

**Koller Inez**

**A Dél-dunántúli Régió külügyi stratégiája**

Szabó Máté hazai eredményekre is kitérő európai regionalizmus kutatást bemutató munkáját<sup>1</sup> összevetve egy konkrét, magyar regionalizmust elősegítő programmal szeretném érzékeltetni dolgozatomban, hogy a hazai regionalizmusról való gondolkodás milyen szinten áll, mely területeit fordította előnyére, és mely területeken nem sikerült még teljesen levetkőzni a homogén centralizált igazgatásból való kiindulást.

### *A regionalizmus szükséges megjelenése(?)*

A regionalizáció problémája a rendszerváltás óta foglalkoztatja mind a kutatókat, mind a közigazgatási szakembereket. Elsődleges prekonceptiója a témával foglalkozóknak, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás egyik lényeges része, hogy Magyarország a közigazgatási struktúrájában is igazodjon az unió országaihoz, vagyis véghezvigye a regionalizáció folyamatát. Mindamelllett, hogy valóban a hatékonyabb és társadalomközelibb közösség irányító elvek feltétele egy olyan komplex politikai, gazdasági, kulturális közösség kialakítása, mely territoriálisan szervezett, egyszerre foglal magában nemzetállam feletti és alatti elemeket, valamint olyan szerveződési forma, amely keretet ad az öngazgatás, a decentralizáció és a pluralizmus megvalósulásának<sup>2</sup>, két tény is ellentmond a regionalizmus hazai meghonosításának:

1. Magyarország nem rendelkezik regionális hagyományokkal.
2. Az Európai Unió csatlakozás előtti (15-ök) tagországai közül sem mindenhol található meg a regionalizmus (Dánia, Finnország, Svédország, Hollandia, Görögország, Írország, Luxemburg, Portugália)

Írországban voltak kísérletek a regionalizmus bevezetésére 1994-ben, az EU strukturális programjainak előkészítése és monitoringja tette szükségessé ezt a lépést, mégsem gyökerezett meg az államigazgatásban<sup>3</sup>. A skandináv országokban a történelmi hagyományok megszilárdult rendszere akadályozta meg a regionalizmus kialakulását. Portugáliában részlegesen sikerült, mivel létrejött az 1976-os regionalizmus kérdését rendező alkotmánymódosítás után Azora és Madeira régió, de az ország többi területén maradt a korábbi igazgatási struktúra.

---

<sup>1</sup> Szabó Máté, Civil társadalom, regionalizmus az Európai Unióban. Politikatudományi Szemle, 2003/2, 51-84. o.

<sup>2</sup> uo. Glatz Ferenc definíciója

<sup>3</sup> Soós Edit, Integráció és regionalizmus. Bába és Társai Kiadó, Szeged, 1999, 148-153. o.

Glatz Ferenc a posztkommunista országok számára a regionalizmus veszélyt rejtő következményeit, illetve elkerülésének előnyét sorolja fel:

1. a regionalizmus megosztottsághoz vezethet,
2. destabilizálhatja a nemzetállamot,
3. benne rejlik a kommunista föderációk erőszakos felbomlásának veszélye (pl. Jugoszlávia),
4. a nemzetállam és nacionalizmus integrálhatja és mobilizálhatja a társadalmat a korábbi kommunista berendezkedés válságával szemben.

További ellenvetésként hozható fel a regionalizmus magyarországi meghonosításával szemben, hogy az európai regionalizmus a regionális civil társadalmi hálózatokból indul ki, melynek Magyarországon egyelőre nincs megfelelője. Civil szervezetek, ha léteznek is, leginkább nem egymással, hanem politikai szervezetekkel, pártokkal hozhatók kapcsolatba, emellett önszerveződési lehetőségeik is elmaradottak.

