikus deficitet.

A Nizzai Szerződés a tíz új tag felvételével járó bővítésen túl kalkulál a 2007. január 1-jén várhatóan uniós taggá váló Bulgária és Románia felvételével. A Kelet-Balkánon túlmutató bővítés azonban további, a korábbi tüneti jellegű kezelésnél komolyabb intézményi reformokat tesz szükségessé. Erre tett kísérletet az Alkotmányos Szerződés, melyet 2005-ben Hollandiában és Franciaországban népszavazáson utasítottak el a választópolgárok. A további szervezeti reform-kísérletek sikere vagy sikertelensége minden bizonnyal komoly hatással lesz a Nyugat-Balkán integrációjára.

2.3. A Nyugat-Balkán az 1990-es években

A volt Jugoszlávia országai esetében az átmenet igen komoly áldozatokat követelt. Jugoszlávia a II. világháborút követően szocialista köztársaságok szövetségévé alakult, államberendezkedésére a szerb dominancia volt jellemző. A nemzetiségi ellentétek a saját kezűleg kivívott függetlenség miatt átmenetileg háttérbe kerültek, a vallási ellentéteket fojtotta az ateista szocialista ideológia. A rendszer fenntarthatóságának kulcsa Tito karizmatikus felszabadító katonai, majd államférfiúi tevékenysége, mely gazdasági fellendülést és nemzetközi elismerést hozott a soknemzetiségű államnak.

1989-ben Slobodan Milošević került a Szerb Kommunista Párt élére, aki 1990-ben centralizáció irányába mutató változásokat javasolt a szocialista ál-

lamberendezkedésben („antibürokratikus forradalom”), mely nem találkozott a tagköztársaságok többségének, mindenek előtt a fejlettebb nyugati Szlovénia és Horvátország akkori vezetőinek ízlésével. Tiltakozásul a két tagköztársaság kinyilvánította függetlenségét (1991. június 25.), mely – Szlovénia ún. tíznapos háborúját is beleértve – csupán háború árán valósulhatott meg. Az európai államok egymás után ismerték el a két ország függetlenségét, de Horvátországban bizonyos kelet-szlavóniai területek egészen 1995-ig különböző paramilitáris szerb erők ellenőrzése alatt álltak. Bosznia-Hercegovina esetében a függetlenség elhúzódozó háborúval járt, melynek eredményeként az ún. daytoni béke (1995. november 21.) alapján, bár a Bosznia-Hercegovina külső határai nem módosultak, az ország nemzetiségi elvű belső felosztására került sor. Macedónia függetlensége az ország geostratégiai szempontból kedvezőtlen elhelyezkedése és gyenge lábakon álló gazdasága miatt nem váltott ki külső katonai agressziót, a nagy számú albán kisebbség viszont fegyverrel szerzett érvényt jogai kiterjesztésének. Albániában a politikai átalakulás szintén békésen zajlott, de Európa akkori legszegényebb országa az elhúzódozó gazdasági válság („piramisjátékok”) miatt roppant instabil tényezővé vált a térségben, a politikai és törzsi megosztottság folyamatos belső ellentéteket gerjesztett, az ország területi megosztottságához, folyamatos polgárháborús helyzethez vezetett. Szerbia (autonóm tartományaival: Vajdasággal és Koszovóval) és Montenegró (Crna Gora) előbb Kis-Jugoszlávia, majd a koszovói fegyveres konfliktus, a NATO-bombázás, majd Milošević bukásával előbb Szerbia-Montenegró (2003. februárjától) néven működött formális föderációként, majd 2006. május 21-én Montenegró népszavazáson független állammá kiáltotta ki magát, így megszűnt az utolsó föderációs formáció is a térségben.

2.4. A Stabilizációs és Együttműködési Folyamat

Az 1990-es évek elhúzódozó fegyveres konfliktusai, párhuzamosan Kelet-Közép-Európa gazdasági stabilizációja, illetve ezek stabilitás megőrzésének szándéka arra készítette az Európai Közösséget, hogy fokozottabb részt vállaljon a dél-kelet-európai térség békéjének megőrzésében. Az Unió szándéka, hogy ezen országokat közelebb hozza Európához, egyfajta integrációs perspektívát nyújtson számukra, mivel az Európai Közösség a kontinens békéjének megőrzése szempontjából kétségkívül sikeres „projektnek” bizonyult. Ezen stratégia kulcseleme az ún. Stabilizációs és Együttműködési Folyamat (SAP – Stabilisation and Association Process), mely elfogadásakor a régió, a „Nyugat-Balkán” öt, majd Montenegró függetlenné válása után hat országára terjed ki. Az SAP komoly anyagi támogatást is nyújt az egyes országoknak, de ugyanakkor igen komoly kivánalmakat támaszt velük szemben társadalmi és gazdasági szem-

pontból. Az országok közti regionális együttműködés a folyamat hangsúlyi eleme. Ahhoz, hogy ezen országok közelebb kerüljenek az Európai Unióhoz, magukévá kell tenniük a Közösség alapértékeit: a demokrácia, emberi jogok tiszteletben tartása és piacgazdaság. Mindehhez az Unió támogatást, pénzügyi asszisztenciát biztosít.

A SAP alapelveit egy bizottsági közlemény fogalmazza meg, a folyamat nyitó aktusa a 2000. november 11-i zágrábi csúcstalálkozó, melyen elfogadták a folyamat céljait és a célok elérésének módját, ezek: Stabilitási és Együttműködési Megállapodások (SAA – Stabilisation and Association Agreement) megkötése, autonóm kereskedelmi szabályrendszer bevezetése a térségre, pénzügyi segítségnyújtás, mindez a regionális együttműködés elmélyítése mellett. Az Európai Tanács szaloniki ülésén (2003. június 19–20.) elfogadták az ún. szaloniki jegyzőkönyvet, mely rögzíti a nyugat-balkáni országok csatlakozási perspektíváját, a SAP-ot az integrációhoz vezető útként határozza meg.

A társulási megállapodásokat megkötő országoknak az EU felkínálja a társult tagsági státuszt (ugyanúgy, mint annak idején az „európai megállapodások” esetében keleti bővítést megelőzően), támogatást nyújt az állami intézményrendszer átalakításához. Az *acquis* átvételét segíti a TAIEX nevű támogatási program, beindul a CARDS, a Twining programot kiterjesztik az SAP-országokra (a pénzügyi háttérrel a CARDS biztosítja). A CARDS program beindítása megteremti a feltételeit az Unió előcsatlakozási alapjainak felhasználásához (PHARE, SAPARD, ISPA), mely elősegíti a térség országainak bekapcsolódását az európai regionális politikába.

11. táblázat

Az SAP-országok integrációs folyamatának mérföldkövei

Ország	SAA aláírása	SAA hatályba lépése	Hivatalos tagjelölti státusz	Csatlakozási tárgyalások megkezdése
Albánia	2006.06.12. –	–	–	–
Bosznia-Hercegovina	–	–	–	–
Horvátország	2001.10.29. 2005.02.01.	2004.06.01.	2005.10.03.	
Macedónia	2001.04.09. 2004.04.01.	2005.12.17.	–	
Szerbia-Montenegró	–	–	–	–

A SAP beindításával a térség országai megkezdték a társulási megállapodások megkötését. A 11. táblázatból látszik, hogy csatlakozási perspektívával jelenleg kizárólag Horvátország és Macedónia rendelkezik. A többi ország közül egyedül Albánia írta alá az SAA-t, Bosznia-Hercegovina és Szerbia-Montenegró esetében csak a tárgyalások kezdődtek meg, de az egyezmény megkötését különböző belső indokok hátráltatják. Szerbia esetében a két továbbra is körözött háborús bűnös (Radovan Karadžić, Ratko Mladić) kiadatásának elmaradása, Bosznia esetében pedig az államreform elvártnál lassabb megvalósítása.

2.5. Pénzügyi segítségnyújtás a SAP keretein belül

A Stabilitási és Együtműködési Folyamat megvalósításának financiaális hátterét a CARDS program biztosítja, melyet az Európai Tanács 2666/2000. (2000. december 5.) számú rendelete léptetett életbe. A térség számára már az SAP-t megelőzően léteztek európai technikai segítségnyújtási alapok:

- OBNOVA: 1996 és 1999 között 400 millió ECU értékben támogatta Bosznia-Hercegovina, Horvátország, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság és Macedónia újjáépítését.
- TAIEX: 1996-ban alakított technikai segítségnyújtási iroda és program, mely tagjelölt országok számára nyújt technikai segítségnyújtási lehetőséget kisebb értékű szakértői munkák finanszírozásával. A program az összes csatlakozni vágyó állam számára, így a kelet-közép-európai és a nyugat-balkáni államok számára is hozzáférhető volt.

2.5.1. A CARDS program

A CARDS program (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization) a 2000 és 2006 közti időszakra mintegy 4,65 milliárd EUR támogatást folyósít az SAP-országoknak az alábbi fő célkitűzések mentén:

- Újjáépítés, demokratikus stabilizáció, béketeremtés, menekültek visszatérése;
- Az intézményrendszer és a jogalkotás fejlesztése, összhangban az EUnormákkal: a demokrácia megerősítése, jogállamiság, emberi jogok, civil társadalom, média, működőképes piacgazdaság megteremtése;
- Fenntartható gazdasági és szociális fejlődés, beleértve a strukturális reformot;
- Az SAP-országok közti együttműködés erősítése, kapcsolatok kialakításának elősegítése az SAP-országok és az EU-tagállamok, valamint a kö-

zép-európai tagjelölt országok között.

A segítségnyújtás intézményfejlesztési, befektetési projekteket finanszíroz, vissza nem térítendő támogatások formájában. A program kedvezményezettjei elsősorban az államigazgatás különböző szintjei, közintézmények, üzleti vállalkozásokat segítő szervezetek, szövetkezetek, egyesületek, alapítványok és nem-kormányzati szervek (NGO-k).

A CARDS program két fő támogatási komponensre bontható: öt nemzeti programra és a regionális programra. Ezen hat program mindegyike rendelkezik egy stratégiai programmal (nemzeti CARDS-stratégiák, regionális CARDS-stratégia), a konkrét feladatokat már a többéves indikatív program (MIP – Multi-annual Indicative Program) tartalmazza (2002–04, 2005–06), melyet tovább operacionalizálnak az ún. éves akciótervek. A nemzeti és regionális programok közti allokációt szemlélteti a 2002–2004-es időszakra a 12. táblázat.

12. táblázat

*A CARDS nemzeti és regionális programjai közti allokáció
millió euróban a 2002–04-es indikatív terv alapján*

	2002	2003	2004	Összesen
Albánia	44,90	46,50	63,50	149,90
Bosznia-Hercegovina	71,90	63,00	72,00	199,90
Horvátország	59,00	62,00	81,00	197,00
Macedónia	41,50	43,50	55,50	136,00
Szerbia-Montenegró (Koszovóval)	359,60	331,20	312,40	987,88
Regionális program	43,50	31,50	–	75,00
Összesen	620,40	577,78	584,40	1745,68

2.5.2. A regionális CARDS program

A regionális CARDS program stratégiai dokumentumát az Európai Bizottság 2001. október 22-én fogadta el. A regionális program a már említett 4,65 milliárd euró támogatásból mindössze 10%-kal részesedik. Olyan problémák kezelését tűzi ki célul, melyek az SAP-országok közös problémái, megoldásukhoz az országok együttműködése szükséges. A regionális programokat szervesen kiegészítik a nemzeti programok. A regionális stratégia négy prioritási területet vázol fel:

- Integrált határőrizeti rendszer kiépítése;

- Demokratikus stabilizáció elősegítése;
- Az állami intézmények közti együttműködés képességének erősítése, beleértve az igazságszolgáltatást és a belügyi szerveket;
- Regionális szemléletű infrastruktúrafejlesztés.

A regionális CARDS program kialakítása úgy történt meg, hogy kiegészítse, és összhangban legyen az öt nemzeti programmal. A regionális program csak olyan problémákra irányul, melyek együttes, regionális szinten való kezelése egyértelmű komparatív előnyökkel jár. Tipikusan ilyen terület a határok védelme és a közlekedési infrastruktúra fejlesztése, de a gazdasági kapcsolatok, az országok egymás közti kereskedelmének élénkítése is ide tartozik.

A regionális CARDS program végrehajtása – mivel több országot lefedő projekteket valósít meg – centralizáltan zajlik. Ebben az esetben az egyes támogatott projekteket a Bizottság Brüsszelben hagyja jóvá, a teljes adminisztrációt a Bizottság végzi, a tagállamoknak kizárólag konzultációs lehetőségük van. Az integrált határőrizeti rendszer kiépítésére vonatkozó prioritásnak vannak azonban olyan elemei, melyeket az egyes nemzeti programok finanszíroznak. Ezek esetében a programvégrehajtás már nem centralizáltan, hanem dekoncentráltan zajlik. A Bizottság hatásköre megegyezik a centralizált modellben alkalmazottal, azonban mindezt helyi képviselőtől, az Európai Bizottság Delegációin keresztül gyakorolja. A regionális CARDS program prioritások szerinti allokációit a 2005–2006-os időszakra vonatkozóan a 13. táblázat tartalmazza.

