# DUNA-STRATÉGIA – FEJLESZTÉSI KILÁTÁSOK ÉS ELLENTMONDÁSOK

PINTÉR TIBOR[1]

**Összefoglalás:**

Az EU több politikáját is érintő új fejlesztési stratégiák közül a makrorégiók koncepciójára építő két konkrét program kapott zöld utat a Tanácstól. A Duna-stratégia ezek közül az egyik, amelynek végleges formáját éppen az Európai Unió Tanácsának soros magyar elnöksége idején fogadták el. A stratégia előzményeinek bemutatása mellett annak előnyeit és árnyoldalait bemutatja a tanulmány. Az írást összegző és következtető gondolatok zárják.

**Kulcsszavak:**

makrorégió, kohézió, összeköttetés

**Summary:**

Macro-regional cooperation is one of the institutional innovation of the European Union. Beside the Strategy for Baltic Sea Region, the Danube-strategy is also part of this new concept. After outline the premise of the strategy, the study emphasises the development aspects and the threats connecting to the issue.

**Keywords:**

macroregion, cohesion, connection

## Bevezető

Alapvetően az Európai Unió regionális politikájának része, új eszköze az úgynevezett Európai Duna Régió Stratégia (European Danube Regional Strategy – EDRS) vagy röviden Duna-stratégia, amely a külgazdasági politika egyes területeihez is kapcsolódik, átfedi azokat, hiszen EU-tagállamokon kívül tagjelölt, potenciális tagjelölt országok, valamint az ún. keleti partnerség hatálya alá tartozó államok is részt vesznek a stratégiában. A tanulmány három fejezetben veszi szemügyre ezt a stratégiát. Elsőként a makroregió alapú fejlesztési elgondolások alapjairól és előzményeiről olvashatunk, ezt követően a fejlesztési lehetőségek és a veszélyek, ellentmondások számba vétele kerül sorra. Legvégül összegző és következtető gondolatok kerülnek kifejtésre.

## A Duna-stratégia elfogadása és a résztvevő államok

A Duna-stratégia közvetlen előzményének a balti-tengeri régióra vonatkozó európai uniós stratégia, a Balti-stratégia (BS) tekinthető, amelyet a svéd európai tanácsi elnökség idején fogadtak el 2009 második felében, és amelyről még szintén viszonylag kevés tapasztalat áll rendelkezésre. A Balti-stratégiában jelent meg először a makrorégió fogalma. A makrorégió olyan területi egység, amely különböző országok azon régióit öleli fel, melyek közös kohéziós jellemzőkkel bírnak földrajzi adottságaiknak, az őket ért közös kihívásoknak, valamint az egymáshoz fűződő sajátos politikai, gazdasági és kulturális kapcsolataiknak köszönhetően.[2]

---

[1] PhD hallgató, SZE RGDI, pintert@sze.hu

[2] Az EU Duna térségre szóló stratégiájának elkészítése Magyarország hozzájárulása. http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/4B37EB16-D850-4B52-BB8D-748A0B590423/0/nonpaper_hu.pdf (letöltés ideje: 2011.05.06.)

A dunai makrorégiót úgynevezett *funkcionális makrorégióként* kezelik az EU-ban. Az ilyen típusú régióknak pedig az a legfontosabb ismertetőjegye, hogy alapvető fontosságú *közpolitikai funkciók* kapcsolják össze hagyományosan az adott régió területi egységeit. Ezért nevezik ezt az EU-s terminológiában funkcionális makrorégiónak a Duna régiót, megkülönböztetve az adminisztratív makrorégióktól, amelyek határait az együttműködő régiók közigazgatási határai jelölik. Az EU intézményi innovációja abban áll, hogy ezeket a szervesen összetartozó térségeket egységes stratégiai fejlesztési tervbe illeszti bele. Ez a szerves összetartozás azonban számos ponton nem, vagy csak nagyon nehezen érhető tetten a Duna medencéjében élő országok tekintetében.[3]

A Balti-stratégiában a Balti-tenger partján található EU-tagállamok (Finnország, Svédország, Lettország, Észtország, Litvánia, Dánia, Lengyelország és Németország északi tartományai)[4] alkotják a balti-tengeri makrorégiót. A stratégiához való tartozást tekintve a legfontosabb csoportképző tényező a Balti-tenger, illetve ezen belül a földrajzi közelség volt.