Mindezek figyelembevételével Szabó Máté a regionalizmus mellett teszi le a voksát, hiszen szerinte a regionalizmus „más kritériumok mellett és azokkal összefüggésben indikátorául, mércéjéül szolgál az egyes kelet-közép-európai országok európai felzárkózási képességének és készségének”.<sup>4</sup> Vagyis mondhatjuk, hogy a regionalizmus erőltetése az európaizálódás folyamatának keretében szükségszerű<sup>5</sup>, ám hazánkban egyelőre inkább felülről jövő vagy felső indíttatású motivációkkal rendelkezik. A valódi, regionális határok menti kezdeményezések néhány példáját azonban mégis megemlíthetjük Magyarországgal kapcsolatban is, ezek többnyire tudományos fórumok, illetve a statisztikai régiók próbálkozásai.

A regionális fejlődés ez utóbbi, jellegzetesnek még nem mondható kezdeményezői köre korán felismerte, hogy hatáskörének és forrásainak önálló bővítésével képes csak valóban kilépni a formális létezésből, mégpedig úgy, hogy az EU belső folyamataival összhangban lévő újabb koncepciókat dolgoz ki, melyek által részese lehet az uniós finanszírozásnak. Így

---

<sup>4</sup> Szabó Máté 54.o.

<sup>5</sup> uo.55.o.

egyszerre két legyet is üthet egy csapásra, többletforrásokhoz jut az uniós alapokból, valamint egy idő után ténylegesen regionális szereplővé válik.

### *A regionalizmus feltételei*

A régiók régióként való működéséhez a Szabó Máté tanulmányában ismertetett Gerdes és Keating által felállított kritériumoknak azonban meg kell felelniük. Gerdes szerint a regionális politikai gondolkodásnak három feltétele van:

- homogén térre vonatkozzon,
- egy térkomplexumot emeljen ki,
- a „szubnacionális territoriális egység ellenzéki értelmezése” legyen.

Keating két regionalizmus típust különböztet meg, a konzervatív regionalizmust, mely a nemzetállam belső kritikáját adja és a hetvenes évekig uralkodó irányzat volt, illetve a progresszív, vagy új regionalizmust, melynek lényege új politikai terek létrehozása, régióépítés. A regionalizmus új iránya szerint nemhogy hátrány, hanem egyenesen örömdetes a nemzetközi kapcsolatrendszer kiépítése, hiszen így közelebb kerülnek egymáshoz az egyes nemzetek egymáshoz közel élő régiói, és közös feladatok mentén összekapcsolódhatnak egymással. A régióépítésnek három feltételét határozza meg:

- a gazdasági-társadalmi folyamatokat funkcionális szükségesség fogja össze,
- a részvétel és mobilizáció számára politikai teret biztosítson,
- a politikai folyamat átlátható és ellenőrizhető legyen a civil társadalom számára a demokrácia teljesülése érdekében.

Egy konkrét példán keresztül szeretném bemutatni az alábbiakban, hogy ezek a kritériumok mennyire teljesülnek a hazai regionális gondolkodásban és régióépítésben, miközben az elmélet szerint lényegi szerepet játszó civil társadalom képviselőjében kiemelem a helyi kisebbségi civil szervezeteket a konkrét példában való érintettségük okán.

### *A Dél-dunántúli Régió külkapcsolati stratégiája*

A Dél-dunántúli Régió Fejlesztési Tanácsa, amely a mesterségesen létrehozott statisztikai régió megyei vezetőket tömörítő szerve, a Dél-dunántúli Régió külkapcsolati stratégiájának kidolgozására megbízta a Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség Kht.-t. A stratégia 2004 márciusában készült el. Céljaként határozta meg, hogy a régió külkapcsolatainak fejlesztése egy elfogadott stratégia mentén és ne átfedésekkel, hiányzó lyukakkal, eseti megállapodások alapján történjen, és hogy a régiós szereplők külkapcsolatai a koordinált fejlesztéssel hatékonyabbá váljanak. A célmeghatározás az összefogás és az egységes érdekartikuláció igényét fejezi ki, de egyben magában hordozza azt a nehézséget is, amely szükségszerűvé tette ezt az időszerű lépést, nevezetesen, hogy a regionális tanács nem önálló politikai egység, hanem több, egymással konkuráló kisebb politikai egységet tömörít magában.

