

---

## KÖNYVJELZŐ

---

**JAMES WESLEY SCOTT (ED.):  
EU ENLARGEMENT, REGION BUILDING AND  
SHIFTING BORDERS OF INCLUSION AND  
EXCLUSION**

*(Ashgate, London, 2006, 245 o.)*

IMRE GABRIELLA

James Wesley Scott *Európai bővítés, regionális fejlődés, a befogadás és a kizárás változó határai* címet viselő könyve 2006-ban jelent meg a londoni Ashgate Kiadó Border Regions sorozatában, amelynek egyes kötetei a határ régiókkal kapcsolatos legfrissebb empirikus és elméleti kutatások eredményeit mutatják be.

A 2004-es év történelmi jelentőségű esztendő volt az európai bővítési folyamatban: nyolc közép-kelet-európai állam, valamint Málta és Ciprus csatlakozott az Európai Unióhoz. A Közösség 2007-ben Románia és Bulgária csatlakozása révén további két taggal bővült. Az új tagok felvétele az EU külső határainak fokozatos megváltozásán túl a határ régiókban társadalmi-gazdasági és politikai átalakulási folyamatokat eredményezett, amelyek egyrészt új területfejlesztési lehetőségeket hordoznak magukban, másrészt azonban problémák és feszültségek forrásai is lehetnek. Az Európai Unió a *Tágabb Európa* című stratégiai dokumentum és a határ menti együttműködések támogatása iránti hosszú távú elkötelezettsége által kifejezte, hogy el szeretné kerülni a „Kelet” és „Nyugat” közötti új törésvonal kialakulását, és az új szomszédsági eszköz létrehozása által javítani szeretné a nem uniós európai országokkal fenntartott kapcsolatok anyagi és intézményi hátterét. Miközben azonban az uniós politikák számos alkotóeleme segíti a külső határon átnyúló együttműködések kialakítását, más összetevők a kapcsolatok megerősödése ellen dolgoznak. Az elválasztó szerepet hangsúlyozó határrendszer kiépítését célzó tervek és a gazdasági protekcionizmus az együttműködés ösztönzői és a „befogadás” diplomáciai erőfeszítései ellen hatnak. Ma még nem látható világosan, hogy az uniós és nem uniós tagállamok közötti regionális partnerségi kapcsolatok a piaci logikán túl is összekapcsolják-e majd az eltérő gazdasági, társadalmi és politikai entitásokat, és a kizáró eljárások (pl. a nem uniós állampolgárok számára előírt vízumkötelezettség) nem teszik-e lehetetlenné az együttműködést. Mindenesetre az EU átalakuló határai mentén ki kell alakítani azokat a mechanizmusokat, amelyek képesek közvetíteni a

külső kényszerek és az „Európa Erőddel” kapcsolatos helyi félelmek között, és túlmutatnak a gazdasági, társadalmi és politikai aszimmetriákon.

Az *Európai bővítés, regionális fejlődés, a befogadás és a kizárás változó határai* című könyv a kelet-közép-európai határterületekről készült esettanulmányokat tartalmaz, amelyek az uniós bővítés fényében értelmezik a határok átstrukturálódási folyamatát, bemutatják az egyes határrégiók fejlesztési kapacitásait, és lehetséges továbbfejlesztési irányokat fogalmaznak meg az EU Tágabb Európa koncepciója számára.

A könyv négy nagyobb fejezetre osztható. Az első két fejezet az uniós bővítés geopolitikai következményeit, illetve az új külső határokra gyakorolt hatásait vizsgálja. A harmadik rész az új határokon megvalósuló együttműködések hétköznapi gyakorlataira és regionális beágyazottságára összpontosít, míg a negyedik az egykori uniós külső határokon zajló regionális fejlesztési együttműködések eredményeit értékeli.

