II. RÁKÓCZI FERENC KÁRPÁTALJAI MAGYAR FŐISKOLA

TÁRSADALOMFÖLDRAJZI FOLYAMATOK KELET-KÖZÉP-EURÓPÁBAN: PROBLÉMÁK, TENDENCIÁK, IRÁNYZATOK

Nemzetközi földrajzi konferencia
Beregszász, 2020. március 26–27.

Tanulmánykötet

1. kötet

„RIK-U” Kft.
Ungvár
2020

A MAGYAR–UKRÁN HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉSEK LEHETŐSÉGEI ÉS KORLÁTAI

Linc Annamária

Eötvös Loránd Tudományegyetem
lincannamary@gmail.com

Abstract
POSSIBILITIES AND LIMITATIONS
OF THE HUNGARIAN-UKRAINIAN CROSS-BORDER COOPERATION
Linc, Annamária
The focus of the study is cross-border cooperation on the Hungarian-Ukrainian border as the external border of the European Union. The cross-border cooperation has optional possibilities for the peripheral border area, supported by the European Neighborhood Policy and the Eastern Partnership. In-depth interviews with local professionals and actors highlight the long history of collaborations. However, there are still many difficulties to be resolved in cooperation between these cross-border areas.
Keywords: *border, cross-border cooperation, possibilities, barriers, interview*

Bevezetés

Az Európa területén kialakuló integráció ellenére a 21. században is fellelhető számos tényező, amely e földrész megosztottságát eredményezi. Ezek között legszembetűnőbb a nyelvi akadályok, a vallási és kulturális különbségek, illetve a határ menti területek elhanyagoltsága. Fontos komponensként jelennek meg a politikai-közigazgatási struktúrák eltérései, illetve a szállítási és kommunikációs infrastruktúrák hiányosságai további logisztikai problémákat jelentenek a Kelet- és Nyugat-Európa közötti kapcsolatok létesítésében. Ugyanakkor a társadalmi-gazdasági eltéréseket is meg kell említeni az Európai Unió (továbbiakban EU) jelenlegi és jövőbeni tagjai között. Mindezen akadályok leküzdését célozzák meg az országok közötti, határon átnyúló együttműködések, amikor a helyi átlagpolgárokat is igyekeznek bevonni és nem csak az üzleti vezetők és politikai döntéshozók, diplomaták vannak jelen.

Jelen tanulmányban a határ és a határon átnyúló együttműködések rendszerét, annak fogalmát, továbbá a vizsgált területen a kooperációkra jellemző intézményi keretrendszerek, illetve a leggyakrabban felmerülő problémák kerülnek bemutatásra a szakirodalmi elemzés és a helyi aktorokkal készített mélyinterjú adatai alapján. Az eddigi kutatásban 17 mélyinterjú készült el a határ mindkét oldalán olyan magyar nemzetiségű aktorokkal, akik munkájuk révén kapcsolódnak a területen végbemenő határon átnyúló együttműködésekhez. Első körben a mélyinterjú adatköz-

lőinek azon magyar szervezeteket kerestem fel a határ mindkét oldalán, amelyek tevékenységük révén határon átnyúló együttműködésekben vesznek részt, illetve ehhez társultak még a Magyar Kormány nemzetpolitikai stratégiájának megvalósítása érdekében létrehozott intézményi munkatársakkal való kapcsolatteremtés.

Az adatközlőkkel való kapcsolatlétesítés legnagyobb problémájaként érzékeltem, hogy számos szervezet – főleg a kárpátaljai működésűek – nem létesít honlapot, nehezen lehet hozzáférni az elérhetőségeikhez, vagy azok már elavultak, illetve ha ezek mégis adottak, számos esetben bizalmatlanságot tapasztaltam és nem kaptam választ e-mailes megkeresésemre. Ugyanakkor pozitívként hatott, hogy azon interjúalanyok, akik viszont közreműködtek kutatásom empirikus részében, nyitottak voltak kérdéseimre, őszintén megválaszolva azokat negatív és pozitív tapasztalataikkal együttesen.