Ez a nehézség mindaddig nem lesz kiküszöbölhető, amíg a régiók Magyarországon statisztikai régiók maradnak, és a Tanács vezetője az egyik megyei elnök lesz egy személyben. A célok és tervek meghatározásánál ugyanis még viszonylag könnyebb egyetértésre jutnia a régiót alkotó három megyének, a kivitelezési és forráselosztási fázisban azonban, amikor afelett döntenek majd, hogy a konkrét projektek pontosan hol, hogyan valósuljanak meg, már egyáltalán nem biztos, hogy anélkül sikerül dönteniük, hogy ne sérüljenek érdekek, mégpedig úgy, hogy az egyik megye javára a másik kettővel szemben.

A célok teljesítésének irányítására a Tanács 2003-ban külügyi bizottságot hozott létre. Kiterjedt hatáskör és források hiányában partnereiként határozta meg a megyéket, megyei jogú városokat, kistérségeket, illetve kamarákat és egyetemeket. Így valójában a stratégia alanyaivá és társfinanszírozóivá is tette őket. A külkapcsolati stratégia meghatározásának kezdetén a partnerek már meglévő külkapcsolataiból igyekeztek kiindulni, majd ezekre építeni. A stratégia szélesebb körű ismertetése során kiderült, hogy az Ügynökség koránt sem ismerte teljes egészében a partner intézmények külkapcsolatait, a Pécsi Tudományegyetem tuzlai kapcsolatáról például csak a Pécs városi önkormányzati bizottságok egyik meghallgatásán szerzett tudomást. Az ügy pikantériája, hogy épp az Ügynökség által készített stratégiával kívánják elkerülni a partnerek közötti információvesztést.

A stratégia kidolgozását megelőzően nyilvánvalóvá vált a készítők számára, hogy a külkapcsolatok szerepe általánosan felértékelődött a régióban, különösen a partnerek számára. Ez a jelenség azzal magyarázható, hogy a partnerek felismerték,

*„Magyarország európai uniós felzárkózásának sikere nagymértékben attól is függ, hogy régiói, települései hogyan tudnak bekapcsolódni a területi és a helyi önkormányzatok európai együttműködéseibe. Ha a hazai régiók versenyben kívánnak maradni a nemzetközi együttműködésekben megszerezhető forrásokért és kapcsolatokért, ha szerepet kívánnak vállalni az európai régiók közötti kooperációban, nem egészen egy év áll rendelkezésükre, hogy kialakítsák saját külügyi stratégiájukat és programjaikat, megszervezzék (fejlesszék) külkapcsolataikat, kidolgozzák a legfontosabb együttműködési projekteket. Mindezt úgy, hogy az alapvető célokat és feladatokat illetően a régión belüli politika alakítói között egyetértés legyen!”<sup>6</sup>*

A régióépítés folyamatát segíti elő több Magyarországon is induló program, melyek többsége a regionális fejlesztési tanácsok határmenti fejlesztési programjaihoz kapcsolódik (Phare CBC, INTERREG III programok, EQUAL program, EU 6. KTF keretprogram). Az uniós programok nélkül a Tanács nem lenne képes az önállósodásra, sőt még a programok sem elegendők, a régióknak partner szervezetekre van szüksége önmaga kialakításához, mivel a központi igazgatás egyik tematikus szervétől, a Miniszterelnöki Hivataltól kapott éves kvóta csak a kezdeményezések elindítására, vagy arra sem elegendő.