### *1) Az EU-bővítés határai és geopolitikája*

Az EU-bővítés geopolitikai következményeivel foglalkozó első fejezet három tanulmányt tartalmaz. *James Wesley Scott* az EU Tágabb Európa koncepcióját elemzi. Bemutatja a kezdeményezés új külső határokon kialakult együttműködésekre gyakorolt hatásait és az uniós szomszédságpolitika előtt álló kihívásokat. Különös figyelmet szentel azoknak a térségeknek, ahol az együttműködésnek a területi tervezés egymásnak ellentmondó logikája és a kulturális különbségek miatt számos akadálya van: részletesen elemzi az északi szomszédokkal (elsősorban Oroszországgal) és a volt gyarmatokkal (Maghreb-országok, Közel-Kelet és a mediterrán térség) fenntartott kapcsolatokat. A szerző véleménye szerint ezekben a régiókban a partnerség és a szabadkereskedelem lehetnek azok az integratív mechanizmusok, amelyek a jövőben helyettesíthetik az uniós tagság ígéretét.

A Bizottság Tágabb Európa koncepciója az EU új geopolitikai célkitűzéséről tanúskodik, amelynek értelmében a Közösség igyekszik szorosabbra fűzni kapcsolatait a szomszédos államokkal és elkerülni az új törésvonalak kialakulását Európában. A regionális partnerségi kapcsolatok alapját a kölcsönös és pozitív értelemben vett politikai és gazdasági egymásrautaltság képezi, amely a biztonság, a stabilitás és a fenntartható fejlődés előmozdításának legfőbb eszköze a térségben. Scott bemutatja az EU geopolitikai törekvéseire jellemző ellentmondásokat is. Véleménye szerint a Tágabb Európa koncepció nem fektet kellő hangsúlyt az együttműködő felek közti gazdasági-politikai aszimmetriákra és hatalmi aránytalanságra, de nem foglalkozik eléggé a külső határok mentén életbe léptetett szigorúbb ellenőrzési rendszer határokon átívelő kapcsolatok kiépülését korlátozó hatásaival sem. A Tágabb Európa kezdeményezés előtt álló legnagyobb kihívás, hogy megtalálja a befogadó és kizáró eljárások közötti egyensúlyt az EU új külső határain.

*Gabriel Popescu* a román–ukrán–moldáv határrégió uniós bővítés utáni perspektíváit vázolja esettanulmányában. Az elmúlt évtizedben a három ország kormányai területi vitáikat félretéve lépéseket tettek a korábban szigorú határőrizeti rendszer liberalizálására, és támogatták a térségben az eurorégiók létrehozását is. Bár a kor-

mányok közötti nézeteltérések továbbra is beárnyékolják a kapcsolatokat, a határon átnyúló helyi együttműködések jelentősége megnőtt, és 2002-ig négy eurorégió is megalakult a román–ukrán–moldáv határregióban. Ezek az eurorégiók — nyugat-európai elődeikkel ellentétben — felülről létrehozott intézmények, ahol az állam teljes ellenőrzést gyakorol a döntéshozatali mechanizmus felett. A hatalom helyi önkormányzati szervekre történő átruházása valójában nem történik meg, a szervezetek gyakorlatilag a belpolitika eszközei a nemzetközi politikai szintéren. Az eurorégiók jelentősége abban rejlik, hogy keretet biztosítanak a nemzeti kormányok számára a vitatott területi kérdések kezelésére.

Románia Közösséghez való csatlakozásával e határszakaszokon újra szigorúbb határőrizeti rendszer lesz érvényben, ami ugyan megoldást kínálhat a térség felől érkező biztonsági fenyegetések (illegális bevándorlás, szervezett bűnözés) kiszűrésére, azonban negatív következményei vannak a határon átnyúló kapcsolatok szempontjából. Ma még nem tudható, hogy az új uniós szomszédságpolitika (és különösen a határon átnyúló projektek számára igénybe vehető pénzügyi eszköz) biztosítja-e majd az eredményes együttműködéshez, a kölcsönös függőségi kapcsolatok kialakulásához nélkülözhetetlen kereteket.

*Henk van Houtum és Roos Pijpers* „zárt közösség”-ként jellemzik az Európai Uniót. A bővítési folyamat felerősítette a tömeges bevándorlástól való félelmet, ami nemcsak az új tagállamok állampolgárainak szabad munkavállalását átmenetileg korlátozó intézkedésekben jelentkezik, hanem a külső határok ellenőrzésének szigorításában is tetet ölt. Az EU külső határai ugyanis mind a társadalmi jóléti mutatók, mind a rendszerváltás folyamatának előrehaladottságát illetően szimbolikus határoknak tekinthetők.