13. táblázat

*A regionális CARDS program 2005–2006-os
indikatív programjának sarokszámai prioritásonként (millió EUR)*

Prioritás	Allokáció 2005–2006	
	Minimum	Maximum
1. Intézményfejlesztés	16,0	18,0
2. Igazságszolgáltatás és rendészet	5,0	6,0
3. Határon átnyúló együttműködés	33,0	39,0
4. Magánszektor fejlesztése	2,5	3,5
5. Infrastrukturális fejlesztések	21,0	26,0
6. Tartalék	0,7	0,9
Összesen	85,0	

3. Az Európai Unió regionális politikájához való alkalmazkodás kérdései

Az Európai Unió regionális politikájának megvalósítását segítő strukturális alapok, igaz, hogy csak az Unió tagországai számára nyújtanak támogatást, és bár a Nyugat-Balkán országainak teljes körű integrációjáig minden bizonnyal a strukturális és kohéziós politika még számos változáson keresztülmegy, az Alapok rendszerének áttekintése a Nyugat-Balkán regionális politikájának vizsgálata szempontjából is fontos. A céloknak a strukturális/kohéziós, valamint az előcsatlakozási alapok esetében összhangban kell lenniük a regionális politika általános céljaival, továbbá a strukturális alapok több olyan tevékenységet is támogatnak (pl. az INTERREG közösségi kezdeményezés), melyek a Nyugat-Balkán országai számára is hozzáférhetők az előcsatlakozási alapok révén.

3.1. Az EU regionális politikája és a strukturális alapok rendszere

A területi kiegyenlítés politikája az egyik első közösségi politika, fejlesztési célkitűzések, felzárkóztatási intézkedések, és eljárások összességét jelenti. A regionális politika beavatkozásainak színterei a régiók, melyek társadalmi, gazdasági vagy földrajzi szempontból szerves egységet alkotnak. Már az Európai Gazdasági Közösséget megalapító Római Szerződés²¹ is megemlíti, hogy a közös piac kialakítása érdekében szükség van a gazdasági és társadalmi kohézió megteremtésére, mint közösségi politikák egyik céljára. A Nizzai Szerződés által módosított EK Sz. XVII. önálló fejezetben tárgyalja a gazdasági és társadalmi kohézió erősítésének politikáját. Definiálja a strukturális és kohéziós alapok rendszerét, meghatározza az Európai Regionális Fejlesztési Alap feladatait, csakúgy, mint a kiegyenlítési politikában szerepet játszó két segédszerv, a Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint a Régiók Bizottságának szerepét²⁴, továbbá a vonatkozó döntéshozatali eljárásokat. A Római Szerződés előírja a tagállamoknak a fenti célok megvalósítása érdekében a beavatkozást, de mindezen a közösségi szintű támogatására létrehozza a strukturális alapokat. A strukturális alapok jelentik a területi kiegyenlítési politika pénzügyi eszközét, melyet a Tanács 1260/1999. EK-rendelete (1999. június 21.) szabályoz. A strukturális politikára fordított források teszik ki ma is az uniós költségvetés második legnagyobb szeletét, közvetlenül a mezőgazdasági politika után.

A strukturális alapok közül az Európai Szociális Alap (ESF – European Social Fund) és az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (EAGGF – European Agricultural Guidance and Guarantee Fund) felállítása már megtörtént 1958-ban, illetve 1962-ben. A regionális politika kialakulása

szempontjából azonban kulcsfontosságú esemény az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERDF – European Regional Development Fund) felállítása, amit megelőzött 1967-ben az önálló regionális politikai főigazgatóság felállítása a Bizottság munkaszervezetén belül. A Strukturális alapok felállításának sorát az 1993-ban kialakított Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (FIFG – Financial Instrument for Fisheries Guidance) zárta. A Maastrichti Szerződés (1993) létrehozta a Kohéziós Alapot, mely az ún. kohéziós országok számára lehetővé tette nagyméretű infrastruktúrafejlesztési (közlekedési hálózatok, környezetvédelem) projektek finanszírozását.

3.1.1. A strukturális alapok működésének alapelvei

A strukturális alapok működését négy klasszikus alapelv határozza meg: partnerség, programozás, koncentráció és adicionalitás.

A partnerség elvét két dimenzióban is értelmezhetjük. Vertikális partnerségnek tekintjük a tagállam és az Unió, valamint a tagállamon belül a különböző hierarchikus szintek partnerként való együttműködését. A horizontális partnerség az egy adott szinten levő szereplők (közsféra, vállalkozások, civil szervezetek) egyenrangú bevonását jelenti a fejlesztési programok kidolgozásába, előkészítésébe és végrehajtásába.

A *programozás* elvének megfelelően a strukturális alapok támogatásai nem egyedi projektekhez, hanem valamely térség egészét érintő koherens programok megvalósításához biztosíthatóak.

A *koncentráció* esetében szintén két dimenziót különíthetünk el. Az egyik azt célozza, hogy a különböző forrásokból származó támogatásokat együtt, összefogva, koncentráltan használják fel. A másik dimenzió szerint a rendelkezésre álló erőforrásokat oda kell összpontosítani, ahol arra a legnagyobb szükség van; vagyis a forrásoknak a kiemelt célterületekre és a leginkább elmaradott régiókba irányuló koncentrációját jelenti.

Az adicionalitás elve szerint, a koncentráció elvét kiegészítve, a Közösség által nyújtott támogatásoknak olyan fejlesztéseket kell finanszírozniuk, amelyek egyébként nem valósultak volna meg. Ez a megközelítés megfelel a közös regionális politika orientáló jellegének. Az adicionalitás elve praktikusán két dolgot jelent: egyrészt a tagállam egy adott célra fordított kiadásai nem csökkenhetnek a közösségi támogatás érkezésével (a nemzeti pénz nem váltható ki), másrészt a közösségi finanszírozásnál minden esetben előírják a nemzeti részesedés meglétét, vagyis kizárólag közösségi forrásból való finanszírozás nincsen.

Van még egy alapelv, mely a strukturális alapokon kívül a közös politikák egészét áthatja: a szubszidiaritás vagy decentralizáció kérdése, melynek jelentősége a Közösség bővítésével párhuzamosan nő. Értelmében a különböző méretű

és jogállású területi szinteknek önálló mozgásterük és döntési kompetenciájuk van belső erőforrásaik felhasználásban és fejlesztési stratégiáik összehangolásában²⁷. A döntéseknek a lehető legközelebb kell megszületniük a polgárokhoz, azon a szinten, ahol a legtöbb információ áll rendelkezésre.

3.1.2. A strukturális alapok célrendszere 2000 és 2006 között

Az Európai Regionális Fejlesztési Alap működésének átfogó célja a régiók közti különbségek csökkentése, a társadalmi és gazdasági kohézió megteremtése. A strukturális politika specifikus céljai a Közösség bővülésével és a változó kihívásokkal összhangban folyamatosan változtak. A dolgozat tárgyát képező időszakra vonatkozóan az Agenda 2000-ben lefektetett hármas célrendszer, mely a 2000-től 2006-ig terjedő költségvetési időszakot fogja át, meghatározó.

- A fejlődésben lemaradó régiók fejlődésének és strukturális átalakulásának elősegítése (1. célkitűzés);
- A strukturális problémákkal küzdő területek gazdasági és társadalmi átalakulásának támogatása (2. célkitűzés);
- Az oktatási, képzési és foglalkoztatási politikák és rendszerek alkalmazását és korszerűsítését célzó támogatás (3. célkitűzés).

Az 1. célkitűzés alá esik minden olyan NUTS II-szintű régió, melynek egy főre eső GDP-mutatója nem éri el az EU-átlag 75%-át. Erre a célterületre allokálódik a strukturális alapok forrásainak döntő hányada. A 2. célkitűzés több, az első célkitűzés alá nem eső területet is támogat (szerkezetváltás alatt álló ipari területek, hanyatló vidéki térségek, speciális nehézségekkel küzdő városi területek stb.). A 3. célkitűzés a humán erőforrás fejlesztésére fókuszál, dimenziója nem regionális. A felvázolt célrendszer mellett említést kell tenni az ún. horizontális célok rendszeréről, melyeknek való megfelelést minden célterület esetében figyelembe kell venni (esélyegyenlőség, fenntartható fejlődés stb.).

3.1.3. Közösségi kezdeményezések

A fenti célkitűzéseken kívül érdemes megemlíteni az ún. közösségi kezdeményezéseket. Ezek olyan uniós célok megvalósítását tűzik ki célul, melyek európai, határokon átnyúló szemléletet követelnek. Ezen kezdeményezések közül, melyekből a 2000–2006-os időszakban több is volt, az INTERREG programot érdemes kiemelni.

Az INTERREG kezdeményezés általános célja, hogy a nemzeti határok ne korlátozzák az európai területek kiegyensúlyozott fejlődését és integrációját. A határok egyrészt elvágják egymástól a határ két oldalán élő közösségeket, más-

részt a határ menti területek gyakran a nemzeti fejlesztéspolitika „mostohagyerekei”, helyzetük gyakran perifériális. A Közösség bővülésével nő a határok száma, a külső és belső határoké egyaránt. A 2000–2006-os időszakban futó INTERREG III program az alábbi három pillér mentén nyújtott támogatást:

- A határon átnyúló együttműködés („A” pillér) olyan NUTS III-szintű területi egységeket támogat, melyek határok (külső vagy belső) mentén fekszenek, illetve bizonyos tenger melléki területeket;
- A transznacionális együttműködés („B” pillér) célja, hogy nemzeti, regionális és helyi szervezetek közötti transznacionális együttműködést hozzon létre, mely harmonikus és kiegyensúlyozott területi fejlődést eredményez. Ennek érdekében kialakítottak 13 együttműködési programtervet, melyek hasonló problémákkal szembesülnek;
- Az interregionális együttműködés („C” pillér) egymástól távol elhelyezkedő régiók tematikus hálózatainak kialakítását, tapasztalatcseréjét segíti elő, függetlenül attól, hogy milyen célterülethez tartoznak.

3.1.4. A strukturális alapok célrendszerének változása 2007-től

Az Európai Bizottság 2004. végén jelentette meg harmadik jelentését a gazdasági és társadalmi kohézióról³⁰. A dokumentum összefoglalja a kohéziós politika eddig elért eredményeit, mellyel összhangban új célokat határoz meg a 2007-tel kezdődő költségvetési időszakra.

- Konvergencia (1. célterület): A korábbi első célkitűzéshez hasonlóan az EU egy főre eső GDP-átlaga 75%-át el nem érő régiók támogatását valószínűsíti meg. Ez tenné ki a Strukturális alapok ráfordításainak 78%-át;
- Versenyképesség (2. célkitűzés): a regionális versenyképesség erősítését és az európai-szintű foglalkoztatás-növelés támogatására szolgál;
- Területi együttműködés (3. célkitűzés): a korábbi INTERREG kezdeményezés logikájának megfelelően a határon átnyúló, transznacionális és interregionális kapcsolatok elmélyítését támogatná.

3.1.5. A strukturális alapok forrásainak felhasználása

Mint ahogy az alapelveknél már volt róla szó, a strukturális alapok felhasználása fejlesztési programok mentén történik. A fejlesztési programokat az egyes célkitűzések alapján a támogatásban részesülő régiók (vagy tagországok) készítik el. Az elkészült program az adott többéves periódusra vonatkozóan tartalmazza a fejlesztés célkitűzéseit és prioritásait. Amennyiben a tervet az Európai Bizottság elfogadja, közösségi támogatási keretté (CSF – Community Support

Framework) válik. A támogatási keret végrehajtását leíró operatív programokat (OP) szintén a Bizottságnak kell jóváhagynia. Egy több évet átfogó CSF-hez általában több OP tartozik.

Az operatív programok végrehajtásának részleteit az ún. program-kiegészítő dokumentumok tartalmazzák. Egy program végrehajtásához általában a következő intézmények kiépítése szükséges.

- Irányító Hatóságok (MA – Managing Authority): minden OP-hoz tartozik egy irányító hatóság. Ő felügyeli a program benyújtását, majd végrehajtását. A végrehajtó intézményrendszer több szintet tartalmazhat, melyek funkcionálisan elkülönülhetnek (projektek kidolgozása, értékelése stb.), melyet ún. közreműködő szervezetek végeznek.

Monitoring Bizottság (MC – Monitoring Committee): az Irányító Hatóság jelentése alapján végzi a program monitoringját. Tagjai közt a legkülönbözőbb partnerszervezetek képviseltetik magukat.

