

Tézisgyűjtemény

Kotoszné Székely Andrea

**A határmenti együttműködések helyzete Magyarország
és a szomszédos országok között**

*La coopération transfrontalière entre la Hongrie
et les Etats limitrophes*

Paris-Szeged, 2003.

Kutatási előzmények, célkitűzés és lehatárolás

Magyarországi határmenti kutatási előzmények léteznek ugyan, de ezek szórványosak, egy-egy határszakaszra, vagy hármashatár-térségre vonatkoznak. Így például az osztrák-szlovák-magyar határterületet vizsgálta a MTA RKK NYUTI keretei között Hardi Tamás, a horvát-magyar határon átnyúló együttműködésekkel foglalkozott Hajdú Zoltán, Észak-Kelet Magyarország határmenti területeit elemezte A határmentiség kérdőjelei az Északkelet-Alföldön című összefoglaló kötetben a MTA RKK Alföldi Tudományos Intézete Baranyi Béla vezetésével.

Léteznek továbbá pontszerű kutatási eredmények az ország határmenti területét illetően. Egységes, az ország összes határmenti területét magába foglaló, és a szomszédos országok határterületére is kiterjedő kutatás hosszú ideig nem folyt. Ennek a hiánynak a pótlására a szerző 1999 és 2003 között készített doktori disszertációt „A határmenti együttműködés helyzete Magyarország és a szomszédos országok között” címmel az Université Paris IV – Sorbonne és a Szegedi Tudományegyetem együttműködése keretében francia nyelven.

A doktori értekezés egy francia-magyar ún. „co-tutelle” rendszerben készült, ami azt jelenti, hogy az értekezés mind a magyar, mind az érintett francia tudományegyetemek kötelékében íródott. A tudományos kutatás kivitelezését a francia állam „thèse en co-tutelle” kormányosztódíja biztosította.

Elsőként a kutatás tárgyát határolom le térben és időben: a Magyarországgal szomszédos országok: Ausztria, Szlovénia, Horvátország, Szerbia és Montenegró, Románia, Ukrajna és Szlovákia. A vizsgált időszak 1990-től 2003 első feléig tart. A vizsgált időszakban a szomszédos országok köre változáson ment keresztül. Jugoszlávia felbomlott, 1991-ben függetlenné vált Szlovénia és Horvátország, 1991-ben a Szovjetunió is felbomlott, ennek következtében Ukrajna önálló állam lett. 1993-ban Csehszlovákia kettévált, létrejött az önálló Cseh Köztársaság és Szlovákia. A legutolsó változás 2003-ban következett be, amikor Jugoszlávia neve Szerbia és Montenegróra változott. Azon felül, hogy megváltozott a szomszédos országok száma ötről hétre a vizsgált időszak alatt, Ausztria kivételével azok politikai berendezkedése is jelentős változáson ment keresztül.

A határ menti együttműködés alatt a földrajzilag közvetlenül határos területek közötti együttműködést értem. Ez általában egy keskeny sávot jelent a határ mindkét oldalán, amelyeknek a pontos meghatározását a módszertani részben fejtem ki részletesebben. A dolgozat nem kizárólag az ebben a sávban működő együttműködések vizsgálja, hanem bemutatja a magasabb szintű kapcsolatokat is: interregionális, országok közötti, nemzetek feletti szinteken. Ezeknek a kapcsolatoknak sok esetben hatása lehet erre a sávra, vagy pedig ezen a területen realizálódnak a kapcsolatokból fakadó projektek és tevékenységek.

A vizsgálat módszerei és a dolgozat felépítése

A munkát az elméleti háttér feltárásával kezdtem. A lehetőségekhez mérten (nyelvismeret és anyagi eszközök) igyekeztem minél szélesebb skáláját feldolgozni a hazai és nemzetközi szakirodalomnak, nemzetközi szinten elsősorban a francia és angolszász szerzők műveit. Az elméleti háttér képezi a dolgozat első fejezetét.

A téma, jellegéből adódóan, interdiszciplináris. Érinti a földrajztudomány számos területét (geopolitika, társadalom- és gazdaságföldrajz, természetföldrajz, térképészet), a közgazdaságtudományt, statisztikát, történelemtudományt, jogtudományt, kisebbség-kutatást és a szociológiát.