A határon átnyúló együttműködések és a határ értelmezése

A határon átnyúló együttműködés azon határ menti régiók és benne található aktorok összessége, amelyek az együttműködési tevékenységeket folytatják (Süli-Zakar 1997). A határon átnyúló kooperációk ötlete és gyakorlatban való megvalósítása a II. világháború utáni Nyugat-Európában kezdődött el az 1950-es években, és napjainkra olyan változásokon ment keresztül, hogy mára képes a határt saját fejlődésének pozitív lehetőségévé átalakítani. A határ menti területek közötti együttműködések során lehetőség nyílik arra, hogy a két terület közösen beazonosíthassa a határból fakadó potenciálokat és kihívásokat. Ez kiváltképpen releváns az EU külső határainál elhelyezkedő régiók esetében, így a kutatásban vizsgált magyar–ukrán határ kooperációinak esetében is (Järviö 2011).

Az államhatárok közvetlen közelében elhelyezkedő régiókat határrégióknak tekintjük, amelynek határmentiségét az államhatárhoz viszonyított pozíciója és az ország központjától való távolsága determinálja (Tägil 2001). E területek történelmileg sokszor harci övezetek voltak, és később mind gazdasági, mind politikai szempontból perifériákká váltak. Ezért a határmenti területekre az elszigeteltség jellemző: távol vannak a gazdasági tevékenység és a politikai döntéshozatal központjaitól (Östhol 2001). Az európai integráció következtében a határok egyre inkább átjárhatóvá válnak és a belső piac a megjelenésével az európai országok és a városi régiók szorosabb kapcsolódását idézte elő, amelyek fejlesztésében a határ menti régiók kulcsszerepet töltenek be. Így mára a minden szempontból egyre inkább integrálódó Európa összekötő régióivá váltak a határ mentén a nemzeti szempontból perifériás területek (Van der Veen–Boot 1995).

A határon átnyúló együttműködések tárgyalásakor alapvető fogalomként jelenik meg a határ, amelyet Schmitt-Egner (2001) akadályként definiál. Az elmúlt századok történelmi eseményeinek következtében az államok katonai, adminisztratív és társadalmi-gazdasági politikái is akadályokként jelenítik meg a határokat. Ezen tényezők hátrányosan érintették a határ menti lakosságot. Ám a határon átnyúló kooperációk révén létrejövő kommunikációk a határok elválasztó szerepének leépítését szolgálják (Association of European Border Regions 2000).

A tanulmány fókuszában álló határszakasz az EU 2004-es keleti bővítését követően az EU külső határaként jelenik meg Ukrajna és Magyarország között. Ám az EU, hogy megakadályozza a 2004-es bővítés után a kelet-európai országok elidegenedését, kidolgozta az európai szomszédságpolitikát (European Neighbourhood Policy – továbbiakban ENP). Az ENP fő célkitűzése, hogy ***„megakadályozza az új megosztási, elszeparáló vonalak létrejöttét a kibővített Európai Unió és szomszédjai között”*** (European Commission 2004). E politika a szomszédos országok politikai, gazdasági és kulturális együttműködéseire fókuszál. Az ENP Ukrajnáról szóló országjelentése szerint a szomszédságpolitika célja, hogy *„lehetővé tegye az EU külső határának mindkét oldalán lévő partnerek számára a közös kihívások kezelését, például a határ menti térségek gazdasági és társadalmi fejlődését, a környezeti problémák, illegális bevándorlás megoldását, a hatékony határigazgatást és az emberek közötti kapcsolatok élénkítését”* (European Commission 2004). Ehhez társul a 2009-ben létrehozott Keleti Partnerség, amelynek célja az EU és a keleti szomszédjai közötti határon átnyúló együttműködések kiterjesztése (European Commission 2008).