A Duna-stratégia előkészítésére a 2009. júniusi brüsszeli csúcsértekezlet egyik következtetésében kérte fel az Európai Tanács a Bizottságot. 2010. február 25-én került sor a Nemzetközi Duna Csúcstalálkozóra Budapesten, ahol a résztvevők hivatalosan deklarálták a stratégia melletti elkötelezettségüket. A stratégia elfogadására az Európai Tanács soros magyar elnöksége alatt került sor. 2011. április 13-án, Brüsszelben, az Általános Ügyek Tanácsa – amely a Tanácsnak a tagállamok külügyminisztereiből álló formációja – közleményben fogadta el a stratégiát végleges formájában.

A Duna-stratégia esetében is egy természetföldrajzi egység, a Duna (mint folyó) a legfőbb kohéziós jellemző. A stratégiához 14 ország, ezen belül 8 EU tagállam (Németország, Ausztria, Magyarország, Csehország, Szlovákia, Szlovénia, Bulgária és Románia) és 6 nem EU-tagország (Horvátország, Szerbia, Bosznia-Hercegovina, Montenegró, Moldova és Ukrajna) kapcsolódhat. Az EU-tagok közül Németország egész területe nem sorolható a Duna-menti makrorégióhoz, mindössze két szövetségi államán, Bajorországon és Baden-Württembergen folyik keresztül a Duna, ezért ez a két délnémet szövetségi állam vesz részt a DS-ben. Ukrajna sem egész területével érintett. Figyelmet érdemel, hogy a szóban forgó országok közül négy (Csehország, Szlovénia, Bosznia-Hercegovina és Montenegró) egyáltalán nem érintkezik a Dunával. Azért csatlakozhattak mégis a projekthez, mert a területi lehatárolásnál a vízgyűjtőt is figyelembe vették, nem kizárólag a Duna-partot.[5]

A makrorégiókban való gondolkodás az EU 2007 és 2013 közötti költségvetési periódusában alkalmazott kohéziós politika hatására vált fontossá az utóbbi években. Ebben az időszakban ugyanis az „európai területi együttműködés" önálló célkitűzéssé vált ebben a szakpolitikában és természetesen a források allokálásában is előnyt élveznek a különböző területek, régiók és tagállamok közti együttműködések.[6] A Balti-tengeri és a Duna makrorégió kialakításában igen fontos szerepe van az 1082/2006/EK rendeletnek, amely az európai területi együttműködésről szól. A

---

[3] Ágh-Vértes-Losoncz (2010): Az uniós elnökség előkészületei Magyarországon 2009-2010-ben. 214.o. in: Szarka-Horányi-Horváth (szerk. 2010.): Stratégiai kutatások 2009-2010. 205-224.o. MTA-MH, Budapest

[4] Oroszország és Fehéroroszország egyes területeik révén szintén érintettek bizonyos projektekben

[5] Hardi Tamás (2009): a Dunát érintő korábbi vizsgálatok szakmai tanulságai. Falu, város, régió 2009/1. 82.o.

[6] Fejes Zsuzsanna (2011): A Duna-stratégia a többszintű kormányzás rendszerében. Európai Tükör 2011/1 105-112.o. 109.o.

kifejezés angol megfelelője (European Grouping for Territorial Cooperation) után ezt a rendeletet EGTC-rendeletnek nevezik. Az európai területi együttműködési csoportosulás a határokon átnyúló, a transznacionális és a régiók közötti együttműködést segíti elő.

## A Duna-stratégia felépítése és a fejlesztési lehetőségek

A Duna-stratégia négy, egymástól különböző területekre összpontosító prioritásra épül. A négy, a fejlesztési célok szempontjából kiemelkedő terület a következő: a vonalas és szállítási infrastruktúra fejlesztése, kiépítése a régióban; a környezeti fenntarthatóság biztosítása; az elmaradott térségek gazdasági felzárkóztatása, a makrorégió területi különbségeinek csökkentése; a főleg intézményi és kulturális értelemben vett kohézió megerősítése. Az EU-s terminológia szerint ezt a következőképpen fogalmazták meg, azaz a Duna-stratégia a következő négy pillérre épül:[7]

- a Duna-régió összekapcsolása a többi régióval (például a mobilitás fejlesztése, a fenntartható energiahasználat ösztönzése, valamint a kultúra és az idegenforgalom népszerűsítése révén),
- a környezet védelme a Duna-régióban (például a vizek minőségének helyreállítása, a környezeti kockázatok kezelése és a biodiverzitás megőrzése révén),
- jólét teremtése a Duna régióban (például a kutatási kapacitások, az oktatás és az információs technológiák fejlesztése, a vállalkozások versenyképességének támogatása, valamint az emberi erőforrásba és képességekbe való befektetés segítségével),
- a Duna régió megerősítése (például intézményrendszer kibővítése és az együttműködés erősítése a szervezett bűnözés leküzdése érdekében).