A szerzők véleménye szerint az Unió bevándorlás- és határpolitikája azonban meglehetősen ellentmondásossá válik azáltal, hogy a szigorításokkal és korlátozásokkal egyidejűleg egyre több kísérlet történik az EU-n kívülről érkező, de a Közösség számára „kívánatosnak” minősülő bevándorlók kiszűrése érdekében, melynek a célja, hogy megszüntessék az európai gazdaság egyes területein jelentkező munkaerőhiányt. A tanulmány segít az egyidejűleg „kizáró” és „szelektív” eljárások okainak megértésében. A szerzőpáros a jövőben elkerülhetetlennek tartja a bevándorlást és a külső határok őrizetét érintő szabályozás enyhülését, és egy szolidárisabb, az uniós határokon túlról érkezőkkel törődő politika megfogalmazását.

## *II) Az EU-bővítés hatásai az új külső határokon*

A könyv második fejezetében található négy esettanulmány áttekintést ad a bővítés utáni helyzetről az EU új külső határán. *Nagy Imre és Hajdú Zoltán* Magyarország határainak változó jelentőségére hívják fel a figyelmet. 1989 után Magyarország geopolitikai helyzetének és lehetőségeinek megítélése radikális változáson ment keresztül. A kétpólusú világrend megszűnésével az ország – a volt szocialista blokkba tartozó szomszédaihoz hasonlóan – igyekezett újradefiniálni nemzetközi kapcsolatait, és új külpolitikai célokat határozott meg a kibővülő Európai Unióban.

Ezzel egyidejűleg a közvetlen szomszédokkal is fejlődtek a kétoldalú kapcsolatok, ami a környező államok határrégióiban élő nagyszámú magyar nyelvű kisebbség miatt bírt különösen nagy jelentőséggel. A hidegháború utáni években a magyar határok jelentősége a határon átnyúló kapcsolatok szempontjából nagymértékben megnövekedett. Ez érvényes a régi szomszédokra (Ausztria, Románia) és a nemrégiben függetlenné vált új szomszédokra (Szlovákia, Ukrajna, Szerbia, Horvátország, Szlovénia) is. A tanulmány több szempont alapján jellemzi Magyarország egyes határainak megváltozott geopolitikai jelentőségét a rendszerváltás után, és bemutatja a politikai átalakulás legfontosabb állomásait.

*Olga Mrinska* tanulmányában a bővítésnek az EU egyik legnagyobb új szomszédjára, Ukrajnára gyakorolt hatásait vizsgálja. Azt állítja, hogy Ukrajna közvetlen uniós szomszédvá válása messzire ható következményekkel jár az ország területi fejlődése szempontjából.

Ukrajna az úgynevezett Huntington-vonal mentén egy Közép-és Nyugat-Európa felé nyitott nyugati és egy Oroszország felé orientálódó keleti részre osztható. Nyugat-Ukrajna Lengyelországgal, Szlovákiával, Magyarországgal és Romániával közös történelme és a társadalmi és kulturális hasonlóságok elősegítették az Európai Közösséghez fűződő hivatalos és nem-hivatalos kapcsolatok kialakulását. Kelet-Ukrajna történelme viszont évszázadokon keresztül Oroszországhoz kötődött, így ennek az országrésznek a fejlődésére az orosz kultúra és az orosz nyelv gyakorolt komoly hatást.

A szerző az elmúlt évek gazdasági teljesítménye alapján vázolja a kilenc ukrán makrorégió gazdasági kilátásait. Míg a keleti területek fejlett nehézipari központjai továbbra is szerkezetátalakítási problémákkal küzdenek, a nyugatabbra fekvő, döntően elmaradott, mezőgazdasági jellegű régiók a kibővült EU közelségének köszönhetően az elmúlt években egyre több külföldi befektetőt vonzottak. Mivel az uniós bővítési folyamat hozzájárulhat a kelet és nyugat között meglévő szakadék mélyüléséhez, a kormány regionális politikájának hozzá kell járulnia a két országrész közötti szoros partnerségi kapcsolatok kialakulásához, ami lehetővé tenné a későbbi tapasztalatcserét. Egy esetleges „zárt európai klub” kialakulása azonban, amely nem ismeri el az ukrán állam európai természetét és aspirációit, az ukrán lakosság oroszbarát érzelmeinek felerősödéséhez is vezethet.