A tervezési-statisztikai régiók célja, hogy idővel politikai régiókká váljanak, ehhez azonban saját politikákat kell kialakítaniuk feladataik ellátásához, így saját külügyi politikát is, amely szervesen illeszkedik a nemzeti külpolitikához. Ez a illeszkedésre törekvés ugyan logikus lépés a régió részéről, mégis tükrözi alárendelt szerepét a nemzetállami akarattal szemben. S egyben nem követi a Gerdes által meghatározott regionális politikai gondolkodást, melynek egyik fontos eleme, hogy a régió a nemzetállamtól különállóan, akár ellentétes érdekek megfogalmazásával tűnjön ki.

A stratégia a régióépítést politikai, gazdasági és társadalmi szereplők együttműködésével képzelel el. Mégsem található meg benne a politikai szereplőkön kívül más szereplő konkrét megfogalmazásban. A külkapcsolati partnerek sorában fellelhetők a gazdasági és társadalmi résztvevők, a régiókn belül azonban a közigazgatási szerveken és az egyetemen kívül konkrét résztvevőre nem található utalás. Vagyis a régióépítés magyar megközelítése meglehetősen egyoldalúnak mondható. Ezért okkal tehetjük fel a kérdést, vajon nem téveszt-e célt azzal a

---

<sup>6</sup> A Dél-dunántúli Régió külkapcsolati stratégiája. Vezetői összefoglaló. Kézirat. Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség Kht. Pécs, 2004. március 16. 4.o.

régió közigazgatási szerve, hogy önmaga erősítése közben kihagyja a regionalizmus valódi szereplőit?

A stratégia mindemellett felismeri a régió korlátait: a külkapcsolati politikát viszonylagos elszigeteltségének és gazdaságának az európai átlagtól való jelentős lemaradása ismeretében kell kialakítania. A megyék időközben felismerték már az uniós csatlakozást megelőző időszakban, hogy külföldi partnereik lényegesen nagyobb földrajzi méretű és népességű egységekben gondolkodnak, mint a megye, ezért kapcsolatot nem egyenként, hanem egyszerre többükkel képzelik el.

*„Ez pedig azt jelenti, hogy függetlenül attól, hogy Magyarországon mikor zajlik le egy regionális közigazgatási reform, a régiót alkotó megyék önkormányzatainak a nemzetközi kapcsolatokban intézményes formát kellene keresniük az együttműködésre. (...) A csatlakozás után a Dél-dunántúli Régióknak már nem csupán a 6 hazai régióval, hanem a több mint 200 európai régióval is versenyezni kell a különböző források megszerzéséért.”<sup>7</sup>*

A regionális együttműködés feltételei között a stratégia számba veszi a földrajzi érintettséget, lefedettséget is, éppen ezért elsősorban olyan határmenti partnerséget kíván kialakítani, mely közös államhatár mentén elhelyezkedő területek szereplőinek kooperációjára épül, vagy olyan transznacionális partnerséget, amelyben az együttműködés partnerei és területe egy egybefüggő, több közös államhatárt is magában foglaló, nagyobb földrajzi térségen található, vagy pedig olyan interregionális partnerséget, amely a nem egybefüggő földrajzi célterületek szereplői között épít ki együttműködéseket. A stratégia ezen elem tükrözi legjobban a régió regionális politikájának újszerűségét, hogy az európai, progresszív vagy új regionalizmusnak nevezett, és az Európai Unió országaiban elterjedt irányzatnak igyekszik megfelelni.