Ahhoz, hogy az elméleti munka és a jelenlegi valós helyzet összekapcsolható legyen, célszerű volt a magyar határok történetének, a jelenlegi határok kialakulásának egy fejezetet szentelni, ami a második fejezetet alkotja.

Az elméleti háttér és az alapadatgyűjtés után következett a terepmunka. A kutatás 4 éve alatt a magyar határok mentén mintegy 28.000 km-t tettem meg, melynek során több, mint 80 határátlépés történt. A választott empirikus kutatási módszerek között a megfigyelés mellett nagy hangsúllyal szerepelnek a határ mindkét oldalán készített mélyinterjúk, ezek közül 103 esetben polgármesterekkel illetve önkormányzati szakemberekkel történt beszélgetések. 25 esetben pedig országos és/vagy helyi szakhatósági szakemberek véleményét ismertem meg szintén mélyinterjú keretében. A helyi lakossággal is történt kapcsolatfelvétel részben ad-hoc jellegű beszélgetések, formájában, részben lakossági kérdőív kitöltésekor. A lakossági kérdőív kitöltése a határ mindkét oldalán élő lakossággal történt, ennek megfelelően a magyar oldalon magyar nyelvű, a határ túloldalán magyar és az adott ország nyelvén előkészített, teljesen azonos tartalmú kérdőív állt a kitöltő rendelkezésére. Maga a kérdőív alapjában egységes, az eurorégiók és az Európai Unió programjai által nyújtott finanszírozás tekintetében a helyi viszonyokhoz adaptálva készült. Közel kétezer darab kérdőív került így feldolgozásra. A kérdőívhez kapcsolódóan "mental map"-ek készítésére is sor került, bár a kérdőíveket kitöltők körében a rajzolás nem volt túl szimpatikus feladat. Ez az egységes kérdőív volt szinte az egyetlen forrás, ami azonos adatokat biztosított a határ mindkét oldaláról.

A téma vizsgálatának egy fontos eleme a statisztikai adatok elemzése. Az adatgyűjtések során egy sor olyan alapvető nehézség merült fel, ami abból adódott, hogy a vizsgálat tárgyát egy olyan térség jelentette, mely két különböző országhoz tartozik. A hazánkat körülvevő országokban különböző a közigazgatási rendszer, azoknak különböző területi szintjei és hatáskörei vannak, ami alapvetően befolyásolja a fellelhető adatok típusát. Már ez a tény sejteti azt, hogy elég kevés az esély arra, hogy olyan adatsorok, változók létezzenek mind a két szomszédos országban, amelyek lehetővé teszik az összehasonlítást.

A területi szintű statisztikai adatok (ha léteznek) általában csak NUTS III szinten állnak rendelkezésre, de Szerbia és Montenegró, illetve Ukrajna esetében még ezek sem biztosítottak. Egyes országokban az adatok jelentős része csak az adott ország anyanyelvén volt elérhető, ezek feldolgozása lényegesen több időt vett igénybe és plusz költségekkel járt. Ahol létezett is adatsor, az ország anyanyelvét is sikerült megérteni, és ugyanarról a területi szintről származtak az adatok, ott vagy az adatok típusa, vagy az adatok időszora nem egyezett, így az összehasonlíthatóság nem volt biztosítva. A fellelhető, összehasonlítható vagy kiszámítható idősorokat a dolgozatban felhasználtam. A részletes területi szintű adatok hiánya a területi lehatárolásnál is gondot okozott és itt végül a terepen szerzett tapasztalatokra és a helyi szereplők visszajelzéseire támaszkodtam. Azokat a területeket értem a határ menti övezetbe tartozónak, ahol a tapasztalatok és a visszajelzések alapján valamilyen módon érezhető a határ hatása. Az általam lehatárolt határ menti övezetekre semmilyen statisztikai adatsor nem állt rendelkezésemre. Ennek ellenére a dolgozatban bemutatott területi adatsorok a lehetőségekhez mérten jól jellemzik a határ menti területek helyzetét.

A dolgozat további fejezetei az egyes szomszédos országokat sorra véve az azokkal való kapcsolatokat mutatják be és elemzik azok mélységét.