*Tatiana Zhurzhenko* az uniós bővítés ukrán–orosz határra gyakorolt lehetséges hatásait és a két ország közötti határon átnyúló kapcsolatok perspektíváit vizsgálja. A kapcsolatok alakulását jelentősen befolyásolja, hogy az ukrán társadalom kettészakadni látszik a keleti és a nyugati integrációs elképzelések mentén. A szerző számára központi kérdés, hogy az EU új szomszédügyi politikája értelmezhető-e az Oroszország által vezetett, szovjet utódállamokra kiterjedő integrációs elképzelések geopolitikai alternatívájaként, illetve, hogy ebben a helyzetben milyen változásokat hozhat Ukrajnának a „Tágabb Európa” stratégia intézményesülése és az ország új „szomszédi” státusza. Jelenleg úgy tűnik, hogy Ukrajna keleti határait illetően az uniós szándék alapvetően az illegális bevándorlás megakadályozására és a határellenőrzés hatékonyságának javítására irányul. Kérdéses, hogy az uniós bővítés érdekeltté

teszi-e a Közösséget a biztonsági problémák megelőzésén túl a határon átvélő gazdasági és humanitárius együttműködés támogatásában is. Zhurzhenko az ukrán–oros határon megalakult első eurorégiót mutatja be tanulmányában, amely az európai és posztszovjet integrációs tervek egymást átfedő folyamatai során jött létre.

*Ilkka Liikanen és Petri Virtanen* a Finnország és Oroszország közti uniós külső határszakaszon zajló folyamatokat elemzik, különös tekintettel az Euroregio Kareliára, amely mintaként szolgálhat a bővítés előtti határokon megvalósuló regionális együttműködések számára. A szerzők először az uniós irányelveket, a határ menti együttműködés eszközeit és ezek európai határpolitikában betöltött szerepét mutatják be. Kiemelt figyelmet fordítanak a Tágabb Európa stratégiára és az új szomszédsági eszköz határ menti kapcsolatokra gyakorolt hatásaira az unió keleti határán. Vázolják a finn–oros határregió történelmi-politikai fejlődését is, hogy képet adjanak arról a környezetről, amelyben a határ menti együttműködés új eszközei alkalmazásra kerülnek. A tanulmány befejező része a regionális intézményi innovációknak az új uniós szomszédsági program alkalmazásában betöltött lehetséges szerepét tekinti át.

### *III) Az együttműködés kereteinek kialakítása és a határon átnyúló regionális fejlődés*

A könyv harmadik fejezete a határ menti együttműködések hétköznapi gyakorlata és regionális beágyazottságára összpontosít. *Alla Skvortova* bemutatja, hogy a bővítés és az uniós politikák hogyan befolyásolták a határon átnyúló együttműködési mechanizmusok, különösen az eurorégiók fejlődését a moldáv–román határon. A szerző rövid áttekintést ad a két ország közötti kapcsolatok történetéről, és vázolja az együttműködés kereteinek fejlődését Moldova függetlenné válása óta. A két országot kulturális és nyelvi szálak, valamint a közös történelmi múlt is összeköti. Amint Skvortova kihangsúlyozza, a hasonlóságok nem segítettek mindig a politikai feszültségek leküzdésében, bár a moldván döntéshozók lassanként kezdik felismerni, hogy a román támogatást és tapasztalatokat hasznosítani tudják az EU-val folytatott saját tárgyalásaik során is. A szerző úgy véli, hogy az Európai Bizottság Tágabb Európa koncepciója nagyon pozitív hatást gyakorol a tagjelölt országok és szomszédaik együttműködésére, és segíti a biztonság és stabilitás megteremtését a jövőbeli uniós határokon.