Ebbe a pillérrendszerbe tagozódik be tizenegy pillér, amelyeknek megvalósításáért a tagállamok felelősek. Minden egyes prioritási területen két állam vállalta a koordinátori szerepet. Németország esetén Baden-Württemberg és Bajorország lát el ilyen feladatot, Ukrajna pedig úgynevezett érdekeltként jelenik csak meg.

Az első pilléren belül három prioritás jelenik meg: mobilitás és multimodalitás; fenntartható energiafelhasználás; kulturális és turisztikai kapcsolatok erősítése. Ezek közül a másodikért Magyarország és Csehország felel. A második pillérhez kötött prioritások a következők: a vízminőség helyreállítása és fenntartása; környezeti kockázatok kezelése; a biodiverzitás megőrzése, valamint levegő- és talajvédelem. Ezek közül a vízminőségért Magyarország Szlovákiával közösen felel, a környezeti kockázatok elhárításában pedig Romániával együtt hazánk tölti be a koordinátori szerepet. A harmadik pillérhez csatlakozó célterületek között az első a tudásalapú társadalom fejlesztése, a második vállalati szféra versenyképességének erősítése, a harmadik pedig az emberi erőforrásba és képességekbe való befektetés ösztönzése. A Duna-régió megerősítésének két aspektusa pedig az intézményi kapacitás és kooperáció megerősítése valamint a szervezett bűnözés elleni közös harc és biztonságpolitikai együttműködés. Magyarország tehát összesen két pillérhez kapcsolódóan és három célterületen koordinátor.

---

[7] EU-s sajtóközlemények. http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/124&format=HTML&aged=0&language=HU&guiLanguage=en (letöltés ideje: 2011.02.02)

Az első pillér célja az infrastrukturális fejlettségi szintek kiegyenlítése, Európa keleti és délkeleti részének a földrész közlekedési körforgásába történő bekapcsolása. Ez beleillik az EU transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztési koncepciójába. Ennek keretében kiemelten kezelik a különböző szállítási és közlekedési útvonalak fejlesztését. Elsőként a dunai, *főleg a kereskedelmi jellegű hajózás fellendítése* és fejlesztése szerepel nagy hangsúllyal a stratégiában, mivel például a Rajnához képest elenyésző mértékben használjuk ki hajózási célra a Dunát.

Felépített vízlépcsők hiányában az állandó hajózhatóság szempontjából *a Duna magyar szakasza a legnagyobb akadály*. Egyes szakértők elengedhetetlennek tartják három magyar vízlépcső felépítését, mert így elhárulnának a hajózás akadályai, megújuló energiaforrásból lehetne nagy mennyiségű energiát nyerni, az olcsóbb és kevésbé környezetterhelő szállítási módokat lehetne támogatni és a kereskedelem volumenét is lehetne növelni új munkahelyek teremtése mellett. Mindez a Duna-stratégia harmadik pillérét is támogatná. Az emberi időmértékben tekintve megújuló energiaforrások (tehát a fosszilis energiahordozókon kívüli), alternatív források használatának fontos támogatója lehet még a rendelkezésre álló termálvízkincs (geotermikus energia) fenntartható módon való hasznosítása is a Duna vízgyűjtőjében.

A hajózási, környezeti és ökológiai követelmények harmonizált érvényesülésének legfontosabb eszköze az *EU* víz-keretirányelve, amelyet a Nemzetközi Duna Bizottság elnevezésű nemzetközi szervezet nem EU-tagjai is elfogadnak. A keretirányelv célja a vizek jó állapotának és a mesterséges, illetve erősen módosított felszíni víztestek esetében a vizek ökológiai potenciáljának elérése.[8]

Az első pillér lényeges eleme még a *vasúti közlekedés fejlesztése*. A megszakadt interregionális kapcsolatok miatt napjainkban az Adriától (Rijeka) a Fekete-tengerig (Constanța) nem lehet vasúton eljuttatni árut és utasokat Budapest és Belgrád érintése, azaz több száz kilométeres kitérő nélkül (a Helsinki IV., V/B és X. számú vasúti folyosók csak Budapesten vagy Belgrádon keresztül biztosítják az elérést).