Kifizető Hatóság (PA – Paying Authority): a pénzügyi menedzsmentért felelős szervezet. Ő végzi a támogatások lehívását és továbbítását a végső kedvezményezettek felé.

3.2. Az előcsatlakozási alapok rendszere

Az Európai Közösség, hogy segítse a közép-kelet-európai országok integrációját, létrehozta az előcsatlakozási alapok rendszerét.

3.2.1. PHARE, SAPARD, ISPA

Az előcsatlakozási alapok közül kétségkívül legnagyobb jelentőségű a PHARE program. A program 1989-es kialakításának eredeti célja Lengyelország és Magyarország segítése, majd a program célterülete kibővült a többi kelet-közép-európai országgal (Bulgária, Csehország, Észtország, Lettország, Litvánia, Románia, Szlovákia, Szlovénia). 2000-ig haszonélvezője volt a programnak a nyugat-balkáni országok közül Albánia, Bosznia-Hercegovina és Macedónia is, majd mikor a kelti csatlakozás elérhető közelségbe került, a programban „profil-tisztítás” zajlott, így a kedvezményezettek köre leszűkült a csatlakozni készülőkre, a nyugat-balkáni országok számára pedig a CARDS program vált elérhető forrássá. A PHARE célkitűzései:

- Közigazgatási szervek és intézmények hatékony működésének erősítése;
- Az Európai Unió „extenzív” joganyaga (acquis communautaire) átvételének segítése, az átmeneti periódusok hosszának csökkentése;

- Gazdasági és társadalmi kohézió megteremtése.

A felsorolásból látszik, hogy megjelenik az Unió regionális politikájának átfogó célja is a célkitűzések között. A keleti bővítéssel taggá váló országok számára a PHARE-asszisztencia folyamatosan szűnt meg, az utolsó programok 2003-ban indultak, jelenleg zárulnak. A taggá válással a bizottsági Delegációk feladatát a helyi hatóságok vették át, így a programvégrehajtás folyamatosan decentralizálttá vált.

A csatlakozásra való felkészülés segítségével újabb mérföldkönek számított 1999-ben a SAPARD és az ISPA nevű támogatási programok elindítása. A SAPARD az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap orientációs támogatásainak fogadására készíti fel a tagjelölteket, mezőgazdasági és vidékfejlesztési célokat támogat. Az ISPA a Kohéziós Alaphoz hasonlóan nagyobb léptékű infrastrukturális beruházásokat finanszíroz az előcsatlakozási időszakban.

3.2.2. Az előcsatlakozási alapok támogatásainak felhasználása

A PHARE-források felhasználásának alapjául az egyes, már tagjelölti státuszban lévő országok (jelenleg Horvátország és Macedónia) előcsatlakozási stratégiai szolgálnak, mely gyakorlatilag a csatlakozási folyamat útiterve.

Az Európai Unió előcsatlakozási forrásainak felhasználása több, egymástól bizonyos eljárásrendi szabályok mentén elkülöníthető módon valósulhat meg, melyet részletekbe menően a Bizottság által kiadott Practical Guidelines című dokumentum határoz meg. Ennek alapján a következő végrehajtási módok különíthetők el:

- Centralizált végrehajtási rendszer: az Európai Bizottság jár el a kedvezményezett ország nevében, ő hozza meg a beszerzésekkel, szerződéskötésekkel kapcsolatos döntéseket;
- Centralizált, de dekoncentrált végrehajtási rendszer: az Európai Bizottság saját helyi képviselőjére (Delegáció) ruhazza a beszerzésekkel és szerződéskötésekkel kapcsolatos hatásköröket;
- Decentralizált végrehajtási rendszer ex-ante ellenőrzéssel: a Bizottság átruhazza a beszerzési és szerződéskötési feladatokat a kedvezményezett ország kijelölt szervére. Az ex-ante ellenőrzés azt jelenti, hogy a Bizottság jóvá kell hagyjon minden beszerzéssel és szerződéskötéssel kapcsolatos dokumentumot még azok hatálybalépése előtt;
- Decentralizált végrehajtási rendszer ex-post ellenőrzéssel: a Bizottság átruhazza a beszerzési és szerződéskötési feladatokat a kedvezményezett ország kijelölt szervére. Az ex-post ellenőrzés azt jelenti, hogy a prog-

ram- vagy projektvégrehajtó (megrendelő) egység hoz meg minden beszerzéssel és szerződéskötéssel kapcsolatos döntést a Bizottság előzetes jóváhagyása nélkül, a Bizottság kizárólag utólagos revíziót végez a program/projekt lezárulta után.

A fent vázolt eljárásrendbeli különbségek az egyes CARDS-, illetve PHARE-kedvezményezett országok esetében eltérő. Minél liberalizáltabb a rendszer az adott országban, annál magasabb fokot ért el az intézményi harmonizáció.

Decentralizált intézményrendszer esetén a Delegációtól bizonyos hatáskörök nemzeti szervekhez kerülnek, a Delegáció szerepe a kontrollra szűkül. A következő főbb funkciók kialakítása és személyek kinevezése szükséges nemzeti szinten decentralizált rendszer bevezetése esetén:

- Központi támogatásfolyósító és szerződéskötő egység (CFCU);
- Közös Monitoring Bizottság (JMC);
- Nemzeti támogatási koordinátor (NAC);
- Nemzeti hitelesítési tisztviselő (NAO);
- Nemzeti alap (NF);
- Programhitelesítő tisztviselő (PAO).

Ezen funkciók kialakítása az SAP-országok közül egyedül Horvátországban történt meg, így az ottani programvégrehajtás decentralizáltnak nevezhető, míg a többi országban ez még nem alakult ki, illetve folyamatban van.

3.2.3. Az előcsatlakozási alapok és a CARDS program kapcsolata az Unió közösségi kezdeményezéseivel

Mivel a CARDS programot az Európai Unió kifejezetten a Nyugat-Balkán integrációjának elősegítésére hozta létre, ez is egyfajta speciális előcsatlakozási alapnak tekinthető. Mivel a 2.2.2. fejezetben leírt eljárási szabályok minden, az Unió határán kívül felhasznált segítségnyújtási alapra vonatkoznak, intézményi szempontból nincs különbség a „klasszikus” előcsatlakozási alapok és a CARDS-források menedzsmentje között. Ugyanakkor, míg a CARDS esetében a kedvezményezettek jellemzően a közigazgatás, a rendészet és az állami struktúrák általában, addig a PHARE – de főleg a vidékfejlesztést támogató SAPARD – esetében megjelennek a pályázati úton kiválasztott kis, nemkormányzati körből származó kedvezményezettek, akikkel a kapcsolattartás jóval bonyolultabb rendszert igényel, melynek ugyanolyan átláthatónak kell lennie, mint a pár kedvezményezettel működő CARDS esetében.

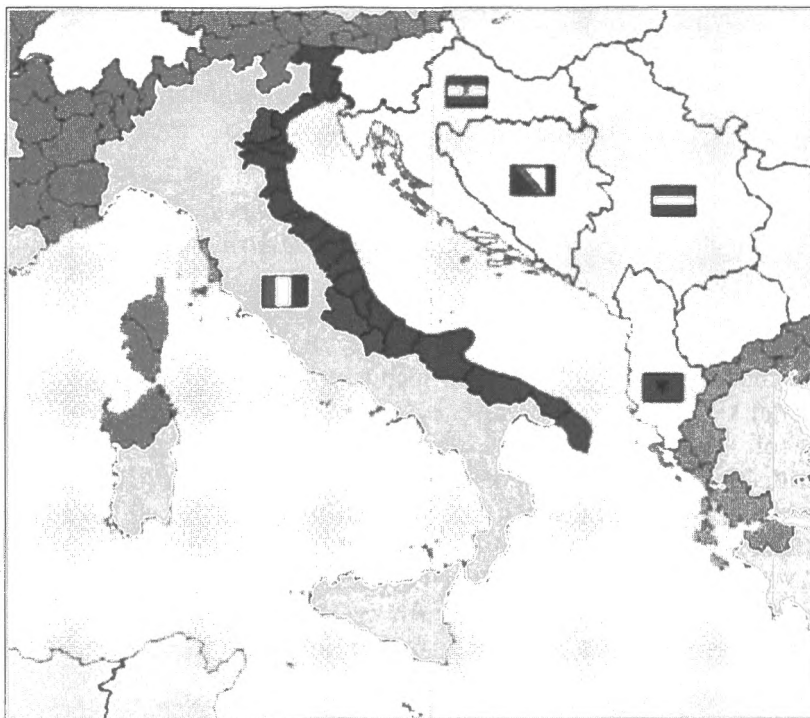
A PHARE és a CARDS másik közös vonása, hogy mindkettő felhasználható olyan közösségi kezdeményezésekben (pl. INTERREG) és egyéb uniós prog-

ramokban (pl. LIFE, TEMPUS stb.) való részvételre, melyre ennek híján nem lenne mód. Ezek a programok komoly mértékben hozzájárulnak ezen egyelőre meglehetősen izolált országok nemzetközi kapcsolatainak építéséhez.

A már említett területi együttműködési programok közül külön figyelmet érdemel a 2002–2006-os időszakban a határon átnyúló programok családjában (INTERREG IIIA) beindított ún. Adriai Szomszédsgái Program. A program sajátossága, hogy egy két- vagy háromoldalú határtérség helyett egy nagyobb, egy tengermellék két oldalát támogató programról van szó, melynek célterületét olasz oldalról a tengermelléki NUTS III egységek, provinciák alkotják, míg a másik oldalról államok teljes területükkel vesznek részt a programban (15. ábra), így az általunk vizsgált Nyugat-Balkán szinte összes állama – Macedónia kivételével – részt vesz a programban. Mivel Olaszország az Unió tagja, a forrásokat az Európai Regionális Fejlesztési Alap biztosítja, míg a nyugat-balkáni partnerországok számára a CARDS, illetve Horvátország számára CARDS- és PHARE-források állnak rendelkezésre.

15. ábra

Az Adriai határon átnyúló program célterülete



3.2.4. Az előcsatlakozási alapok jövője 2007-től

A 2007-től életbe lépő új előcsatlakozási eszköz, az IPA (Instrument for Pre-Accession) egyesíti nemcsak a három „hagyományos” előcsatlakozási alapot (PHARE, SAPARD, ISPA), hanem a CARDS és TAIEX forrásait is. A készülő rendelettervezet szerint az IPA „többéves indikatív pénzügyi keretrev” (MIFR) néven bevezet egy hároméves, gördülő tervezési programot, mely a programozási tevékenység alapjául szolgál. Ezzel valószínűleg átláthatóbbá és átjárhatóbbá teszi a jelenleg igen bonyolult rendszert. Az SAP-országok számára az IPA fogja biztosítani a lehetőséget az INTERREG utódjául szolgáló 3. célterület (Területi együttműködés) programjaiban való részvétellel.

4. A középtávon csatlakozási perspektívával nem rendelkező államok integrációja és regionális politikája

4.1. Metodológia

Az egyes országok vizsgálatának sorrendjét az határozza meg, hogy mennyire állnak messze a célként kitűzött uniós tagságtól. Mivel jelenleg középtávon (éertsd: 5–6 éven belül) egyedül Horvátországnak van esélye a teljes jogú tagságra, így ott a legelőrehaladottabb az intézményrendszer kiépítettsége.

A vizsgálatot minden ország esetében az európai integrációs folyamatának rövid áttekintésével kezdjük. Mivel a decentralizáció és szubszidiaritás a regionális politika szempontjából kulcsfontosságú kérdés, érdemes áttekinteni az egyes országok regionalizációját, ezzel párhuzamosan közigazgatási szervezetrendszerét. A következő vizsgálódási pont – a közigazgatás áttekintéséhez kapcsolódóan – a területi tervezés (amennyiben ilyesmiről beszélhetünk az adott ország esetében) szintjeinek vizsgálata. Végül minden ország esetében áttekin-tem az előcsatlakozási alapok felhasználására vonatkozó főbb mutatókat.

4.2. Szerbia és Montenegró

Mivel Montenegró lakossága 2006. május 21-én népszavazáson döntött a függetlenségéről, így a Szerbia és Montenegró nevű államközösség megszűntnek tekinthető. Bár a közös intézményrendszer szétválasztása még minden bizonynyal időt vesz igénybe, több szempontból a két ország már az államközösség idejében is külön úton járt. Montenegró azzal, hogy a dinár helyett 2002. január 1-jétől az euró lett a hivatalos fizetőeszköz, demonstrálni kívánta, hogy nem

kíván alkalmazkodni a nehézkes és problémákkal terhelt Szerbiához az Unió felé való közeledésben. Ennek megfelelően, bár Montenegró immár az ENSZ tagja, érdemes lenne külön államként tárgyalni, az Európai Bizottság egyelőre együtt kezeli Szerbiával.