A földrajzi érintettség mellett fontos szerepet játszik a külügyi stratégiában a gazdasági fejlődés feltételeinek javítása, melyet közös fejlesztési programok készítésében, egy-egy konkrét feladatra szerveződött együttműködésben, politikai együttműködésben lát megvalósíthatónak. Ehhez hasznosítaná a történelmi tradíciókat, a geopolitikai helyzetet, a főbb közlekedési útvonalak által biztosított feltételeket, a közös gazdasági és politikai

érdekeket. Ezzel kapcsolatosan konkrét célfeladatokat is megnevez, a három horvát megyével kapcsolatban például a befektetés-ösztönzést, a környezetvédelmet, a közlekedésfejlesztést és az idegenforgalom növelését emeli ki, Baden-Württemberggel kapcsolatban pedig a biotechnológia, az orvosi technológia, a környezetvédelem, a mikroelektronika és az egyetemek közötti kooperációt hangsúlyozza.

De mint már korábban szó esett a hazai partnerek részletezésének elhanyagolásáról, itt is meg kell említenünk, hogy az Ügynökség „elfelejtette” előzetesen felmérni a kínálatoldalt, vagyis, hogy a Dél-dunántúli Régió azon túl, hogy milyen profitálási lehetőségei vannak az egyes regionális együttműködésekben, mit tud nyújtani. Ehhez a Tanács és az Ügynökség mindenképpen kevés, sőt a stratégiában felsorolt partnerek is, mivel elsősorban a közigazgatás területéről származnak, vagyis közvetve az államot képviselik, illetve az állam finanszírozza kezdeményezéseiket. Mellettük az egyetem hasonló helyzetben van, nagy mértékben függ az állami támogatásoktól, és napjainkban többnyire forráshiánnyal küszködik. Végül a kamarák kerültek megemlítésre, melyek inkább csak érdekegyeztetésre és lobbira alkalmas fórumok, a főbb gazdasági potenciál azonban nem bennük rejlik.

A gazdaság tulajdonképpeni szereplői tehát nincsenek megszólítva, vagy érintve a régióépítésben, illetve a későbbiekben, a konkrét projektek megvalósításába már nagy valószínűséggel bevonná őket a régió vezetése, a stratégia kialakításába azonban nincs sem beleszólásuk, sem rálátásuk. A kezdeti lépések egyelőre tőlük függetlenül zajlanak, ami semmiképp nem előnyös egyik fél számára sem. Pedig azonos célokkal rendelkeznek, hiszen a gazdasági társaságok célja is az uniós piacon való megjelenés, vagy a munkavállalóké a külföldi befektetések régióban való megjelenése, és valószínűsíthető, hogy a gazdasági társaságok is – egyenként, vagy kisebb csoportokba tömörülve – keresik a regionális kapcsolatokat, így egymással párhuzamos, két törekvésről is beszélhetünk. Keating új regionalizmus modelljéhez való igazodás tehát a földrajzi érintettséggel véget is ér. Az ugyanis, hogy a gazdasági-társadalmi folyamatokat funkcionális szükségszerűség fogja össze, a magyar példában egyáltalán nem áll fenn.

Végül a stratégiában említésre kerül a régiók érdekvédelmével, érdekképviseletével foglalkozó szervezetekben való részvételt. Ezt azonban a stratégia megalkotói nem a hagyományos, európai értelemben vett társadalmi ellenőrzés keretében gondolják el, hanem a hagyományosan magyar elképzelésre vannak benne utaló nyomok, ami szerint a régióépítésben résztvevő, elsősorban közigazgatási szervek vezetői fogják ellátni a régió

---

<sup>7</sup> Uo. 5.o.



érdekképviseletét, valószínűsíthetően politikai megállapodások és szerepleosztások után. Ezáltal ugyan teljesül Keating egyik új regionalizmust alkotó feltétele, hogy a részvétel és mobilizáció számára politikai teret biztosítanak, egy másik azonban nem, a politikai folyamatok ugyanúgy nem lesznek átláthatóak és ellenőrizhetőek a civil társadalom számára, mint eddig. Vagyis a régióépítésben a civil szerveződéseknek sem az alakítás, sem az ellenőrzés során nem oszt lapot sem a külkapcsolati stratégia, sem más, későbbi regionális stratégiák. Jól mutatja ezt, hogy a hazai partnerek már meglévő kapcsolatait igyekeznek bővíteni, s erre már konkrét elképzelések is megfogalmazódtak a stratégiában.