3. fejezet: Határ menti együttműködés Ausztriával, az Európai Unió tagországaival
4. fejezet: Határ menti együttműködés a jugoszláv utódállamokkal
 - 4.1.: A szlovén – magyar határszakasz
 - 4.2.: A horvát – magyar határszakasz
 - 4.3.: A szerb – magyar határszakasz
5. fejezet: Határ menti együttműködés a posztkommunista Romániával
6. fejezet: Határ menti együttműködés a szovjet utódállam Ukrajnával
7. fejezet: Határ menti együttműködés a szétválással létrejött Szlovákiával

Az egyes fejezetek felépítése többé-kevésbé egységes. Az az alapelv, hogy párhuzamosan vizsgálja az adott határszakasz mindkét oldalát, az összes alfejezeten végigvonul. Így kerülnek ismertetésre a kisebbségek, s bár a magyar oldalon nem mindenütt tipikusan a határ menti övezetben élnek, szerepüket fontos kiemelni a kapcsolatok alakítása kapcsán. (A kisebbségek konfliktuskeltő szerepe a történelem során többször bebizonyosodott). A kisebbségek bemutatásakor vizsgálat tárgyát képezi a kisebbségeket érintő jogi háttér, a konkrét életfeltételek: civil szervezetek, oktatási helyzet, kulturális élet. A fejezetek további felépítése nem teljesen egységes, igazodik a helyi adottságokhoz, de tartalmazza a következőket: a szomszédos ország gazdasági helyzete, a két ország általános gazdasági kapcsolatai, a vizsgált terület vagy ahhoz közelálló terület bemutatása, (a gazdasági, területi adatok segítségével a lehetőségekhez képest) közlekedési kapcsolatok.

A határ menti kapcsolatok különböző felbontásban kerültek bemutatásra: kulturális, oktatási, helyi önkormányzatok, civil szervezetek, közigazgatási egységek kapcsolatai, gazdasági kapcsolat. A dolgozatnak nem célja bármelyik kapcsolat kiemelt kezelése. Hasonló a helyzet az illegális kapcsolatokkal is, ezek közül a köztudottak említésre kerülnek, de a dolgozat ennél mélyebb elemzést nem tartalmaz. Az illegalitás gyökereinek feltárására nem kívánt vállalkozni a szerző.

Az eurorégiók bemutatása korábbi alfejezeteket képez. (A több szomszédos országot érintő eurorégiók csak egy országnál kerültek bemutatásra.) Ahol európai uniós finanszírozás érvényesül a határszakaszokon, ott ez külön elemzés tárgyát képezi.

A kutatás eredményei

A meglévő kapcsolatok bemutatása leíró jellegű. A kapcsolatrendszert és a szereplők érdekeinek dinamikáját nehéz meghatározni, bemutatni, mivel ezek még inkább kialakulóban vannak. Egyes területeken a vizsgált időszak elején nagyon kevés változás történt. Ahhoz, hogy érdekkonfliktusok születhessenek, az érderendszernek stabilizálódnia kell, erre azonban jelenleg még elég kevés a példa.

A kapcsolatok dinamikáját veszem végig a következőkben országokénti bontásban.

Az osztrák-magyar határszakasz a vizsgált időszak kezdetétől fogva élen járt a kapcsolatok kibontakoztatásában. Az osztrák oldalon egy stabilan működő piacgazdaság funkcionál, ami nagy segítséget jelentett a határ magyar oldalán tevékenykedő szereplőknek. Az osztrák oldal sokkal hamarabb és rugalmasabban reagált a lehetőségekre, néhány évnél el kellett telnie ahhoz, hogy a magyar oldal szereplői felfedezzék hosszabb távú érdekeiket. Napjainkban már a kapcsolatok minden szinten működnek, egyetlen érdekkonfliktus a munkaerőpiacon figyelhető meg, ahol az országos és a helyi érdekek ütköznek. A hármashatár-övezetekben a kapcsolatrendszerek a három ország együttműködése felé (is) mutatnak. Ezek kialakításában a bilaterális európai uniós programok is segítséget nyújtottak. Az összes magyar határszakasz közül ez a határszakasz a leginkább nyitott jelen pillanatban, itt a legerősebb a határ összekötő szerepe.