Mindezeket egybevetve, a tanulmány középpontjában álló határszakasz kettőséget, egyszersmind látszólagos ellentmondást is hordoz önmagában. Egyrészről az EU külső határszakaszaként a határépítés a cél; másrészről a határon átnyúló együttműködések és regionális gazdasági integrációs programok által a határok dekonstrukciója figyelhető meg (Filippova 2016). Így az EU intézményi részvételét nemcsak a regionális rejlődés differenciációjából adódó aggodalmak ösztönzik, hanem további alapvető célként jelenik meg a sok határ menti régiónak az egyoldalú orientációja a nemzeti központok felé, amely egyértelműen aláássa magának az integrációs folyamatnak a lehetőségét (Eskelinen–Kokkonen 1998). Így tehát a határok hidakká alakítása központi elemévé vált az EU politikájának.

A határon átnyúló együttműködések a magyar–ukrán határszakaszon a helyiekkel készített mélyinterjúk alapján

Az interjú kérdései két nagyobb kérdéscsoportba lettek tagolva. Az elsőben az adott szervezetre, intézményre vonatkozó kérdések kerültek, míg a másodikba a kérdések az együttműködések tulajdonságaira, sajátosságaira fókuszálnak. E rész többek között kitér az együttműködések létrejöttét generáló motivációkra, magára a programokra, projektekre, azok területi lefedettségére, főbb kihívásokra, finanszírozási forrásokra, a határ kooperációkra gyakorolt hatásaira, valamint a jövőbeni kilátásokra is.

Jelen tanulmányban terjedelmi korlátok végett nem áll módomban minden adatközlő válaszát teljes mértékben elemezni. E mellett sok esetben az interjúalanyok – egymástól függetlenül – ismételték, megerősítették egymás válaszait. Például arra a kérdésre, hogy felhasználnak-e az együttműködések során ukrán pályázati forrásokat, a kárpátaljai eredetű szervezetektől döntő többségben nemleges választ kaptam. Vagy a jövőbeni változások tekintetében a határ mindkét oldalán lévő szervezetek a határt és az azon való átkelés körülményeinek, szabályozásainak változását emelték ki. E fejezetbe azon kérdések válaszai kerülnek bemutatásra, amelyek a lokális együttműködések intézményi keretét, illetve akadályozó tényezőit és kihívásait érintik. Az adatközlők információinak csoportosítása így vegyesen, ezen kisebb kérdéskörökhöz igazodva történik meg a következőkben.

A magyar–ukrán határ földrajzi fekvéséből adódóan a kelet-európai térben helyezkedik el, amelynek következménye, hogy a határon átnyúló együttműködések folyamata később érkezett meg, és ahol ezen kooperációk alulmaradnak a nyugat-európai térségben létrejövő együttműködésekkel szemben. Továbbá pedig egyik fő jellegzetessége e határszakasznak, hogy az EU külső határa, amely egyben kettősséget hordoz emiatt magában. Ugyanis külső határként a fizikai védelmi funkciók erősítése a cél, ugyanakkor az elidegenedést elkerülve az EU-nak Ukrajna felé fordulása is megfigyelhető több határon átívelő program, folyamat által (Filippova 2016).

A vizsgált határszakaszon létrejövő együttműködések a rendszerváltás időszakával párhuzamosan kezdődtek meg. A kormányközi szerződések aláírása lehetővé tette a két ország területén létrejövő együttműködéseket, amelyhez az EU támogatásának következtében a határ menti regionális kooperációk is társultak. „*Az 1990 évek elején, a rendszerváltás után pontosan ez volt a tendencia, újonnan megnyílt határok mentén jöttek létre a határon átnyúló együttműködések, mert végre felszabadultak a határok*" (Adatközlő 1). Így jött létre 1993-ban Kárpátalja és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéket is érintve a Kárpátok Eurorégió. Ez az Eurorégió Lengyelor-