Az úgynevezett *transzbalkáni vasút* megépítésének a gondolata egyre nagyobb figyelmet kap a stratégiában. Ez kelet-nyugati irányban kötné össze az Adriai-tengert a Fekete-tengerrel, ráadásul illeszkedne is a TEN-T9 projektjeihez, mert a Európa délkeleti részeivel való összeköttetést megfelelően szolgálná. A helyi és a nemzetközi fejlesztési igények összehangolásával a nemzetközi együttműködés a közlekedési szempontból elszigetelt határrégiókban is éreztetheti hatását úgy, hogy az egész Európai Unió számára is előnyökkel járhat. A vasút érinti Szerbiát is, így a fejlesztés az EU-val a későbbiekben esedékes csatlakozási tárgyalásokra való tekintettel a jövendő tagság előnyeinek kihasználásához is hozzájárul. A létrejövő vasútvonal a korábbinál kedvezőbb lehetőségeket teremt a belvízi hajózás számára is, mivel számottevő intermodális (módközi) szállítási kapacitásokkal is rendelkező kikötőkön (Baja, Szeged, Temesvár, Orsova, Rusze) halad keresztül.[10]

Szintén a vasúti közlekedéshez kapcsolódik, hogy tervezik a TEN-T 17. projekt Párizs-Stuttgart-Bécs-Pozsony gyorsvasút meghosszabbítását Budapest-Belgrád-

---

[8] Pánovics Attila (2011): Az EU Duna-régió stratégiájának környezetvédelmi aspektusai. Európai Tükör 2011/1 74-81.o. 77.o.

[9] A TEN (Trans-European Networks - Transzeurópai Hálózatok) az Európai Unió kezdeményezése, melynek alapjait a Bizottság 1993-as Fehér Könyve teremette meg és amelynek jogi alapja az 1992-es Maastrichti Szerződés. A TEN célja, hogy a közlekedési, energiaszállítási és telekommunikációs hálózatok koordinációja révén segítse a gazdaság működését. A TEN-T ennek a koncepciónak a közlekedési hálózatokra vonatkozó része.

[10] Balogh Tamás (2009): Úton Kelet és Nyugat között. Falu, város, régió 2009/1. 44.o.

Bukarest felé, így újabb fontos összekötő folyosó jönne létre Délkelet-Európa irányába. A stratégia néhány határidős célkitűzésre is javaslatot tesz az erőfeszítések jobb összpontosítása érdekében. Az első pillért érinti, hogy hatékony multimodális terminálokat alakítanak ki a dunai kikötőkben a belvízi hajóutak, valamint a vasúti és közúti közlekedés 2020-ig történő összekapcsolódásának elősegítése érdekében.

A Duna-stratégia második pillére a környezet védelmének erősítését célozza a Duna régióban. Ebben az összefüggésben olyan területek kapnak kiemelt szerepet, mint a vizek minőségének helyreállítása, a környezeti kockázatok kezelése és a *biodiverzitás megőrzése*. Ezt éles viták és legfőképp érdekellentétek övezik világszerte. Az egyre erősödő környezeti problémákra azonban előbb-utóbb választ kell találni, ráadásul olyat, amelyet a nemzetközi közösség egésze támogat. A második pillérnek is meghatározó jogforrása az EU víz-keretirányelve. A víz-keretirányelvben meghatározott célok elérése kötelező. Az EU szabályozása ez alól kivételt nem tesz lehetővé, ezért jogsértés esetén az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást indíthat a tagállamokkal szemben. Ez szolgálja a célok hatékony megvalósítását. A környezetvédelmi politika hiányossága, hogy nem definiálta egyértelműen a gyakran hangoztatott fenntarthatóságot. A fenntartható fejlődés tartalmának tisztázása és az integráció elvének következetes alkalmazása révén fény derülhet az egyes európai uniós politikák és célkitűzések közti ellentmondások okaira, így a környezet megóvását előtérbe helyező megoldások megtalálása is könnyebbé válhat.[11]

A Duna vízgyűjtőjébe tartozó természetes vizek állapotának javítása az önmagában vett pozitív eredményeken túl az első pillérben foglalt célok közül a turizmus támogatását is segítheti, ezáltal multiplikatív hatásokat is kivált. Az is figyelemre méltó, hogy régió folyóinak partján fekvő védett területek az államhatárok különböző oldalain összefüggő területet alkotnak, eredményes fenntartásukhoz pedig elengedhetetlen nemzetek feletti szinten való kezelésük.