A szlovén-magyar határszakasz esetében egészen más a kapcsolatok kiindulópontja. Volt jugoszláv utódállamként, a rendszerváltást Szlovéniának az önálló független állam megteremtése is jelentette, ami 1991-től néhány évre teljesen lekötötte minden erejét, nem tudott a határ menti kapcsolatokra nagy intenzitással koncentrálni. Ezen a határszakaszon inkább a határ menti övezetekben élő kisebbségek vitték előre az együttműködést. Különleges jelentősége van az együttműködésben annak a nemzetközi vasútvonalnak, amit Zalalövő és Murska Sobota között építettek ki, feloldva a két ország közötti közvetlen vasúti kapcsolat hiányát. Ez egyben tipikus példája a határmentén megvalósuló, de nemzetek feletti érdekből fakadó beruházásnak. A szlovén – magyar határszakasz az osztrák – magyar határszakasz után a legnyitottabb. A nyitottság ellenére az összekötő szerepe elmarad a lehetőségektől.

A horvát-magyar határszakaszt jelentősen érintették az 1991-1997 között zajló háborús cselekmények. A határ egy része zárttá és átjárhatatlanná vált. A másik részen rövid távú érdekek mentén alakultak a kapcsolatok, 1998-tól indulhatott meg a hosszú távú érdekek kialakítása. A rövidtávú érdekeiket kereső szereplők mára már eltűntek, új szereplők léptek a helyükbe. Az érdekek körvonalazódásán túl, a konkrét, azok gyakorlati megvalósítása ezekben az években kezdődik. Mindennek ellenére a 2004-ben az Európai Unióhoz nem csatlakozó országok közül ez a határszakasz vált mára a legnyitottabbá.

A szerb – magyar határszakasz szerb oldalán 2000-ig katonai jellegű nacionalista diktatúra működött. A vizsgált időszak első részében 1995-ig a kapcsolatokból csak az egyéni és illegálisak voltak jelen. Az ENSZ embargó feladása után kezdtek a hivatalos kapcsolatok kialakulni, az 1999-es NATO bombázás ezt a fejlődést derékba törte. 2000 végétől, a demokratikus kormány megalakulásától kezdve van esély tartós kapcsolatrendszer kialakítására. Az 1995-ig meglévő szereplők mára már eltűntek, az 1996-tól létező szereplők egy része nem változott. A demokratikus időszakból eddig olyan kevés idő telt el, hogy csak körvonalazódnak, mik a feladatok. A zártság tekintetében a magyar – ukrán határszakaszt követően ez a határszakasz a legzártabb napjainkban.

A magyar – román határszakaszra jelentős hatást gyakorolt, hogy a rendszerváltás Romániában *de jure* 1990-ben megtörtént, *de facto* csak 1996-tól. A Románia területén élő jelentős számú magyar kisebbség és a román lakosság konfliktusai a két ország viszonyát nehezítették s bizonyos mértékben nehezítik ma is. Így a szereplőknél minden szinten bizalmatlanság alakult ki. Ezzel és a tökehiánnyal magyarázható, hogy mindenfajta kapcsolat kialakítása, fejlesztése nagyon lassan halad. Szinte minden típusú kapcsolat jelen van, de ezek általában nem túl erősek. Ebben a helyzetben lehet a legjobban befolyásolni a támogatásokkal a kapcsolatrendszert. A kapcsolatok nehézkessége miatt megállapítható, hogy az EU tagjelölt szomszédos országok közül Romániával a legzártabb a határ.

A magyar-ukrán a legellentmondásosabb határszakasz. A határ menti övezetet tekintve a legélénkebb a helyi szereplők szintjén. A kaotikus ukrán jogrendszer, az infrastruktúra alapvető hiányosságai gátat szabnak az együttműködés magasabb szintjeinek. A perifériák találkozásánál a szegénységből eredő kényszer indította el az együttműködést. A mozdítóérdekek egyéni, elsősorban gazdasági és részben illegális

motívumokból fakadnak. A helyiek számára a határ nyitott, de a külső szereplők számára messze a legzártabb valamennyi határszakasz közül.