Szerbia és Montenegró (akkor még Jugoszláv Szövetségi Köztársaságként) 2000-ben bekapcsolódott a Stabilitási és Együttműködési Folyamatba (SAP), a szaloniki csúcsertekezleten potenciális uniós tagként határozták meg. A Bizottság 2005. áprilisában nyilvánította alkalmasnak az országot a Stabilitási és Együttműködési Egyezmény (SAA) megkötését célzó tárgyalások megkezdésére. A tárgyalások a két tagköztársasággal egy időben indultak meg („twin-track approach”). A Bizottság kötelezte Szerbiát, hogy késedelem nélkül működjön együtt a volt Jugoszlávia háborús bűneit vizsgáló nemzetközi törvényszékkel (ICTY). A tárgyalások 2005. októberében megkezdődtek, de mivel az együttműködés – bár két háborús bűnöst, Slobodan Miloševićet (aki időközben hágai cellájában elhunyt) és Vojislav Šešeljt letartóztatatták – nem volt elégséges, 2006. május elején a tárgyalásokat Karadžić és Mladić kézre kerítéséig, illetve az együttműködés bizonyíthatóságáig befagyasztották.

A Montenegró a függetlenségi népszavazás sikere után szinte azonnal deklarálta, hogy nem hajlandó Szerbiát „bevárni” a csatlakozási folyamatban, így önálló tagjelölti státusz elérését tűzte ki célul. A Bizottság álláspontja alapján nem kell Montenegrónak az SAA-tárgyalásokat előlről kezdeni, bár az államközösség utódja nemzetközi-jogi értelemben Szerbia. A kicsi ország számára a csatlakozási tárgyalások lefolytatása komoly kihívást jelent, jelenleg a legnagyobb probléma a nem megfelelő mennyiségű és minőségű szakembergárda, mivel a tárgyalásokat eddig túlnyomórészt szerb diplomaták folytatták.

4.2.1. Regionalizáció Szerbiában

A regionalizáció Szerbiában – és általában a volt Jugoszlávia államaiban – történelmi örökség. Jugoszlávián belül Szerbia területéhez tartozott két autonóm tartomány (pokrajina), Vajdaság és Koszovó (Koszovó és Metohija); a „maradék” (Közép-) Szerbia, és ezen kívül az egyes tartományok nem tagolódtak tovább közigazgatási szintekre: az állam (illetve a tartomány) és a helyi önkormányzat (opština⁴¹) között nem létezett közigazgatási szint. Mivel az egyes helyi önkormányzatok viszonylag nagyok voltak (zömük központja város volt), Nagy-Jugoszlávia szétesésével közigazgatási reformot hajtottak végre minden volt tagállamban, melynek következtében a korábbi nagyobb önkormányzatok helyébe 4–5 kisebb önkormányzat lépett. (A volt Jugoszlávia utódállamai önkormányzatainak megjelölésére szolgáló opština (opcina, občina) szót a magyarra általában „járásként” fordítjuk, ami félreértéshez vezethet. A járás a ma-

gyarban több önkormányzatot lefedő alsó középszintet jelent, míg a vizsgált országokban ez a legalsó önkormányzati szint, bár méretük igen különböző lehet, 3–20 település tartozik egy járáshoz.)

Így a rendszer egyfelől demokratikusabbá vált, ugyanakkor Szerbiában ezt nem kísérte a középszint kialakítása. NUTS III szinten minisztériumi képviselő által vezetett középszint alakítottak ki a közelmúltban (okrug), melynek nincs közigazgatási funkciója, államigazgatási funkciója is csekély, területi tervezési szintet sem képvisel. Tervben van ugyanakkor ezen szint tartalommal való megtöltése. Ennek első jele, hogy az INTERREG IIIA Szerbia-Bulgária Szomszéd-sági program szerbiai célterületét 5 határ menti és egy határ közeli okrug képezi.

Mivel a két tartomány (a 1989-es miloševići alkotmányreformig) igen széles jogokat élvezett, külön szavazatuk volt az elnökségben (így gyakorlatilag Szerbiának három szavazata volt⁴³), a további bomlás megelőzése érdekében Milošević ezt a rendszert megszüntette, a tartományi testületek hatáskör nélkül maradtak. A demokratikus fordulattal és Koszovó nemzetközi protektorátus alá helyezésével a Vajdaság parlamentje és kormánya (Végrehajtó Tanács) visszakapta korábbi funkciói egy részét, így a Vajdaság – NUTS II-kompatibilis területi szintként és regionális kormányként – aktívan bekapcsolódott az európai régiók kapcsolatrendszerébe, tagja az Európai Régiók Gyűlésének (AER – Assembly of European Regions). 2002-ben saját fejlesztési alapot állított fel, mely több területen nyújt támogatási forrásokat (kis- és középvállalkozások, munkanélküliség kezelése, exporttámogatás, innováció, alternatív energiák hasznosítása, minőségbiztosítási rendszerek kialakítása, környezetvédelem) a támogatások elosztását tartományi szintű szektorális fejlesztési tervek segítik.

A Vajdaságon kívül Szerbia számára a regionalizáció jelenleg nincs napirenden. Tudományos körökben régóta diszkutált téma az egyébként roppant heterogén ország regionális felosztása, erre eddig nem került sor, és a közeljövőben várhatóan nem is fog, mivel jelenleg az ország területi egységének megőrzése a legsürgetőbb feladat, ami a decentralizáció ellen hat. Területfejlesztési törvény sincs, az ország egészére csupán állami szinten készültek fejlesztési programok, melyek szektorális szemléletet mutatnak, ezen kívül készült számos, az uniós csatlakozást és a pénzügyi segítségnyújtási alapok felhasználását szolgáló terv (határőrizeti stratégia, minisztériumi intézményfejlesztési stratégia stb.), de ezek nem tekinthetők a regionális politika előjelének.

4.2.2. A független Montenegró

Montenegróban – csakúgy, mint Szerbiában – nem létezik a helyi önkormányzat és az állam közötti középszint. A montenegrói kormány 2005-ben elfogadta az

előkészítés alatt álló területi tervezési és rendezési törvény irányelveit. A törvény célja az életminőség növelése, a fenntartható fejlődés biztosítása, tiszteletben tartva a vállalkozás szabadságát. Ez rendezési szemléletű törvényt sejtet, mely érthető, ha figyelembe vesszük, hogy a kis ország tengerparti területein komoly zsúfoltság alakult ki az utóbbi évek fokozott turisztikai beruházásai következtében.

A törvénnyel összhangban közigazgatási reformot irányoz elő: kistérségek (2–3 opština) kialakítását tervezi, melyek a területi tervezés alapszintjét jelentenék. Ezen területi szintekre fejlesztési intézmény-hálózat (ügynökségek) kialakítását vizionálja, melyeket fejlesztési tanácsok ellenőriznének a helyi civil szféra bevonásával (partnerség). Mindez az európai „jó gyakorlat” követésére utal, összhangban a mielőbbi uniós csatlakozási szándékkal.

4.2.3. EU-források felhasználása

Szerbia és Montenegró – a többi SAP-oroszhoz képest komolyabb gazdasági és társadalmi problémák, illetve a koszovói kérdés miatt – a CARDS-források legnagyobb hasznélvezője (14. táblázat).

14. táblázat

*CARDS-allokáció Szerbia-Montenegró (Koszovóval) számára
a 2005–2006-os időszakban (millió EUR)*

Célterület	Állam- szövetség	Szerbia	Montenegró	Koszovó	Összesen
Igazságszolgáltatás, rendészet	1,8	24,8	3,0	11,6	41,2
Intézményrendszer- fejlesztés	5,6	87,5	11,0	29,5	133,6
Gazdasági és társadalmi fejlődés	3,0	124	16,3	64,8	208,1
Környezetvédelem, termé- szeti erőforrások védelme	0,0	22,5	6,0	6,0	34,5
Demokratikus stabilizáció	3,4	28,5	3,7	11,5	47,1
Egyéb	2,2	46,2	6,5	20,1	75,0
Összesen	16,0	333,5	46,5	143,5	539,5

Az adatokból kitűnik, hogy a források elenyésző hányada allokálódott állam-szövetségi szintre. A prioritások között a legnagyobb arányt a „gazdasági és társadalmi kohézió” tette ki, mely regionális politikai célok megvalósulását jelenti. Ezen prioritásra allokált eszközökből vett részt Szerbia és Montenegró

három határon átnyúló programban (INTERREG IIIA): a magyar-román-szerb, a szerb-bolgár, és az ún. Adriai határ menti programban.

4.3. Bosznia-Hercegovina

4.3.1. Az integráció folyamata

A Nyugat-Balkán etnikailag legkényesebb összetételű országával hivatalosan 2005. november 21-én kezdődtek meg a tárgyalások az SAA-ról Szarajevóban, utolsóként az SAP-államok közül. A tárgyalások megkezdését a boszniai politikai elit az elmúlt évek munkájának elismeréseként értékelte. Az Unió kiemelte, hogy az országnak javítania kell együttműködését a hágai háborús bűnöket vizsgáló törvényszékekkel, el kell fogadnia a közszolgálati műsorszórásról szóló törvényt, biztosítania kell a rendőrségi reform végrehajtását.

Bosznia a daytoni béke-megállapodás óta igen komoly lépéseket tett a stabilizáció irányába, de a két államalkotó entitásnak és a három etnikum képviselőinek nem sikerült megállapodni több olyan kérdésben, ami alapvető a hatékony államszervezet szempontjából. Komoly harcok árán sikerült 2006. január 1-jétől bevezetni az egységes egykulcsos (17%) forgalmi adót, mely komoly lépés a feketegazdaság visszaszorítása felé. Nem sikerült ugyanakkor megállapodni az egységes rendőrség, határőrség és statisztikai szolgálat kialakításában. Az egységes állami szervek kialakításával a Szerb Köztársaság veszélyeztetettnek látja saját szuverenitását az államon belül, ezért igyekszik a döntéseket elodáztatni. Mindez végül a SAA aláírásának átmeneti elnapolásához vezetett, de a kormány hivatalos nyilatkozatai alapján az aláírás céldátumának 2006. végét tekintik.

4.3.2. Regionalizáció

Kevés olyan ország van Európában, melynek felosztásáról ennyit vitatkoztak volna a környező országok. Mindezek ellenére Bosznia és Hercegovina területi egységének igen nagy múltja van, köszönhetően egyértelmű természetes határainak.

Az 1995-ös daytoni megállapodás alapján az országot két egymással egyenjogú entitás alkotja, az ország területének 51%-át kitevő Bosznia-Hercegovinai Föderáció és a 49%-ot kitevő Szerb Köztársaság (RS – Republika Srpska). Ezen kívül Brčko városa önálló körzeti („disztrikt”) státuszt élvez, helyzete ugyanis közlekedési szempontból kulcsfontosságú, összekötő kapocs a RS északi és keleti része között, csakúgy, mint a Föderáció Szávamenti kantonja és a Föderáció törzsterülete közt. Brčko a háború után újjáépítés szempontjából az

ország mintarégiójának tekinthető, ide települt vissza a legtöbb háború során elmenekült lakos, itt a legnagyobb a gazdasági növekedés.⁴⁹ A Föderáció területe 10 kantonra tagolódik (16. ábra), melyek 3–14 helyi önkormányzatot (općina) foglalnak magukban. Az egyes kantonoknak (csakúgy, mint az államnak és a két entitásnak) önálló kormánya, minisztériuma, választott jogalkotó testülete van. A sokszintű és átláthatatlan közigazgatás roppant hatékonytalan államigazgatást és forráselosztást eredményez. A RS területén középszint jelenleg az općinák és az entitás között 7 államigazgatási régió – szerb mintára okrug – található, kizárólag központi végrehajtó funkcióval.

16. ábra

Bosznia-Hercegovina entitásai és kantonjai



A daytoni békeszerződés – melyet 1995-ben eredetileg 10 évre kötöttek – felmerült az ország területi felosztásának módosítása. Egyik megoldásnak tűnt a

jelenlegi két entitás helyzetének megerősítése (ezt elsősorban természetesen a RS támogatta), egy harmadik – horvát többségű – entitás kialakítása Hercegovinában, valamint az ország egészének „kantonizálása”, beleértve a RS területét is, de figyelembe véve az etnikai elvet. Ebben a kérdésben eddig a politikusoknak nem sikerült dűlőre jutniuk.

A jelenlegi felosztást tekintve a két entitás megfelel a NUTS II-régiókkal szemben támasztott követelményeknek, ami a lakosságszámot illeti (800 ezer és 3 millió között), de nem felel meg a területi kohézió kritériumának, mindenképp a RS esetében. A kantonok alkalmasak a NUTS III-szint lefedésére, de csak abban az esetben, ha azok funkciói összhangba kerülnek az RS területén található okrugokkal.