*Baranyi Béla* röviden összefoglalja a Magyarország keleti határain (a magyar–ukrán és a magyar–román határregióban) folytatott komplex kutatás eredményeit. A szerző a határ menti periférikus területek jelenlegi helyzetével és fejlődési lehetőségeivel foglalkozik, és arra a kérdésre keresi a választ, hogy a határ menti együttműködés különböző formái hogyan járulnak hozzá a regionális fejlődéshez. A tanulmány a magyar–román, magyar–ukrán határterületek speciális problémáinak áttekintésével indul, és bemutatja, hogy a történelmi folyamatok és a poszt-szocialista átalakulás során hogyan váltak ezek a területek a „periféria perifériájá”-vá. Ezután a szerző áttekinti a már régebb óta létező (és meglehetősen nagy kiterjedésű), valamint az újonnan alakult kisebb eurorégiókat és a települések közötti

együttműködéseket. A megyei és a helyi szintű regionális szervezetek alternatívát jelentenek a több országra kiterjedő, nehézkesen működő együttműködésekkel szemben, és jelentőségük egyre növekszik a határon átnyúló kapcsolatok létrehozásában. Baranyi véleménye szerint a helyi szintű együttműködések fokozatosan hozzájárulnak a gazdasági terek és a határok által évtizedekre elválasztott városi piacok integrációjához, bár számolni kell az új határőrizeti rendszer kiépülésének rövid- és középtávú negatív hatásaival is.

*Szabó Gyula és Koncz Gábor* a határon átnyúló kapcsolatok helyi szintű vonatkozásait vizsgálja a magyar–román határrégióban. A kutatás öt határ menti település lakosságára terjedt ki, és a határ emberek közötti személyes kapcsolatokra gyakorolt hatásait vizsgálta. A vizsgált települések egy része jelenleg is rendelkezik már határátkelőhellyel, más részüknél a közeljövőben tervezik annak megépítését.

A tanulmány legfőbb célja, hogy az eurorégiós szerveződésekben belül felmérje a helyi szintű együttműködések hatékonyságát és életképességét. A szerzők röviden vázolják az egyes szerveződések és az érintett önkormányzatok között kialakult kapcsolatok típusait és megvizsgálják, hogy a jövőbeli céljaikat figyelembe véve milyen mértékben egyeznek a két szint érdekei és stratégiái. A tanulmány végén a magyar–román kezdeményezések sikereinek és kudarcainak lehetséges okai kerülnek bemutatásra.

*Balcsók István és Dancs László* a külföldiek legális és illegális foglalkoztatásának kérdését tárgyalja a magyar–ukrán határszakasz vonatkozásában. 1989 előtt Magyarország keleti határai mentén nem volt jelentős a határ menti munkaerő-áramlás, a gazdasági kapcsolatokat szigorúan szabályozták. A szocialista rendszer bukása után a határok megnyíltak, és a szomszédos területek megkezdték a társadalmi és a piaci kapcsolatok kiépítését, megindult a határrégiók közötti együttműködés is.

A tanulmány a hatékony munkaerő-piaci együttműködés lehetőségeit vizsgálja Magyarország keleti határai mentén. A szerzők figyelembe veszik, hogy a vizsgált területek az első világháború előtti időszakban gazdasági és politikai szempontból összetartozó egységek voltak, amelyek a piaci vonzaskörzetek megcsonkítása és a szocialista időszak alatti elszigeteltség miatt ma periférikus területeknek számítanak, ráadásul a piacgazdaság új szabályaihoz történő alkalmazkodás is kihívást jelent. A munkaerő-piaci kapcsolatok vizsgálatát a szerzők azért tartják fontosnak, mert a magyar munkaerőpiac az EU-tagságnak köszönhetően vonzóbbá vált a külföldiek számára és az ország a kelet–nyugati irányú munkaerő-áramlásban központi szerepet tölthet be. A határ menti foglalkoztatás (legális és illegális egyaránt) már ma is számos kárpátaljai család megélhetésének legfőbb forrását jelenti. A munkaerő-piaci kapcsolatok helyi jelentőségének ellenére Balcsók és Dancs szerint valószínűtlen, hogy nagyszámú külföldi munkavállaló érkezzon a régióba, mivel az túl periférikus helyzetű és a foglalkoztatási központok elég messze vannak egymástól. Ráadásul az EU külső határának számító ukrán–magyar határszakaszon az elkövetkező években a szigorú schengeni szabályok maradnak érvényben.