A biodiverzitás megőrzésén az értendő, hogy a jelenleg megtalálható, a múltban kialakult biológiai sokszínűség olyan érték, amelyet a jövő generációk számára is érdemes és fontos megőrizni. Ennek a természetes környezetnek a megóvása szintén járhat multiplikatív hatásokkal, mint például a kerékpáros és a vízi turizmus esetében. A biológiai sokféleség fenntartásához azonban több feltételt is meg kell teremteni, amilyen például a szennyező források kizárása, a vízpótlás, vagy vízlecsapolás.[12]

A második pillérhez tartozik még a vízkárokkal szembeni védekezés a makrorégióban. Az árvizek és belvizek elleni védekezés tagállami feladat az EU-ban, ezért nagyok a különbségek a tagállamok gyakorlatában. Ez önmagában nem probléma, a veszélyes helyzetek nem koordinált kezelése azonban számottevő károkat okozhat. Ezért fontos olyan preventív eszközök kialakítása, amelyek lehetővé teszik az államhatárokon átnyúló ellenőrzést. A második pillér határidős célkitűzései a következők:

- a teljes Dunára vonatkozó árvízkockázat-kezelési tervek megvalósítása – ami az árvízkockázatokról szóló irányelv szerint 2015-ben válik esedékessé –, ezáltal az árvízveszély jelentős csökkentése 2021-ig
- a tápanyagterhelés szintjének csökkentése, ami lehetővé teszi, hogy a fekete-tengeri ökoszisztémák 2020-ig az 1960. évi szintre álljanak vissza.

---

[11] Pánovics Attila (2011): Az EU Duna-régió stratégiájának környezetvédelmi aspektusai. Európai Tükör 2011/1 74-81.o. 75.o.

[12] Csókási-Kozák (2011): Duna-stratégia – a DKMT Eurorégió reménysugara? Európai Tükör 2011/1 54-60.o. 57.o.

Ez a két határidős célkitűzés megfelel a korábban bemutatott céloknak, Magyarországon a gátrendszer elavultsága, hiányossága is szerepet játszott az utóbbi évek árvizeinek pusztításában a gyorsan változó éghajlati viszonyok mellett. Ebben az összefüggésben tehát igen sok előnnyel, fejlesztési lehetőséggel szolgálhat hazánk számára a Duna-stratégia (és a koordinátori szerep), reménykedhetünk egy *átgondoltabb árvízvédelmi rendszer* kiépítésében, az ehhez felhasználható források kedvező átszervezésében.

A Duna-stratégia harmadik pillére foglalja magába a közgazdaságilag leginkább megfogható perspektívát, a pillérben foglalt cél a jólét megteremtése a Duna-régióban, gazdaságilag erős, kiegyensúlyozott dunai térség kialakítása. Olyan részterületek kapnak hangsúlyos szerepet, mint a kutatási kapacitás, az oktatás és az információs technológiák fejlesztése, a vállalkozások versenyképességének támogatása, valamint az emberi erőforrásba és képességekbe való beruházás.

Ezek a mai, úgynevezett tudásalapú társadalomban a fejlődés hordozóinak tekintett elemek. Ezek a részcélok azonban nem szerepelhetnek azonos súllyal az érintett makrorégió minden egyes országában, illetve régiójában, mert a gazdasági fejlettségi szintet kifejező hagyományos mutatók alapján (például az egy főre jutó bruttó hazai termék) rendkívül heterogén területről van szó. A következő táblázat az egy főre jutó GDP értékét mutatja az EU-27 átlagához viszonyítva, vásárlóerő-egységben (Purchasing Power Standard, PPS), nemzetállami szinten számolva.