4.3.3. A területi tervezés szintjei: a fejlesztési régiók

Mivel az országban a központi hatalom igen gyenge tényezőnek tekinthető, állami szintű regionális tervezésről Bosznia-Hercegovinában nem beszélhetünk. A két entitás szintjén különböző ágazati tervek készültek, köztük vannak olyanok, melyek bizonyos szempontból regionális megközelítéseket is felvillantanak, sőt, regionális felosztási javaslatokat fogalmaznak meg (pl. a RS kis- és középvállalkozás-fejlesztési stratégiája), de ezen programok hibája, hogy kizárólag az egyes entítások szintjére készültek, mely területi egységek a korábban említett okok miatt nem tekinthetők szerves régióknak. Mindemelllett a Föderáció területén az egyes kantonok is rendelkeznek különböző fejlesztési programokkal, melyek áttekintése egy különálló dolgozat tárgyát képezhetné.

Az európai fejlesztési források sikeres lehívása érdekében azonban eddig 9 regionális fejlesztési ügynökség alakult. Az egyes Ügynökségek területi lefedettsége igen változó, de több esetben átlépi az entítások határait. Ezen régiók választott testülettel nem rendelkeznek, de tervezési és projektgenerálási tevékenység szinterei, mindez európai források, a Világbank, az Európai Beruházási és Fejlesztési Bank és az Európai Unió Főképviselőjének Hivatala (OHR) hatóságos támogatása mellett.

Mindezen „projektrégiók” alapján kikristályosodik egy olyan elsősorban gazdaság szervezési célú regionális felosztás, melyekkel az említett ügynökségeket támogató donorszervezetek számolnak. Ez alapján az ország öt gazdasági makrorégióra oszlik: északnyugati (Banja Luka, Prnjavor, Bihać, Prijedor, Sanski Most, Ključ, Drvar), északkeleti (Tuzla, Orašje, Doboje, Brčko), délkeleti (Mostar, Livno, Trebinje), sarajevói, valamint a központi régió (Zenica, Goražde, Foča).

4.3.4. Közösségi asszisztencia

Bosznia-Hercegovina kezdettől fogva részese az SAP-nak, így kedvezményezettje a CARDS-forrásoknak. Bosznia esetében a CARDS-támogatások célterületei elsősorban a menekültek visszatérésének, az állami intézményrendszer (adó- és vámhivatal) kiépítésének segítése, szociális kohézió, menekültek ellátása, integrált határellenőrzés, környezetvédelem és természeti erőforrások védelme. Ezen célok mentén a 2005–06-os időszak allokációs tervét a 15. táblázat tartalmazza.

15. táblázat

*A boszniai nemzeti CARDS program
2005–06-os indikatív programjának sarokszámai (millió EUR)*

Prioritás	Allokáció 2005–2006	
	Minimum	Maximum
1. Demokratikus stabilizáció	5,0	6,2
2. Jó kormányzás és intézménykiépítés	48,7	59,5
3. Gazdasági és társadalmi kohézió	34,0	41,6
4. Közösségi programok		3,5
5. Tartalék		1,0
Összesen		102,0

A SAP előrehaladásával Boszniának alkalmassá kell tennie intézményrendszerét a CARDS-nál komolyabb források fogadására. A források felhasználása jelenleg centralizáltan, az ún. dekoncentrált modell szerint zajlik. A kormány elkészítette stratégiáját a decentralizált program-végrehajtási modell bevezetésére, melynek azonban előfeltétele a SAA aláírása.

4.4. Albánia

Mivel Albánia 2006. június 12-én Luxembourgban aláírta a SAA-t, immár az Európai Unió társult tagja. Mindez igen nagy jelentőségű lépés, mert Albánia, mint Európa egykor legszegényebb és legelzártabb országa, mely sokáig veszélyes destabilizáló tényezőnek bizonyult, egyre közelebb kerül az európai integrációhoz, formálisan több térségbeli tagállamot megelőz. Mindezen eredmény mellett a hivatalos tagjelölti státus és a csatlakozási tárgyalások megkezdése még bizonytalan, ugyanis az európai közvélemény egyre szkeptikusabban vi-

szonyul a további bővítéshez, különösen a muzulmán országokkal kapcsolatban tartózkodó.

Az ország alapvetően unitárius berendezkedésű, önkormányzattal rendelkező NUTS II-szintű régiók nincsenek. Az ország 29 körzetre tagolódik, mely alatt a helyi önkormányzati szint található. Mindemellett körzetek társulásai területfejlesztési ügynökségeket hoztak létre, melyek fontos szerepet töltenek be a demokratikus intézményrendszerek kiépítésében, a fejlesztési célok megfogalmazásában. Ezen ügynökségek munkája jellemzően gazdaságfejlesztési fókuszú (KKV-k segítése, képzések), de megjelenik a határon átnyúló együttműködés, a civil szervezetek támogatása és a nemzetközi tapasztalatcsere is.

16. táblázat

*Az albán nemzeti CARDS-program allokációs tervei
2005–06-ra (millió EUR)*

Prioritás	Allokáció 2005–2006	
	Minimum	Maximum
1. Demokratikus stabilizáció	4,0	4,8
2. Jó kormányzás és intézménykiépítés	46,8	57,2
3. Gazdasági és társadalmi kohézió	27,6	33,8
4. Közösségi programok		3,2
5. Tartalék		1,0
Összesen		91,0

Az SAP megindulásával egy időben vált Albánia a CARDS program kedvezményezettjévé. Az albán nemzeti CARDS-program által kiemelten támogatott területek: bűnözés, csalás, korrupció visszaszorítása; közigazgatás hatékonyabbá tétele; kereskedelem, oktatás, közlekedés fejlesztése; szennyező folyamatok monitoringja, várostervezés; választási rendszer reformja. Az említett prioritások mentén 2005–06-ra vonatkozó allokációs tervet a 16. táblázat tartalmazza. Az allokáció összegében kisebb, de arányában megegyezik a bosznia-hercegovinaival, az egyes prioritásokon belül támogatott projektek azonban természetesen eltérőek. Albánia a CARDS-források segítségével részt vesz a görög-macedón-albán hármass határon kialakított szomszédsági programban (INTERREG IIIA) és a már említett Adriai Szomszédsági Programban.

4.5. Macedónia

4.5.1. Függetlenség és integráció

A volt Jugoszlávia legfejletlenebb tagköztársasága az 1991. november 17-én rendezett referendumon döntött saját függetlenségéről, mely kezdetben a térség többi országához képest problémamentesen zajlott. Mivel Görögország – szeparatizmustól tartva – nem volt hajlandó a kicsiny ország függetlenségét elismerni „Macedón Köztársaság” néven, áthidaló megoldásként az ország hivatalos megnevezésében mindmái napig a „Macedónia, Volt Jugoszláv Köztársaság” (FYROM) elnevezést használja.

2001. februárja és augusztusa között komoly etnikai válság tört ki az ország északkeleti, túlnyomórészt albánok lakta részén. A zavargásokat az Ohridi Keretmegállapodás zárta le, melynek alapján Macedónia deklarálta többnemzetiségű országgá vált, az albán a macedón mellett több járásban egyenrangú hivatalos nyelvvé vált.

Macedónia viszonylag korán bekapcsolódott az európai integrációs folyamatba. 1996-ban aláírta azt az egyezményt, melynek lehetőséget nyújtott számára, hogy bekapcsolódjon a PHARE programba. A SAA-t elsőként írta alá még 2001. áprilisában, mely 2004. április 1-jén lépett hatályba. Tavaly decemberben hivatalos tagjelöltté lépett elő, de a tagsági tárgyalások egyelőre nem kezdődtek meg. Mindennek előfeltétele jó pár területen további haladás: helyi közigazgatás, decentralizáció; bűnüldözés, igazságszolgáltatás megerősítése; korrupció leküzdése; választási rendszer demokratikusabbá tétele, üzleti környezet javítása. Mindemellett a kis ország integrációját az európai országok zöme deklarálta támogatja, a legfőbb kerékkötő Görögország, mely továbbra sem tudja elfogadni, hogy északi szomszédja Macedón Köztársaságként legyen a Közösség tagja.

4.5.2. Közigazgatás és regionális tervezés

Mivel Macedónia a volt Jugoszlávia legfejletlenebb tagja volt, a szövetségi transzferek legnagyobb haszonélvezője is volt egyben, így a területi különbségek kiegyenlítésére tett erőfeszítéseknek hagyományuk van.

Mint a többi volt jugoszláv tagköztársaságban, a függetlenséggel itt is lezajlott egy önkormányzati reform. Az eredetileg 35 önkormányzatból álló köztársaság a függetlenség után előbb 85, majd 120 helyi önkormányzattal állt. A jelenleg hatályos, 2004-ben született önkormányzati törvény szerint az ország közigazgatásának alapját 84 opstina alkotja, ebből 28-ban az albán is hivatalos

nyelvnek számít; valamint Szkopje városa különös státusszal, mely 10 önkormányzati egységre tagolódik. Az új önkormányzati törvény elfogadásával a kormány széleskörű decentralizációs programba kezdett, melynek kedvezményezettjei a helyi önkormányzatok. Önkormányzattal rendelkező területi közép-szint nincs.

2004. áprilisában dolgozta ki a Környezetvédelmi és Területi Tervezési Minisztérium az ország területi tervét, mely mindamellett, hogy definiálja a területi tervezés céljait, a központi helyeket 4 kategóriába sorolja. A városi központok között hierarchiát alakít ki, melyekhez vonzaskörzeteket jelöl; mindezt a jobb életminőség biztosítása és a területi decentralizáció céljával. Országos szintű központként emeli ki a terv Szkopjét, 490 ezres lakosságával (vonzaskörzete az egész ország, 2,2 millió lakos), definiál négy 45 ezer főnél népesebb makroregionális központot (Bitola – vonzaskörzete 300 ezer, Stip – vonzaskörzete 350 ezer, Tetovo – több mint 1 millió főt számláló vonzaskörzettel). Mindemellett meghatározza a 9 mezoregionális központot (Kumanovo, Prilep, Velesz, Ohrid, Sztrumica, Gosztivar, Kavadarci, Kicsevo, Kocsani), melyek lakosság száma meghaladja a 30 ezret. Ezen kívül a dokumentum definiálja a kistérségi és az alapszintű központokat is. Az így kialakított vonzaskörzetekre telepítendő tervezési, illetve közigazgatási funkciókról a terv nem szól, de a körzeteket organikus gazdasági egységként kezeli.

Az új területi koncepció kialakítása azért volt különösen időszerű, mert az ország területi struktúrájában komoly változások következtek be. Az albán kisebbség természetes szaporodási rátája jóval magasabb, mint a macedón többségé, így az ország északnyugati részében található városi központok komoly növekedésnek indultak az utóbbi évtizedben. A Priština–Tetovo–Szkopje–Kumanovo által meghatározott térség Európa egyik legsűrűbben lakott területe, magas népsűrűségű rurális agglomeráció, ahol a népsűrűség meghaladja a 1000 fő/km²-t.

4.5.3. Előcsatlakozási alapok felhasználása

Macedónia a nyugat-balkáni államok közül elsőként kapcsolódott be a PHARE programba, annak kifejezetten előcsatlakozási fókuszúvá válása és a SAP beindulása miatt 2000-ben vett részt az ország a programban utoljára, 2001-ig mintegy 240 millió euró⁶⁵ felhasználására volt módja. A SAP megindulásával Macedónia is bekapcsolódott a CARDS programba. Az ország nemzeti CARDS-stratégiája a következő kulcsterületeket emeli ki: demokrácia és jogállamiság, gazdasági és társadalmi fejlődés, igazságszolgáltatás és rendészet, környezeti és természeti erőforrások. A 2005–06-os időszakra vonatkozó indikatív program sarokszámaiból látszik (17. táblázat), hogy Macedónia részesedése az SAP-

államok közül a legszerényebb a közösségi asszisztenciából. Az ország hivatalos tagjelöltté válásával, melynek dátuma egyelőre bizonytalan, kedvezményezettjévé válna a PHARE programnak és a másik két előcsatlakozási alapnak. Mivel ez nem valószínű, hogy megtörténik 2007. vége előtt, így már csak az IPA-források kedvezményezettje lehet a jövő évtől. A programok végrehajtása jelenleg centralizáltan, dekoncentráltan zajlik, a tagjelölti státusz elérésével ez a rendszer vélhetőleg decentralizálttá válik.