ság, Szlovákia, Magyarország és Ukrajna részvételével alakult meg, majd 1997-ben csatlakozott Románia. Létrejötte egy igen színes etnikai, vallási, kulturális, társadalmi és gazdasági tulajdonságokat birtokló régiót generált, „*és a Kárpátok Eurorégióval pont azt akarták, hogy egy minél színesebb, tarkább egységet összefogni; ami egy jó gondolat, mert attól, hogy ilyen színes-tarka attól még működhet, de túlságosan nagy volt az alapterülete, a népességszám meg megint csak meghaladta azokat a kereteket, ami egyáltalán adminisztrálható"* (Adatközlő 1). E sokszínűség – a nagy területi és lakossági lefedettség okán – működése nem tekinthető teljes mértékben sikeresnek. „*Ez volt a gondja, hogy túl nagy… nem is tudott működni, sem a méretei miatt, sem mert ahhoz valamilyen forrást kell rendelni*" (Adatközlő 2). Ehhez társult még, hogy „*a közigazgatási kérdésben teljesen más volt ez az öt ország*" (Adatközlő 1), és „*ez már az 1990-es évek végére nagyjából kiderült, hogy vagy harmonizálni kell ezt az öt országban, vagy pedig ez így nem működhet*" (Adatközlő 1). Napjainkban a határ menti régiók ezen intézményesült formája nem működik aktívan: „*jelenleg ez nem működik, hanem sokkal inkább magterületek alakultak ki. Arra szerintem jó volt a Kárpátok Eurorégió, hogy ha valahol meg volt a hajlandóság az együttműködésre, akkor azok magterületekként megmaradtak*" (Adatközlő 1).

A határ menti területek együttműködését szolgáló másik intézményi keretrendszer e térségben a 2015-ben létrejött Tisza Európai Területi Társulás (Tisza EGTC – European Grouping for Territorial Cooperation), amelynek területi lefedettsége Szabolcs-Szatmár-Bereg megyére és Kárpátalja megyére (oblaszty) terjed ki. Fő céljának a következőket tűzte ki „*az Európai Unió technikai és pénzügyi segítségével olyan aktív reformfolyamatok végrehajtása és mintaértékű fejlesztési övezet életre hívása Kárpátalja régióban, amelyeknek hosszabb távon tovagyűrűző hatása lehet, és pozitív változásokat idézhet elő az ukrán társadalom minden szintjén és az ukrán gazdaság egyes ágazataiban"* (Adatközlő 3).

Az utóbbi években pedig az egyre gyakoribbá váló projekt alapú kooperációk is megjelennek e határszakaszon. Egyik interjúalany a következőképpen fogalmazta meg ezt: „*itt az ideje egy sokkal lokálisabb határon átnyúló szerveződésnek. Ez pedig nem más, mint a projekt alapú határon átnyúló együttműködések*" (Adatközlő 1). Bár a határon átnyúló együttműködések ezen formája sem új keletű e határtérségben, hiszen már az előző EU-s pályázati ciklusban is volt lehetőség, hogy csupán csak egy-egy projekt kivitelezésére pályázzanak. *„Pl. nyílt kerékpárút létesítésére Vásárosnamény és Beregszász részvételével"* (Adatközlő 2).

A válaszok alapján láthatóvá válik, hogy e határszakaszon nem idegen, és nem is új jelenség a határ menti területek határon átnyúló együttműködései. Fontos azonban megemlíteni, hogy az elkészített interjúk során az adatközlők is rávilágítottak arra a tényre (Adatközlő 2, Adatközlő 4, Adatközlő 5), hogy az itt végbemenő kooperációkat bár sokszor nyugat-európai intézményi mintákra próbálják létrehozni és felépíteni, gyakorlati kivitelezésükben és működésükben eltérnek e példaként álló kooperációktól. Ennek magyarázó tényezői lehetnek a helyi sajátosságok. Hiszen az európai térben sok szempontból eltérőek a határ menti régiók, így az együttműködések is különbözőek. Egyik fő meghatározó szempont a határ kialakulásának folyamata. A tanulmányban vizsgált határszakasz a trianoni szerződések okán nem jelöl etnikai határt, így a kárpátaljai oldalon is a határ menti területeken magyar nemzetiségű lakosság él. E tényező fontos szerepet játszik e határszakaszon végbemenő kooperációk során, hiszen erősíti a kulturális összetartozást, amely kapcsolatkialakítást és fenntartást generál a határ két oldalán élő lakosság között. Továbbá a Magyar Kormány felől Ukrajna felé érkező jó szomszédsági viszonyt is felerősíti, és a helyi gazdasági fejlődést is támogatja (Adatközlő 4, Adatközlő 5). Ez utóbbiak gyakorlati, fizikai megjelenése leginkább a kárpátaljai területet érintik.