*1. táblázat*

| **Ország** | **PPS az EU 27-hez viszonyítva** |
|---|---|
| Bulgária | 44 |
| Csehország | 81 |
| Németország | 116 |
| Magyarország | 64 |
| Ausztria | 124 |
| Románia | 47 |
| Szlovénia | 91 |
| Szlovákia | 75 |
| Horvátország | 64 |
| Macedónia | 34 |

Az egy főre jutó GDP értéke az EU 27 átlagához képest 2008-ban (PPS)
Forrás: Eurostat, GDP per capita in PPS

A makrorégió országait rendkívüli különbségek jellemzik a gazdasági fejlettség tekintetében. A potenciális európai uniós tagjelöltek, valamint Moldova és Ukrajna adatainak figyelembe vételével még nagyobb lennének a fejlettségbeli különbségek. A Duna folyásirányát követve északról dél felé gazdaságilag egyre fejletlenebb államok következnek. A Duna folyásirányával párhuzamosan, a geológiai lejtés mellett erőteljes szociális-gazdasági lejtés is megfigyelhető a térségben.[13]

[13] Kiss Ervin (2011): A Duna-stratégia a Duna Menti Kamarák Szövetsége szemszögéből. Európai Tükör 2011/1 44-53.o.47.o.

Ami a kutatás-fejlesztést illeti, a Duna- régió minden európai uniós állampolgára számára széles sávú és nagy sebességű internet-hozzáférést biztosítanának 2013-ra. Ezen túlmenően el szeretnék érni a stratégia alkotói, hogy 2020-ban a kutatás-fejlesztési kiadások GDP-hez viszonyított aránya érje el a 3 százalékot a régió EU-tagállamaiban. A következő táblázat a makrorégió EU-s tagállamainak és Horvátországnak a K+F kiadási értékeit mutatja a bruttó hazai termék százalékában.

*2. táblázat*

| **Ország** | **K+F kiadások a GDP százalékában** |
|---|---|
| Bulgária | 0,47 |
| Csehország | 1,47 |
| Németország | 2,68 |
| Magyarország | 1 |
| Ausztria | 2,67 |
| Románia | 0,58 |
| Szlovénia | 1,65 |
| Szlovákia | 0,47 |
| Horvátország | 0,9 |

A K+F kiadások GDP-hez viszonyított aránya 2008-ban
Forrás: Eurostat, Europe 2020 Indicators

A Duna-stratégia negyedik pillére a Duna-régió megerősítését célozza. Túlzottan felületes lehet azonban a kép, ha mindössze a szervezett bűnözés elleni harc érdekében kellene az adott intézményeket megerősíteni, megreformálni, fejleszteni, valamint az együttműködést erősíteni.

A Duna-menti régió kohéziója erősítésének egyik kulcsterülete az EU egységes belső piacára vonatkozó joganyag kiterjesztése jegyében a meglévő fizikai, műszaki, fiskális és egyéb láthatatlan és nem tarifális akadályok lebontása. A személyek, a szolgáltatások és az *áruk szabad mozgását korlátozza a határátkelők, a közvetlen közúti és vasúti összeköttetés hiánya*. Várat magára a határon átmenő rendszeres autóbusz-, vasúti-, és hajózási menetrendek összehangolása. Az Európai Unió mindaddig nem élvezheti a horizontálisan kiterjesztett piac előnyeit, amíg a hiányzó kapcsolatok miatt a Duna középső szakaszán és a torkolatához közeli területeken a közlekedési infrastruktúra aránytalanul fejletlenebb.[14] Enyhíteni kell a harmadik pillérrel összefüggésben már említett erőteljes gazdasági különbségeket is az egy főre jutó GDP, a munkanélküliségi ráta, a K+F ráfordítások és a gazdasági szektorok GDP-hez való hozzájárulása tekintetében. Ezek a kategóriák azonban jobbára megoldható problémákat jelentenek belátható időn belül. Igaz, hogy a új institucionalista irányzat szerint évtizedeket vehet igénybe egy ország, országcsoport intézményrendszerének átalakítása, megreformálása, a hatékonyabb intézmények építésével viszont látható, számszerűsíthető eredményeket is el lehet érni. Ilyen eredmények lehetnek a *bűnesetek*

[14] Czukor József (2009): Az Európai Duna Régió Stratégia (EDRS) a magyar külpolitika tükrében. Falu, város, régió. 2009/1. 10.o.

*számának visszaesése, a bürokrácia leépítése, hatékonyabbá tétele, a jogállamiság megerősödése, valamint a gazdasági növekedési ütem növekedése* is.

## A Duna-stratégiát övező ellentmondások

Minden fejlesztési koncepcióval, elképzeléssel, akár tudományos elmélettel kapcsolatban fölmerülhetnek ellentmondások, potenciális veszélyforrások. Nincs ez másképpen a Duna-stratégiával sem, a következőkben az éremnek ezt az oldalát mutatom be a stratégiával összefüggésben. A sikeres megvalósítást számos tényező veszélyezteti, ezek között tisztán gazdasági jellegű és egészen más természetű elemek is számba vehetők.