A régióknak már jelenlegi vannak külkapcsolatai régiókkal (Rhône-Alpok Régió, Friuli-Venezia-Giulia Autonóm Tartomány), Horvátországgal, program-alapú partnerségi kapcsolatai az Európai Unió által támogatott programokban (RIS - Regionális Innovációs Stratégia, CAFÉ – Consortia for Agri-Food in Europe, PARTNER – Régiók tematikus hálózata), valamint projekt-alapú partnerségi kapcsolatai az unió közösségi kezdeményezésű programjaiban (INTERREG IIIB CADSES program, INTERREG IIIC program). Ezek a külkapcsolatok a régiót hivatottak segíteni, viszont számos esetben kizárólag az Ügynökség ápolja őket.

A külkapcsolati stratégia kialakításában nagy szerepe volt annak, hogy a résztvevő partner intézmények (megyék, megyei jogú városok, kistérségek, egyetemek, gazdasági szereplők) milyen már meglévő külkapcsolatokkal rendelkeztek, hogy a régió infrastrukturálisan honnan és hogyan elérhető, hogy a régió eddig milyen külkapcsolati hálózatot épített ki a transznacionális és interregionális együttműködések során, valamint hogy a régióban fellelhető külföldi érdekeltségű gazdasági társaságok mely országokhoz kötődnek (elsősorban Németországhoz (46%), kiemelve Baden-Würtenberget és Bajorországot, másodsorban Ausztriához (17%), kiemelve Stájerországot és Grazot, harmadsorban Olaszországot 12%, kiemelve az észak-olasz területeket, majd a Benelux államokhoz, Franciaországhoz, a skandináv térséghez, valamint a szomszédos balkáni államokhoz).

Ennek megfelelően a régió külkapcsolati stratégiájának prioritásai:

1. horvát-magyar határmenti együttműködés: a Dél-dunántúli Régió és az azzal közvetlenül szomszédos három határmenti horvát megye (Eszék-Baranya, Verőce-Drávamente, Kapronca-Krizsevác) együttműködése
2. kapcsolatok Horvátország Dél-Dunántúllal közvetlenül nem szomszédos területeivel

3. kapcsolatok Szlovéniával
4. Kapcsolatok Friuli-Venezia-Giulia Autonóm Tartománnyal
5. Kapcsolatok Karintiával, Stájerországgal, Burgenlanddal
6. Kapcsolatok Bajorországgal
7. Interregionális együttműködés Béccsel, Baden-Württemberggel, a Rhône-Alpok Régióval, Emilia-Romagna Tartománnyal, Vajdasággal és Nyugat-Szerbiával, Bosznia-Hercegovinával,
8. Kapcsolatok nemzetközi együttműködésekkel és az Európai Unió szervezeteivel (Duna-Dráva Száva Eurorégió, Alpok-Adria Munkaközösség, Dél-Kelet a Jövő Régiója, Európai Régiók Gyűlése, Európai Bortermelő Régiók Gyűlése, Régiók Bizottsága, a Dél-dunántúli Régió brüsszeli képviselőinek biztosítása)

Ha messzemenő általánosításokról nem is beszélhetünk, néhány a magyar régióépítésre vonatkozó következtetést levonhatunk az elméleti bevezető és a konkrét regionális stratégia összevetése után. A magyar regionális gondolkodás több elemében közelít már az európai regionalizmushoz, ebben sokat segítenek az uniós programok, melyekre a régió vezetése időben reagál és a versenyhelyzet, melynek komolyságát már most felismerték. A regionális hagyományok hiánya és a még mindig nem a mélységében is a régió egészében való gondolkodás azonban olyan akadályokat gördít a regionalizmus elé, amelyek hátráltatják minél gyorsabb meghonosodását.