A kooperációk intézményesült formáinak felmérése után, a mélyinterjú következő lépéseként az együttműködések során fellépő legfőbb problémák kerültek fókuszba. A vizsgált határszakasz kettőséget hordoz magában, mert bár az európai területi integritás és az „Európa határok nélkül" koncepció gyakorlati kivitelezése végett a határok lebontása kerül előtérbe az együttműködések révén, de mint az EU külső határának részeként a fizikai határerősítés a fő cél. Ez utóbbi a határokon átnyúló kooperációk terén fontos barrier szerepet játszik: „*itt a határ az nagyon nehéz dolog*" (Adatközlő 2). Sokszor „*az egyszerű kis mindennapi gyakorlati dolgokon buknak ki a határnak a problémái*" (Adatközlő 6).

A fizikai határok és az ellenőrzési rendszerek megléte fennakadásokat eredményez a határátlépés során, amely további problémákat és akadályokat generál az együttműködések folyamatában. Az interjúfelvétel során minden adatközlő megemlítette a határon való átkelés nehézségét, és problémaként determinálta azt. „*Az emberek, előadók áthozatala is nehézség, tehát például az előadókat nagyon leterheli az, hogy 2-3 órát kell állni a határon, és akkor még utána előadást is kell tartani*" (Adatközlő 6). „*Egy teljesen kiszámíthatatlan dolog, hogy a határon mennyi idő alatt lehet átjutni. És bármikor, amikor a kárpátaljai kollegák jöttek, nekik mindig*

nagyon rá kellett számolni a dolgot. Adott esetben egy plusz költséget is jelent, mert nekik már előző nap ide kell jönniük, hogy másnap biztosan itt lehessen velük találkozni" (Adatközlő 7). Tehát e határszakaszon végbemenő kooperációk során legproblémásabb a fizikai határ megléte. Ezen kívül nehézségként jelenik meg az eltérő közigazgatási rendszer (Adatközlő 1), a szakemberhiány (a kárpátaljai adatközlők ezt jobban kihangsúlyozták), a nyelvtudás hiánya (Adatközlő 7, Adatközlő 8) és az infrastrukturális hiányosságok (Adatközlő 2, Adatközlő 10).

Konklúzió

A tanulmány fókuszában álló határszakasz egy izgalmas vizsgálati terület, hiszen két olyan nemzetállam határát jelöli, amelyek napjainkban eltérő pozíciókat töltenek be politikai téren az európai térben. Mindez pedig a határ funkciójában is megjelenik. Hiszen az egyik oldalról ott van Magyarország mint EU-s tagállam, amelynek a keleti tér felé védenie kell a saját és az EU területét is a fizikai határ fenntartásával. A másik oldalról pedig ott van Ukrajna mint posztszovjet állam, aki szuverenitását védelmezve szintén komoly törvénykezéseket konstruál határainak védelmére nézve. Így mindkét oldalon saját területét védelmező állam található. Ugyanakkor mindkét területi egység próbál egymáshoz közeledni a nemzethatáron átívelő együttműködések és programok által.

A vizsgált területen az együttműködések már a rendszerváltás idején elkezdődtek. Az interjúalanyok elmondásai is megerősítették azt a tényt, hogy az 1990-es évekbeli határnyitások megteremtették a lehetőséget a kelet-európai térben is az államhatárokon létrejövő kooperációkra. A helyi emberek e lehetőséggel élve próbáltak közös célokat megvalósítani az Eurorégió mint határon átnyúló együttműködési intézményi keret között. Az idő előrehaladtával, az együttműködések fejlődésével és az EU támogatási rendszerének változásával azonban eljutottak arra a felismerésre, hogy a sikeres kooperációkat kisebb szinteken, akár projektalapokon kell megszervezni. Így napjainkban sokszor az Eurorégiós forma helyett a határ két oldalán lévő civilszervezetek, települések közötti projekt alapú együttműködésekre fókuszálnak.