17. táblázat

A Macedónia számára a 2005–06-os időszakban rendelkezésre bocsátott CARDS-források megoszlása prioritásonként (millió EUR)

Prioritás	Allokáció 2005–2006	
	Minimum	Maximum
1. Demokratikus stabilizáció	1,8	2,2
2. Jó kormányzás és intézménykiépítés	32,6	39,4
2a. Igazságszolgáltatás és rendészet	10,7	12,7
2b. Közigazgatási reform	21,9	26,7
3. Gazdasági és társadalmi kohézió	23,4	28,2
4. Közösségi programok	4,0	
5. Tartalék	0,8	
6. Egyéb	11,5	
Összesen	79,0	

5. Horvátország integrációs folyamata és regionális politikája

Mivel Horvátország integrációs folyamata a legelőrehaladottabb a Nyugat-Balkán országai közül, így esetében lehet a legjobban megfigyelni a regionális politika kialakulásának folyamatát, az intézményrendszer folyamatos alkalmazásával a strukturális alapok fogadására és a programok menedzsméjére. Az előző fejezetben alkalmazott tematikus bontást ez esetben is követem, annyi különbséggel, hogy a regionális politika vizsgálatánál nagy vonalakban áttekintem a horvát állam hazai támogatáspolitikáját is (4.3.1. fejezet), mivel ezek a célterületek beépítésre kerülnek az előcsatlakozási és strukturális alapok majdani rendszerében is (4.3.3. fejezet). Mindemellett a 4.4. fejezetben a korábbi or-

szágokhoz képest részletesebben tekintem át az előcsatlakozási alapok felhasználását.

5.1. Csatlakozás elérhető közelségben

Horvátország volt Macedóniát követően a második ország, melynek sikerült aláírnia a SAA-t, 2001. október 29-én, mely 2005. február 1-jén lépett hatályba. Ezt követően hamarosan benyújtotta tagsági kérelmét 2003. február 21-én, következő év júniusában elnyeri a hivatalos tagjelölti státuszt.

Mivel Horvátország, csakúgy, mint a többi térségbeli tagállam, adós maradt a háborús bűnöket vizsgáló hágai törvényszékekkel való együttműködésben, a csatlakozási tárgyalások megkezdését először elhalasztják (2005. március 16.). A körözött háborús bűnösök közül többen a háborút követő években elhunytak (Tuđman, Bobetko), a horvát körözött tábornok közül Ante Gotovina vált kulcsfigurává, akinek mielőbbi elfogásához és kiadatásához kötötték a csatlakozási tárgyalások megkezdését. Ha Gotovinát nem is, több segítőjét és kevésbé keresett háborús bűnöst sikerült a nyári hónapokban kézre keríteni, így 2005. október 3-án az ICTY Horvátországot együttműködőnek nyilvánítja, így még aznap megkezdődhetnek a csatlakozási tárgyalások. Ezt követően nem sokkal (2005. december 8.) maga Gotovina is kézre kerül, így ez a formális akadály is elhárul.

A – a horvát kormánynyilatkozatok alapján 2–3 évesre tervezett – csatlakozási tárgyalások során sorra merültek fel problémák. 2006. április végéig négy fejezet lezárására került sor. A fő hiányosságok a menekültek visszatérésének lassúsága, az igazságszolgáltatás akadozó reformja, az államigazgatást behálózó korrupció, a szerb kisebbség diszkriminációja, a közszolgálati média függetlensége. Gazdasági szempontból Horvátországra a Bizottság egyértelműen piacgazdaságként tekint, bár lassúnak és akadozónak értékeli a privatizációt, továbbra is nehézkes a külföldiek tulajdonszerzése, több esetben diszkriminációgyanus eljárások tapasztalhatók. További komoly probléma a viszonylag nagy költségvetési hiány, mely mielőbbi kiigazításokat tesz szükségessé.

Horvátország sokáig a csatlakozási folyamatban Törökországgal együtt haladt, az északi-ciprusi kérdés megoldatlansága miatt mostanra a két ország csatlakozási folyamata érezhetően elvált egymástól, így a horvát kormány kommunikációja ismét optimistábbá vált, 2009-re, legkésőbb 2010-re teszi a csatlakozás időpontját.

5.2. Közigazgatás és regionalizáció

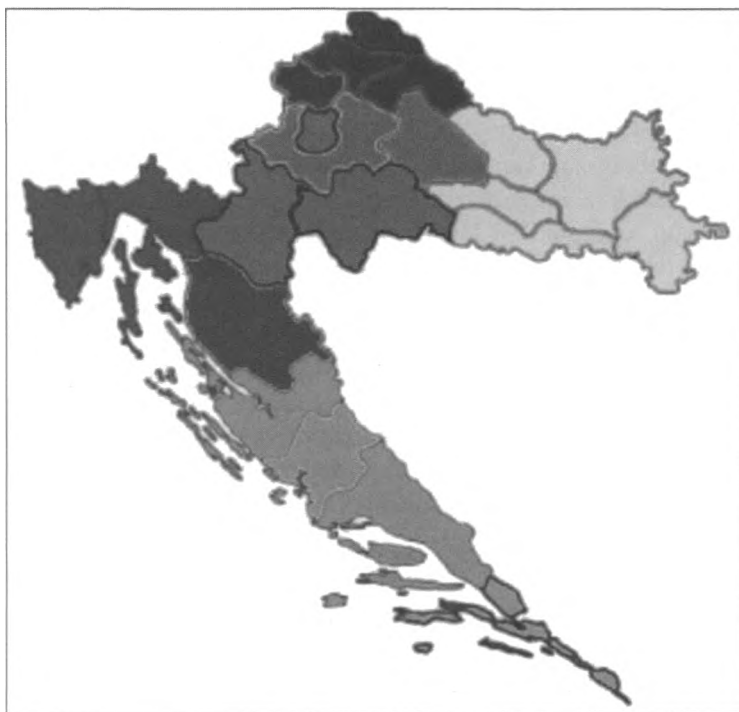
Horvátország – hasonlóan a térség többi államához – unitárius, erősen központosított állam. A függetlenséggel kialakított megyerendszer – a történelmi ha-

gyományokat figyelembe véve – igen elaprózott közigazgatási struktúrát eredményezett. A 20 megye (županija) és Zágráb város, melynek megyei státusza van, területileg és lakosságszám szerint is igen heterogén. A helyi önkormányzati szint – eltérően a többi volt jugoszláv tagköztársaságtól – elnevezésében is megkülönbözteti a városokat és a nem városi településeket. A városi központi önkormányzati egységek elnevezése „város” (grad), a városi központtal nem rendelkezőké község/járás (općina). A megyerendszer kialakulásával Horvátországban is végbement a helyi szint osztódása, radikálisan megnőtt az önkormányzatok száma, új városi státuszú önkormányzatok alakultak.

A megyei, középszintű önkormányzatot a törvény regionális önkormányzatnak nevezi. A megyei középszint választott testülettel rendelkezik, a megye elnöke, a főispán (zsupán) 2003. óta szintén választott tisztség. A megye funkciói a magyarországihoz hasonlóak, elsősorban intézményfenntartó, de koordinációs funkciókkal rendelkezik több területen (gazdaságfejlesztés, egészségügy, területrendezési terv elkészítése, megyei kezelésű védett területek igazgatása stb.).

17. ábra

Horvátország tervezett NUTS II-beosztása



Horvátország regionalizációja – történelmi okokból fakadóan – igen kézenfekvőnek tűnhet, tekintettel arra, hogy igen különböző hagyományú és történelmű részekből áll (Szlavónia, Közép-Horvátország, Zagorje, Tengermellék, Dalmácia stb.). Ezen elv alapján többféle regionalizációs javaslat született, de mivel a függetlenségi háború, az ország részekre szakadásának élménye olyan meghatározó és közeli, hogy erős, önkormányzatokkal rendelkező közép-szint kialakítása még az európai integráció kapcsán sincs napirendben.

Ennek ellenére – a statisztikai rendszer harmonizációjának kényszeréből fakadóan – történtek kísérletek NUTS II-szint kialakítására, elsősorban statisztikai, kisebb mértékben tervezési céllal. A horvát kormány által jóváhagyott javaslat (17. ábra) öt régiót tartalmaz: Észak-Horvátország (4 megye), Kelet-Horvátország (5 megye), Közép-Horvátország (4 megye + Zágráb), Nyugat-Horvátország (3 megye), Dél-Horvátország (4 megye). A 18. táblázat alapján látható, hogy ez a beosztás nemcsak területileg, hanem népességszám szerint is igen heterogén rendszert eredményez, az Eurostat mindeddig nem fogadta el. Itt kell megjegyezni, hogy Horvátországban jelenleg nincs sem megyei, sem regionális (NUTS II) statisztikai adatgyűjtés (a 18. táblázat adatai is a 2001-es népszámlálás alapján készültek), a területi statisztikai adatszolgáltatási rendszer kialakítása jelenleg zajlik, az Európai Unió támogatásával.

Regionalizáció hiányában a fejlesztéspolitika megvalósításának színtere elsősorban a megye. Az elmúlt években minden megyében megalakultak az Európai Integrációs Tanácsok, melyek néhány fős politikusokból és szakemberekből álló testület, mely koordinálja a megyei szintű tervezést és projektgenerálást. 2004 óta zajlik a megyék szintjén fejlesztési dokumentumok, úgynevezett Regionális operatív programok (ROP) kidolgozása. Ezek a megyei programok – melyek kidolgozása a dolgozat készítésekor mindenütt utolsó fázisban van – nem operatív programok a szó „brüsszeli” értelmében, hanem afféle komplex fejlesztési programok, melyek jellemzően szektorális szemléletben priorizálják a fejlesztendő területeket az egyes megyék esetében. Ezen programok elkészítését a megyék gyakran egynek tekintik a kötelező feladatok közül, a tervezésbe gyakran nem vonják be a megfelelő érdekcsoportokat, illetve az intézkedések – mindenkinek kedvezve – igyekeznek mindenre fókuszálni, hiányzik a stratégiai szemlélet, sérül a koncentráció elve. A legtöbb esetben – még a legtehetősebb megyék esetében is – a ROP intézkedéseikhez megyei szinten nem tudnak eszközöket hozzárendelni, így megvalósíthatóságuk a különböző külső források (kormányzati, uniós) esetlegessége miatt bizonytalan. Mindemelllett az egyes megyék gyakran rendelkeznek egyéb fejlesztési stratégiákkal (pl. turizmusfejlesztési tervek a tengerparti területeken, háború utáni újjáépítési tervek Szlavóniában stb.), melyek nincsenek feltétlenül összhangban a ROP-okkal. Mindenesetre a ROP-ok kidolgozása felfogható egyfajta tanulási folyamatnak, mely

alapot kínálhat az uniós csatlakozást követően a regionális programok kialakításának elsajátításához.

18. táblázat

A javasolt horvát NUTS II-régiók főbb adatai (2001)

NUTS II	NUTS III	Terület (km ²)	Lakosság
Észak	Kapronca-Kőrös	1 748	124 467
Krapina-Zagorje	1 229	142 432	
Muraköz	729	118 426	
Varasd	1 262	184 769	
összesen	4 968	570 094	
Közép	Belovár-Bilogora	2 640	133 084
Károlyváros	3 626	141 787	
Sziszek-Moszlavina	4 468	185 387	
Zágráb megye	3 060	309 696	
Zágráb város	641	779 415	
összesen	14 435	1 549 099	
Nyugat	Isztria	2 813	206 344
Lika-Zengg	5 353	53 677	
Tengermellék-Gorski Kotar	3 588	305 505	
összesen	11 754	565 526	
Kelet	Bród-Szávamente	2 030	176 765
Eszék-Baranya	4 155	330 506	
Pozsega-Szlavónia	1 823	85 831	
Verőce-Drávamente	2 024	93 389	
Vukovár-Szerémség	2 454	204 768	
összesen	12 486	891 259	
Dél	Dubrovnik-Neretva	1 781	122 870
Split-Dalmácia	4 540	463 676	
Šibenik-Knin	2 984	112 891	
Zára	3 646	162 045	
összesen	12 951	861 482	
Horvátország összesen	56 594	4 437 460	

Megyei szinten, de gyakran regionális szinten (több megyére kiterjedő hatáskörrel, nem feltétlenül fedve a vázolt NUTS II-javaslatot) fejlesztési ügynökségek alakultak, melyek gazdái a megyék, illetve megyeszékhely-városok. Ezen ügynökségek munkájának fókuszában elsősorban a helyi kis- és középvállalkozások támogatása áll, együttműködésben a szinte minden városban megtalálható vállalkozói központokkal. Gyakran tulajdonosai vállalkozói övezeteknek, inkubációs tevékenységet folytatnak, kisebb vállalkozói hiteleket nyújtanak; de egyre komolyabb részt képvisel munkájukban a projektfejlesztés és megvalósítás, mind hazai, mind uniós forrásból.

5.3. Regionális politika és intézményrendszer

5.3.1. A hazai területi kiegyenlítési transzferek vázlatos rendszere

Ahogy azt a statisztikai adatok is érzékeltették, az ország népsűrűség szempontjából roppant heterogén, hasonlóan alakul a kép, ha az egy főre jutó bruttó hazai terméket vizsgáljuk megyénként (18. ábra).