A szlovák – magyar határszakaszon a kapcsolatépítést a Meciar-kormány 1997-ig erősen hátráltatta. A hivatalos kapcsolatok 1998-tól robbanásszerű fejlődésnek indultak minden szinten és területen. A hasonló fejlettségű területek közös érdekeiket már 1998 előtt felismerték és az akadályok megszűnése után a szereplők gyorsan tudták érdekeiket érvényesíteni. A határ szlovák oldalán többen élő magyar kisebbség kettős szerepet tölt be az országok között: konfliktusforrás, másrészt a közös nyelv révén összekötő kapocs. A határ zártsága a határvonal átlépésének procedúrájában nyilvánul meg elsősorban, minden más tekintetben a határ nyitottnak értékelhető.

Összességében elmondható, hogy a vizsgálat tárgyát képező határszakaszok zártságára és nyitottságára jelentősebb hatással vannak az országos szintű kapcsolatok, mint a helyi viszonyok, kezdeményezések.

Jövőkép

Általában nehéz meghatározni, hogy egy olyan összetett jelenség, mint a határ, milyen funkciókat és hogyan tölt be a jövőben. A szerző szerencsés helyzetben van, mert a közeljövő néhány, határokat érintő eseménye világosan kirajzolódik. 2004. május 1-től Magyarország és két szomszédja (Szlovénia és Szlovákia) az Európai Unió tagjává válik. Ezzel a magyar-szlovák, magyar-szlovén és a magyar – osztrák határszakaszok az EU belső határává válnak. Az Európai unió bővítése a többi határszakaszon is változásokat indukál.

Az Európai Unió bővítése kapcsán három határtípus különböztethető meg:

- 1) Az EU belső határai
- 2) EU tag és EU tagjelölt ország határa (magyar – horvát, magyar – román határszakaszok)
- 3) EU tag és nem EU tagjelölt ország határa (magyar – szerb, magyar – ukrán határszakaszok)

Az első esetben a határok lebomlása várható. A második esetben rövid távon nem várható lényeges változás a határszakaszokon, hosszabb távon a határok nyitottabbá válnak majd. A harmadik esetben a határok rövid távon is zártabbá válnak, mivel ezek a határok képezik 2004. május 1-től az EU külső határát. A határok záródó funkcióját érzékelteti az a tény, hogy az ukrán és a szerb állampolgárok 2003. november 1-től csak érvényes vízummal léphetik át a magyar határt.

Az EU-bővítéshez szorosan kapcsolódó kérdés a Schengeni Egyezményhez való csatlakozás. Az Európai Unió bővítésével szemben a Schengeni Egyezményhez történő csatlakozás időpontja bizonytalan. Ez további kérdéseket vet fel különösen a román – magyar határszakasz esetében, hiszen Románia várhatóan 2007-ben csatlakozik az Európai Unióhoz. A legfőbb kérdés, hogy érdemes-e magyar – román határszakaszon kiépíteni a schengeni határőrizeti rendszert, ismervén, hogy néhány éven belül ez a határszakasz is az EU belső határává válik. A magyar – horvát határszakasznál a válasz egyértelműnek tűnik, mivel Horvátország esetében az EU-hoz történő csatlakozás időpontja nincs megnevezve. Várhatóan Horvátország csatlakozása időben távol, mintegy

10 év múlva esedékes. Ilyen hosszú időintervallumra bevezetésre fog kerülni a schengeni határőrizeti rendszer, mint ahogyan ez az osztrák – magyar határszakaszon is megtörtént.

Az EU-bővítést követően a határ menti kapcsolatok támogatási rendszere is változni fog, az egyes országok különböző EU-s programokban való részvételi jogosultsága módosul. Magyarország, Szlovénia és Szlovákia a PHARE CBC program helyett az INTERREG program támogatásaira lesznek jogosultak. A magyar – román határon az INTERREG / PHARE programok összehangolására lesz szükség, míg a magyar – horvát határszakasz esetében az INTERREG / CARDS programok találkoznak.

Hosszabb távon a határok légiessé válnak, de a kultúrák megmaradnak és remélhetőleg az Európai Unióban is mindenki tudni fogja, hol húzódnak Magyarország határai.