A kooperációk kereteinek változásai azonban nem hozták meg a sikeres, gördülékeny, problémamentes lebonyolítást. Mind a 17 interjúalany információja alapján a legnagyobb kihívásokat a fizikai határok meglétéből felmerülő problémák jelentik, amelyek tovagyűrűző hatásokkal is járnak. Például többletköltséget eredményeznek. Ugyanakkor nagy gondot okoznak a perifériás területekre jellemző tulajdonságok, mint például a hiányos inf-

rastruktúra, a szakember-elvándorlás és -hiány, amelyek kihívásokat jelentenek az együttműködések megvalósításában. Azonban ezen tényezők nem csupán a sikeres helyi kooperációktól függnek, hanem egy sokkal összetettebb, magasabb (akár állami) szinteken is érdekelt fejlesztési eszközökre lenne szükség ezek javítása érdekében. Ugyanakkor mindezek tekintetében a válaszadók nem látnak, nem remélnek a közeljövőben változást e térségben.

Irodalom

Association of European Border Regions (AEBR) 2000: Practical Guide to Cross-border Cooperation. Third Edition 2000. European Commission, 405 p. https://www.aebr.eu/files/publications/lace_guide.en.pdf

Eskelinen, H. – Kokkonen, M. 1998: Getting into Line with the European Regime - Programmes of Transborder Cooperation on the Finnish-Russian Border.

European Commission 2004: Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy. Strategy Paper. 35p. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2004_communication_from_the_commission_-_european_neighbourhood_policy_-_strategy_paper.pdf

European Commission 2008: Eastern Partnership, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. 30 p. http://eapereg.org/attachments/article/198/EaP%20Brussels%202008.pdf

Filippova, O. 2016: Reconceptualisations of Borders in Post-Soviet Ukraine: Between EU Regulations, the Soviet Legacy and Internal Political Strife. In: Liikanen, I. et al: The EU's Eastern Neighbourhood: Migration, Borders and Regional Stability. Routledge, pp. 65−78.

Järviö, P. 2011: Implementation of EU external border cooperation after 2013, particularly on borders with the Russian Federation. Ministry of Foreign Affairs of Finland. 40p.

Östhol, A. 2001: Cross-border Co-operation in the Making of the Öresund Region. In: Persson, H-Å. – Inge E. (eds.). Border Regions in Comparison. Five lectures from a Conference held 4thof May 2000 at Malmö University. Häften för Europastudier, nr.2. Studentlitteratur, pp. 20−30.

Schmitt−Egner, P. 2001: Cross-Border co-operation (CBC) among European regions in different perspectives. In: Persson, H-Å. – Inge E. (eds.). Border Regions in Comparison. Five lectures from a Conference held 4thof May 2000 at Malmö University. Häften för Europastudier, nr.2. Studentlitteratur, pp. 65−85.

Süli-Zakar, I. 1997: Határon átnyúló kapcsolatok. – In: Buda M.–Kozma T. (Szerk.) Határmenti együttműködés a felsőoktatásban. Acta Paedagogica Debrecina XCVI., Debrecen, pp. 13–65.

Tägil, S. 2001: Regions in Europe – a historical perspective. In: Persson, H-Å. – Inge E. (eds.). Border Regions in Comparison. Five lectures from a Conference held 4thof May 2000 at Malmö University. Häften för Europastudier, nr.2. Studentlitteratur, pp. 11−19.

Van der Veen, A. – Boot, D.J. 1995: Cross-border cooperation and European Regional Policy. In: Eskelinen & Snickars (eds.) Competitive European Peripheries, Springer-Verlag Berlin. pp. 75−94.