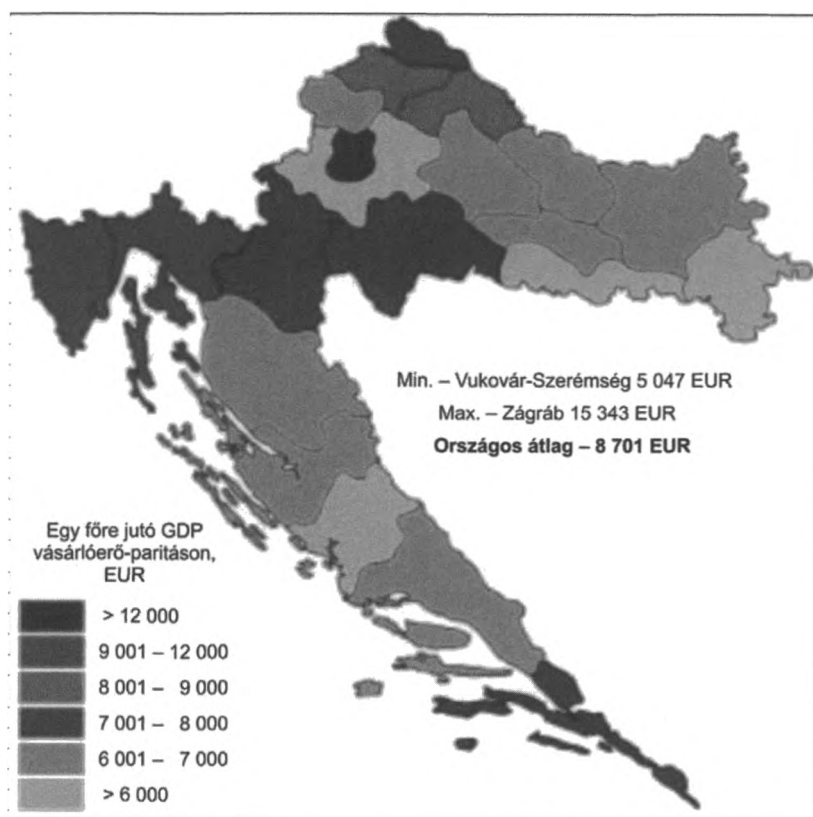
A területi egyensúlytalanságok kiegyenlítése a jelenlegi kormány kiemelt prioritása. Az egyes térségek a legkülönbözőbb kategorizálás szerint számíthatnak valamilyen szempontból fejletleneknek, ezt több törvény is szabályozza. Ezek alapján „segítségre szoruló” térségnek minősülnek a következők:

1. Megkülönböztetett állami bánásmód alá eső térségek:
A háborúban elfoglalt területek,
Területek, melyek az elmaradottság bizonyos kritériumainak megfelelnek;
2. Hegyvidéki területek;
3. Szigetek;
4. Határ menti területek.

A megkülönböztetett bánásmódban részesített területekről szóló törvény 1996-ban született, azóta számtalan módosításon ment keresztül. A törvény eredeti célja a háború következményeinek eltüntetése, a menekültek visszatérésének, a társadalmi és gazdasági haladás elősegítése, valamint a területi kiegyenlítés. A törvény 4 kedvezményezett terület-kategóriát különböztet meg; lehetővé teszi lakóingatlanok felújítását, különféle adókedvezmények juttatását ingatlanvásárlásra és egyéb felújítással kapcsolatos munkákra stb. Hasonlóan a háborús károk orvoslása a célja, de külön törvény foglalkozik Vukovár felújításáról mely 2001 óta hatályos.

18. ábra

Vásárlóerő-paritáson számított egy főre jutó GDP megyénként
(EUR, 2001)



A szigetekről szóló törvény Horvátország egyik hagyományosan elmaradott, juttatásokra szoruló térségeinek, az adriai szigetvilágnak nyújt támogatást. Alapja a Nemzeti Szigetfejlesztési Program, feladata a szigetek fenntartható fejlődésének biztosítása. A szigeteket fejlettségük alapján két kategóriába sorolja, intézkedéseit ennek megfelelően diverzifikálja. A támogatási lehetőségek közt szerepel a hitelnyújtás, adókedvezmények, szigeten termelt termékekre védjegyrendszer kialakítása, munkahely-teremtési, kommunálisinfrastruktúra-beruházási támogatások. Hasonló logikával nyújt támogatást a megfelelő célterületeknek a Hegyvidéki területekről szóló törvény: célja a természeti erőforrások fenntartható használatának megvalósítása, a támogatások alapjául a Hegyvidéki területek fenntartható fejlesztéséről szóló program, és az ehhez tartozó operatív programok szolgálnak.

A horvát regionális politika szempontjából kiemelkedő fontosságú a Regionális Fejlesztési Alapról szóló törvény. Az Alap elsősorban infrastrukturális beruházásokat finanszíroz, alapja a Horvátország regionális fejlesztési programja. Az Alapot önálló igazgatótanács működteti. Az Alap támogatást nyújt minden korábban felsorolt célterület számára (különleges bánásmódot élvező területek, háborús veszteségeket elszenvedő területek, szigetek, hegyvidéki területek, határ menti térségek), valamint azon területeknek (megyéknek), melyek egy főre jutó GDP-je nem éri el a horvát átlag 65%-át, továbbá egyéb (nem részletezett) térségeket. Az Alap forrásait privatizációs bevételek, központi költségvetési források, pénzügyintézetek által nyújtott kölcsönök, adományok, egyéb források alkotják. Főszabály alapján az Alap hiteleket nyújt infrastrukturális beruházásokra (mindenekelőtt kommunálisinfrastruktúra-fejlesztésre), a kedvezményezettek a helyi önkormányzatok. A támogatott projektek kiválasztása pályázati rendszerben zajlik, különleges esetben, amennyiben a célterület (megye) egy főre eső GDP-je nem éri el a horvát átlag 65%-át, a projekt mértékének 50%-áig lehetőség van vissza nem térítendő támogatások nyújtására. Az Alap juttatásait mód van felhasználni korábbi hitelek kamatainak törlesztésére is. A főszabály ellenére az irányító bizottságnak lehetősége van döntést hozni vissza nem térítendő juttatásról, de csak egyedi esetekben. Mindezek ellenére az Alap működésének gyakorlata azt mutatja, hogy az vissza nem térítendő juttatások képviselik a nagyobb részt az összes támogatásra vetítve, ami ellenkezik a szabályozással.

A Regionális Fejlesztési Alapon kívül említést kell tennünk még egy hasonló elven működő, de nagyprojektek helyett inkább kisvállalkozásokat támogató alapról, a Foglalkoztatási és Fejlesztési Alapról. Ezen alap működtetésére is külön testületet állít fel a törvény, a támogatások odaítélésének alapja az Alap éves pénzügyi terve. Az Alap által támogatott főbb tevékenységek: kis- és középvállalkozások támogatása, foglalkoztatási támogatások (elsősorban fiataloknak és felsőfokú végzettségűeknek), kisebb infrastrukturális beruházások finanszírozása, támogatás vállalkozások alapításához, ipari parkok, inkubátorházak, használaton kívüli állami tulajdonú épületek (barnamezők) felújítása. Működése az előző alaphoz hasonló.

5.3.2. Az állami fejlesztéspolitikai intézményrendszer

A jelenlegi horvát államigazgatási struktúrában a regionális politika megvalósításában a koordináló funkciót a Tengerészeti, Turisztikai, Közlekedési és Fejlesztési Minisztérium (MMTPR) látja el. Mindemellett a szektorális szemléletnek megfelelően egy sor egyéb minisztérium (Pénzügyminisztérium; Mezőgazdasági, Erdészeti és Vízgazdálkodási Minisztérium; Környezetvédelmi, Terület-

rendezési és Építésügyi Minisztérium stb.) is részese a fejlesztéspolitikának, csakúgy, mint a különböző fejlesztési alapok (Regionális Fejlesztési Alap, Fejlesztési és Foglalkoztatási Alap).

A regionális tervezés egyértelműen a csúcsszervnek minősülő MMTPR kompetenciája, szorosan együttműködve a Külügyi és Európai Integrációs Minisztériummal (MVPEI). A MMTPR feladata a minisztériumok közötti egyeztetések lebonyolítása, az ország regionális politikájának összehangolása az Európai Unió hasonló politikájával, valamint az említett strukturális pénzelosztó rendszerek működtetésének koordinációja.

Az MMTPR ellenőrzése alatt áll, de önálló szerv a Fejlesztésstratégiai és Uniók Forrásokat Koordináló Központi Állami Hivatal (SDURF), mely felelős az EU-csatlakozás közeledtével aktuálissá váló tervezési és fejlesztési dokumentumok elkészítéséért, a forrásfelhasználás alapjául szolgáló jogi háttér kialakításáért, az uniós források felhasználáshoz szükséges intézményi keret kialakításáért.⁸⁰ A Hivatal nemrég kapta meg feladatául az uniós támogatások felhasználásának koordinációját, korábban az – dekoncentrált előcsatlakozási rendszerről lévén szó – az Európai Bizottság Delegációjának hatáskörébe tartozott, majd a decentralizált végrehajtási rezsim bevezetésével a Külügyi és Európai Integrációs Minisztériumhoz és a Pénzügyminisztériumhoz kerültek bizonyos hatáskörök. A strukturális alapok fogadására való felkészülés azonban szükségessé tette az önálló hivatal felállítását.

5.3.3. A tervezési, programozási folyamat jelenlegi állása

A dolgozat szűkös keretei miatt ebben a fejezetben nem tekintem át a már felvázolt hazai támogatási célterületekhez kapcsolódó programozási tevékenységet, ehelyett röviden bemutatom, hol tart jelenleg Horvátország Stratégiai Fejlesztési Kerettervének (SFK) elkészítésében, ami tulajdonképpen a horvát nemzeti fejlesztési tervnek feleltethető meg, ami a csatlakozással közösségi támogatási keretté alakult majd a 2013-ig tartó csonka időszakra.

A fejlesztési dokumentumok kidolgozásának fő koordinátora a MMTPR, a tervezéssel és programozással összefüggő operatív munkát az előző alfejezetben bemutatott SDURF végzi. A tervezési munka előkészítését szolgálta a 2002-es CARDS programból megvalósult „Regionális fejlesztési stratégia és kapacitásfejlesztés” című projekt (kedvezményezettje a MMTPR), melyben külföldi tanácsadó szervezetek⁸¹ segítségével készült intézményrendszer-fejlesztési javaslat Horvátország alkalmassá tételére az előcsatlakozási és a strukturális alapok fogadására. Ennek egyik kimenetét képezte a Regionális Fejlesztési Stratégia (RFS) című dokumentum, melynek fő célja működőképes regionális fejlesztési politika kialakítása Horvátországban, mely hozzájárul a fenntartható fejlődéshez

és a nemzeti versenyképességhez. A dokumentumban megjelölt két konkrét cél előirányozza egyrészt a területi különbségek csökkentését, a megyék/régiók fenntartható fejlődési pályára állítását; másfelől hatékony regionális fejlesztési intézményrendszer kialakítását. A dokumentum időhorizontja 2006-tól 1913-ig terjed, kapcsolódik hozzá egy akcióterv a 2006–07-es időszakra, mely előirányozza a legsürgetőbb programalkotási teendőket. A RFS a következő dokumentumok kidolgozását irányozza elő:

- Megyei (illetve „szélesebb” régiókra értendő) fejlesztési tervek;
- Fejlődési nehézségekkel küzdő (az ún. „segítségre szoruló”) területek számára kidolgozandó fejlesztési tervek;
- Határon átnyúló és interregionális együttműködési program;
- A regionális fejlesztést szabályozó egységes törvényi keret;
- Intézményfejlesztési terv.

A stratégia megvalósításaként helyi szinten már elkezdődött (a dolgozat írásával egyidőben szinte az összes megyében befejeződik) a megyei fejlesztési programok (ROP-ok) kidolgozása, de ezt követően a megyéknél „szélesebb” régiókra (területi lehatárolásuk nem specifikált) is fejlesztési tervet kell majd kidolgozni. Központilag készülnek a RFS alá rendelt dokumentumként az egyes „segítségre szoruló” térségekre (különleges bánásmódot igénylő területek, szigetek, hegyvidéki területek, határtérségek) készülő szektorális tervek.

Időközben Nemzeti Stratégiai Keret (NSK) elkészítése is megkezdődött. Ennek alárendelve, a RFS-val egy szinten készülnek majd az egyes szektorális operatív programok. Ezek száma egyelőre nem ismert, mint ahogy az NSK-nak is csak egy ige rövid kezdeti változata érhető el.