A fejezet utolsó tanulmányában *Katarzyna Krok* és *Maciej Smełkowski* az Ukrajna és Lengyelország között helyi és regionális szinten megvalósuló határ menti együttműködésekkel foglalkozik. Megállapítják, hogy az elmúlt évtizedben sem a határrégió, sem a vizsgált lengyel és ukrán városok (Lviv kivételével) nem profitáltak igazán határ menti fekvésükből. A határrégió gazdasági teljesítménye lengyel és ukrán oldalon egyaránt elmarad a nemzeti átlagtól. A határhoz közeli lengyel területeken folytatott kereskedelmi tevékenység ezért a közép-lengyelországi gyártók és az ukrán vásárlók közötti közvetítésre korlátozódik. A két ország közötti kereskedelmi mérleg a feldolgozott termékekből álló lengyel export és a főként nyersanyagokat tartalmazó ukrán import miatt jelentős lengyel többletet mutat.

Az árszínvonalbeli különbségek a határrégióban a kiskereskedelem fellendüléséhez (szabadtéri piacok) vezettek, azonban a lakosság korlátozott vásárlóereje, az árak kiegyenlítődése és a határ menti kereskedelmet érintő korlátozások miatt e tevékenységek jelentősége csökkent. Napjainkra a kereskedelem e formáját a hivatalosan regisztrált kapcsolatok váltották fel, s ezek forgalma egyre növekszik. Ez talán már egy új fejlődési szakasz kezdetét jelenti, melynek során a határ menti együttműködések tartósabb formái alakulhatnak ki. Lengyelország EU-tagsága és az uniós forrásokhoz való jobb hozzáférés stabilizáló tényezőt jelent a kapcsolatok szempontjából, de a lengyel–ukrán határ külső uniós határrá válása kétségtelenül nehezíteni fogja a kapcsolatok kiépítését, és szűkíti az együttműködés lehetőségeit a határ menti területeken.

#### *IV) Határon átnyúló együttműködés és regionális fejlesztés az egykori külső határokon*

A könyv utolsó fejezetében található két tanulmány a német–lengyel határrégió (az egykori uniós külső határvidék) fejlődési folyamatait mutatja be. *Grzegorz Gorzelak* véleménye szerint a német–lengyel határrégióban megvalósult együttműködéseknek egyértelműen pozitív eredményei voltak a lengyel közösségek számára. Az önkormányzatoknak együtt kellett működniük a regionális és nemzeti kormányzat számos szintjével, a különböző uniós szervekkel és egymással is, ami a szervezetek megerősödéséhez vezetett és lehetőséget teremtett az európai integráció potenciális előnyeinek kiaknázására. Érdekes módon a határ lengyel oldalán, ahol a települések kevesebb uniós pénzt kaptak, az együttműködés előnyei sokkal kézzelfoghatóbban látszanak. A határ másik oldalán szembe kellett nézni a társadalmi átalakulás folyamataival és a kelet–nyugati ellentétek kieleződésével, ami a lakosság közös európai célok megvalósítása iránti elkötelezettségét korlátozta.

A kötet zárótanulmányában *Hans-Joachim Bürkner* kevésbé derűlátó a német–lengyel együttműködés eredményeit illetően. Igaz, ő elsősorban a határ német oldalára és a kelet-német társadalmi és gazdasági átalakulással kapcsolatos problémákra koncentrál. A térség fejlődési problémái (a magas munkanélküliségi ráta, a beruházások hiánya és a csökkenő népesség) a tartós perifériára kerülés veszélyét hordozzák magukban. A számtalan kezdeményezés ellenére a lengyel–német határ menti együttműködések regionális fejlődésre gyakorolt hatása korlátozott volt. A néhány

látványos sikertörténeten kívül (közös egyetem létrehozása Frankfurtban és Slubice városában, vízkezelő berendezés Guben/Gubin városában) a határrégió nagyon megosztott maradt. A helyi önkormányzatok és a civil szférába tartozó szervezetek közötti párbeszéd megindult ugyan, de a határon átívelő vállalkozói hálózat gyengén fejlett maradt. A szerző bemutatja az EU, illetve a lengyel és a német állam gazdaságfejlesztési prioritásait, valamint a regionális igények között feszülő ellentéteket. A határ mindkét oldalán a fizikális értelemben vett infrastruktúrafejlesztés jelenti a regionális fejlesztések fő irányvonalát. A tanulmány azt sugallja, hogy az intraregionális hálózatok fejlesztése és a regionális identitás kialakítása e régió számára legalább ugyanolyan, ha nem nagyobb jelentőséggel bír.