5.4. Közösségi források felhasználása

Horvátország 2004. júniusától datálódó hivatalos tagjelölti státuszával vált a PHARE, SAPARD és az ISPA program kedvezményezettjévé. Ezt megelőzően, és jelenleg is, míg a program le nem zárul – a CARDS források egyik fő kedvezményezettje. A horvát nemzeti CARDS-stratégia alapján a támogatások az alábbi fő prioritások mentén zajlottak:

1. Demokratikus stabilizáció: menekültek visszatérése, civil társadalom erősítése;
2. Gazdasági és társadalmi fejlődés: kereskedelem, üzleti környezet, szociális kohézió javítása;
3. Igazságügyi és rendészeti kérdések: az igazságszolgáltatás modernizációja, szervezett bűnözés elleni fellépés, integrált határőrizet;
4. Közigazgatási kapacitásfejlesztés, közigazgatási reform;

5. Környezet és természeti erőforrások védelme.

Mivel Horvátország 2004-ben tagjelöltté vált, 2005–06-ra nem készült már allokációs terv, jelenleg a 2003–2004-es projektek zajlanak. A horvát nemzeti CARDS program prioritások szerinti allokációját mutatja a 19. táblázat.

A CARDS-ban támogatott projektek zöménél – csakúgy, mint a többi SAP-ország esetében – a kedvezményezettek első sorban központi állami szervek (foglalkoztatási szolgálat, határőrség, statisztikai hivatal, az egyes minisztériumok), ezen esetekben a projektek kiválasztása nem nyílt pályázati rendszerben történt, hanem a Bizottság Delegációjának döntésén múltott az egyes projektek támogatása (dekoncentrált rendszer). Egyes prioritások esetében (demokratikus stabilizáció, gazdasági-társadalmi kohézió) lehetőség volt pályázati rendszeren keresztül alulról jövő kedvezményezések támogatására. Ezeket a projekteket zömében az egyes megyék generálták, kedvezményezettjei is rendszerint különböző megyei szervek (turisztikai közösségek, vállalkozói központok) voltak. Ez jelentette a helyi szint számára az első projektgenerálási tapasztalatot, a koordináló szerepet a megyei integrációs tanácsok látták el. Viszonylag gyorsan megmutatkoztak az egyes megyék közti projektgeneráló kapacitás-béli különbségek.

19. táblázat

*Horvátország CARDS-allokációi szektoronként 2002–2004
(millió EUR)*

Prioritás	2002	2003	2004	Összesen
Igazságszolgáltatás és rendészet	10,0	12,0	26,85	43,85
Közigazgatási kapacitásfejlesztés	12,0	11,8	15,10	38,90
Gazdasági és társadalmi fejlődés	18,0	17,5	17,75	53,25
Környezet és természeti erőforrások védelme	3,0	3,7	3,80	10,50
Demokratikus stabilizáció	16,0	17,0	17,50	50,50
Összesen	59,0	62,0	81,00	197,00

A PHARE program 2005-ös indulásával a helyi kezdeményezések számára új lehetőségek nyíltak meg. A 2004-es CARDS-ból elkezdett, majd a 2005-ös PHARE-ből folytatott „Gazdasági és társadalmi kohézió támogatása” című pályázati programon belül nemrég került meghirdetésre mintegy 6,6 millió euró értékben egy pályázati felhívás, mely üzletiinfrastruktúra-fejlesztési célra juttat támogatást helyi gazdaságfejlesztésben érdekelt szervek (önkormányzatok, vállalkozói központok, inkubátorok, turisztikai közösségek stb.) számára, nyílt pályázati rendszer formájában.

Szintén a CARDS és a PHARE program finanszírozta Horvátország esetében a részvételt az INTERREG III programban. A CARDS program segítségé-

vel részt vesz az INTERREG IIIB CADSES programban, az INTERREG IIIC-ben, valamint két határ menti programban: az Adriai Szomszédsági Programban, és a Szlovénia–Magyarország–Horvátország Szomszédsági Programban. A 2006-os évben mindkét program számára 3–3 millió euró támogatást nyújt a PHARE program a horvát oldali projektpartnerek számára. Ezen kívül működik még egy szlovén-horvát CBC-program is, mely két kiemelt projektet támogat: egy határon átnyúló szennyvízkezelési beruházást Brežicében, valamint egy helyi kapacitásfejlesztési projektet, melynek célja határ menti projektek kidolgozása.

Horvátországban a programvégrehajtás jelenleg decentralizált rendszerben zajlik, ex-ante ellenőrzéssel. A programhitelesítést végző tisztségviselők és a programkoordinátorok kinevezése megtörtént, a központi támogatási és szerződéskötési hatósági (CFCU) funkciókat a Pénzügyminisztérium látja el. 2007-től a PHARE-t Horvátországban is felváltja az IPA, egyesítve a vidéki térségek és a strukturális beruházások támogatását szolgáló forrásokat.

Irodalom

- Bevezetés az Európai Unió támogatási rendszerébe – Közigazgatási továbbképzési jegyzet. *Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2005.*
- CARDS Assistance to the former Yugoslav Republic of Macedonia – Multi-annual Indicative Programme 2005–6. *Európai Bizottság.*
- CARDS Assistance Programme – Former Yugoslav Republic of Macedonia 2002–2006. *Európai Bizottság.*
- CARDS Assistance to Albania: Multi-annual Indicative Programme 2005–6. *Európai Bizottság.*
- CARDS Assistance to Bosnia and Herzegovina: Multi-annual Indicative Programme 2005–6. *Európai Bizottság.*
- CARDS Country Strategy Paper for Croatia 2002–2006. *Európai Bizottság.*
- CARDS Regional Multi-annual Indicative Programme 2005–2006. *Európai Bizottság.*
- Croatia Screening – Poglavlje 21: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenta. *A Horvát Köztársaság Külügyi és Európai Integrációs Minisztériuma.*
- CROST – Projektfejlesztő műhelymunka-sorozat a Dél-Dunántúl és Horvátország határ menti megyéinek helyi szereplői számára. Hallgatói kézikönyv. *Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség Kht., Pécs, 2005.*
- Ekonomski bilten 8. szám. *OHR, 2006. január 1.*
- Fazekas J. (szerk.): Az európai integráció alapszerződesei. *KJK Kerszöv, Budapest, 2002.*
- Fond za regionalni razvoj Republike Hrvatske – Uvjeti kreditiranja infrastrukturnih i gospodarskih projekata. *MMTPR, Zágráb, 2002. augusztus.*
- Fond za regionalni razvoj Republike Hrvatske. *Az Állami Revíziós Iroda jelentése az Alap gazdálkodásáról, 2003.*

- Hajdú Z.: Bosznia-Hercegovina: államiság és közigazgatási térszervezés (In: Balkán Füzetek No. 2). *PTE TTK FI K-MBTK, Pécs, 2005.*
- Horváth Gy.: Európai regionális politika. *Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 1998.*
- Illés I.: Közép- és Délkelet-Európa az ezredfordulón. *Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2002.*
- Az INTERREG Magyarországon – Kézikönyv. *VÁTI Kht., Budapest, 2004. szeptember.*
- Mesić, S.: Jugoszlávia nincs többé. *Helikon, Budapest, 2003.*
- A new partnership for cohesion: convergence, competitiveness, cooperation – Third report on economic and social cohesion. *Az Európai Unió Bizottsága, 2004. február.*
- Osmanković, J.: Regionalizacija i regionalni razvoj Bosne i Hercegovine u poslijeratnom razdoblju. *A Zágrábi Közgazdaságtudományi Kar évkönyve II. évfolyam 1. szám, 2004.*
- Polazne osnove za reformu sistema planiranja i uređenja prostora – Koncept zakona o planiranju i uređenju prostora (radna verzija za diskusiju). *Montenegrói Köztársaság Környezetvédelmi és Területrendezési Minisztériuma, 2005.*
- Practical Guide to contract procedures financed from the General Budget of the European Communities in the context of external actions (PraG). *Európai Bizottság, 2003. május.*
- Program pomoći CARDS – Regionalna strategija 2002–2006. *Európai Bizottság, 2002.*
- Program pomoći CARDS – Regionalna strategija 2002–2006. *Európai Bizottság, 2002.*
- Programme Complement – INTERREG IIIA Adriatic Cross-border.
- Reményi P.–Végh A.: A Brčkoi Körzet: megoldás vagy zsákutca? (In: Balkán Füzetek No. 2). *PTE TTK FI K-MBTK, Pécs, 2005.*
- Strategija i jačanje kapaciteta za regionalni razvoj (CARDS 2002 program za Hrvatsku) – Analiza stanja u regionalnom razvoju RH. *MMTPR, ECORYS, ÖAR, Zágráb, 2004. szeptember.*
- Strategija i jačanje kapaciteta za regionalni razvoj (CARDS 2002 program za Hrvatsku) – Programi, pravni i institucionalni okvir – Nacrt. *MMTPR, ECORYS, ÖAR, Zágráb, 2004. szeptember.*
- Strategija razvoja malih i srednjih preduzeća u Republici Srpskoj za period 2006–2010. godina. *A Szerb Köztársaság Kormánya, Banja Luka, 2006. február.*
- Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske. *A Horvát Köztársaság Tengerészeti, Turisztikai, Közlekedési és Fejlesztési Minisztériuma, Zágráb, 2005. szeptember.*
- Strategija za uvođenje decentraliziranog sistema upravljanja programima pomoći Evropske unije u BiH. *Bosznia-Hercegovina Minisztertanácsának Európai Integrációs Igazgatósága.*
- Strateški okvir za razvoj 2006–2013. Radna verzija. *SDURF, Zágráb, 2006. május.*
- Susedski program Srbija i Crna Gora–Bugarska. Zajednički programski dokument 2004–2006.
- Szalayné S. E.: Az Európai Unió közjogi alapjai I. kötet. *Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2003.*
- Švigir, Z.–Teodorović, I.: A sokszínűség, mint fejlesztési forrás. A régiók szerepe Horvátországban. In: Horváth Gy. (szerk.): A régiók szerepe a bővülő Európában. *Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2000.*
- Upravljanje projektnim ciklusom u Srbiji. *Szerb Köztársaság Kormánya, 2004. március.*

Vašić–Mijatović–Simić–Radović: Regionalizacija Srbije. *Centar za liberalno-demokratske studije, Friedrich Ebert Stiftung, 2003.*

Vida K.: Ez európai integráció története. In: Kende T.–Szűcs T. (szerk.): Európai közjog és politika. *Osiris, Budapest, 2003.*

Internet-hivatkozások:

- Bosznia-Hercegovina Minisztertanácsának Európai Integrációs Igazgatósága – <http://www.dei.gov.ba/>.
- A Boszniai Szerb Köztársaság Kormánya – <http://www.vladars.net/>.
- Bruxinfo – <http://www.bruxinfo.hu/>.
- Clickable map of Bosnia-Hercegovina – [http://www.crwflags.com/fotw/flags/ba\(.html](http://www.crwflags.com/fotw/flags/ba(.html).
- Az Európai Bizottság Albániai Delegációja – <http://www.delalb.cec.eu.int/>.
- Az Európai Bizottság Bosznia-Hercegovinai Delegációja – <http://www.delbih.ec.europa.eu/>.
- Az Európai Bizottság Macedóniai, Volt Jugoszláv Köztársaság-beli, Delegációja – <http://www.delmkd.cec.eu.int/>.
- Az Európai Bizottság Szerbia-Montenegrói Delegációja – <http://www.eudelyug.org/>.
- Az Európai Bizottság Bővítési Főigazgatósága – <http://www.ec.europa.eu/comm/enlargement/>.
- Európai Régiók Gyűlése – <http://www.aer.org/>.
- Európai Újjáépítési Ügynökség – <http://www.ear.eu.int/>.
- A Horvát Köztársaság Fejlesztésstratégiai és Uniós Forrásokat Koordináló Központi Állami Hivatala – <http://www.strategija.hr/>.
- A Horvát Köztársaság Külügyi és Európai Integrációs Minisztériuma – <http://www.mvpei.hr/>.
- A Horvát Köztársaság Tengerészeti, Turisztikai, Közlekedési és Fejlesztési Minisztériuma – <http://www.mmtpr.hr/>.
- Korca Regionális Fejlesztési Ügynökség – <http://www.rda-korca.org/>.
- A Macedón Köztársaság Helyi Önkormányzati Minisztériuma – <http://www.mls.gov.mk/>.
- A Macedón Köztársaság Kormánya – <http://www.vlada.mk/>.
- A Macedón Köztársaság Környezetvédelmi és Területi-tervezési Minisztériuma – <http://www.moep.gov.mk/>.
- A Montenegrói Köztársaság Környezetvédelmi és Területrendezési Minisztériuma – <http://www.mepp.vlada.cg.yu/>.
- A Szerbiai Köztársaság Kormánya – <http://www.srbija.sr.gov.yu/>.
- A Szerbiai Köztársaság Kormányának Európai Integrációs Hivatala – <http://www.seio.sr.gov.yu/>.
- TAIEX – <http://taiex.cec.eu.int/>.
- Vajdaság Autonóm Tartomány Gazdasági Titkársága – <http://www.spriv.vojvodina.sr.gov.yu/>.