A stratégia megalkotói számára is nyilvánvalónak tűnhetett az, hogy a szóban forgó régió legfontosabb tulajdonsága, a kohéziós ereje nem jelentős.[15] Igaz ez földrajzi, közgazdasági, társadalmi és kulturális értelemben egyaránt, *éppen ezért alkottak meg egy, a kohéziót erősítő pillért*. A Duna vízgyűjtőjének területét alkotó több mint 80 millió lakosú makrorégió kulturális értelemben a leginkább heterogén. A folyó magyarországi szakaszát követően a nyugati kereszténység hagyományaira építő területet is elhagyja, belép az ortodox kultúrkör (akár civilizáció) területére, ráadásul a szintén a makrorégióhoz kötődő Bosznia-Hercegovinában az (egyik) államalkotó bosnyák nemzet önmeghatározásában az iszlám bír meghatározó szereppel. Samuel P. Huntington[16] vallási-civilizációs törésvonalak létére hívja fel a figyelmet, amelyek napjainkban is meghatározó hatással lehetnek a világpolitikai eseményekre. Délkelet-Európa több ilyen kultúrkör határán fekszik, emiatt sem tekinthető a Duna-régió homogénnek.

Annak ellenére, hogy kulturálisan heterogén területről van szó, a Dunából a horizontálisan kibővült, megreformált intézményrendszerű Európai Uniót megtestesítő szimbólum is lehet, miként az 1950-es években az EU elődje alapító atyáinak szemében ez a Rajna volt.[17] Bár az egyes Duna-menti közösségek kötődnek a folyóhoz, identitásuk más-más formában jelenik meg, az egységes „Duna-identitás" (amely nehezen megfogható, értelmezhető napjainkban) csak hosszú idő alatt alakulhat ki a Duna-stratégia ernyőkoncepciója alatt.[18]

A Duna-stratégiához kapcsolódó területek *természetföldrajzi adottságaik alapján is heterogének*. Az Alpok, a Kárpátok, a Balkán-hegység, a Dinári-hegység mellett kiterjedt síkságok húzódnak, a kontinentális (óceáni hatásoknak kitett), hegyvidéki és mediterrán éghajlat különböző változatai megtalálhatók a térségben, ez pedig a tervezett új típusú, komplex területi fejlesztéspolitika nézőpontjából tekintve szintén akadályozó tényező lehet.

Más vélemények szerint egy térség sikeres átalakítását célzó, annak egy másik térségbe való sikeres integrálódását támogató stratégiának sokarcúnak és dinamikusnak kell lennie, ezért egyes vélemények szerint nem lehet az célja a Duna-

---

[15] Ezt persze explicit módon nem fogalmazták meg, ennek esetleges okai tárgyalása szétfeszítené akár egy egész tanulmánykötet kereteit is.

[16] Huntington, Samuel P. (2006): A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása. Európa Könyvkiadó, Budapest

[17] Koller Boglárka (2010): The Danube: the reinvented symbol of Europe. www.europatarsasag.hu/20070811tol_fajlok_itt/2010j%25FAnius/The%2520Danube_the%2520reinvented%2520symbol%2520of%2520Europe_Boglarka%2520Koller_01062010.doc (letöltés ideje: 2011.04.23.)

[18] Török-Lendvai (2011): Helyi értékeken alapuló Duna-régió. A Duna menti identitáskörzetek létrehozását megalapozó gondolatok. Európai Tükör 2011/1 33-43.o. 40.o.

stratégiának sem a homogenizálás. „Éppen fordítva: a DR küldetése és stratégiájának alapvető célja, hogy megőrizze sokszínűségét, és éppen ezt tegye a nagytérség előrehaladásának fő hajtóerejévé."[19]Ez a gondolatmenet tehát értéknek tekinti az említett és elemzett heterogenitást, nem pedig hátráltató tényezőnek.

Nemcsak ilyen vonatkozásban merülnek azonban fel lehetséges ellentmondások. Amíg a gazdasági fejlődés szinte kizárólagos megtestesítőiként a hagyományos mutatókat (GDP, GNI, K+F kiadások, termelékenység stb.) fogjuk föl, nem kérdéses, hogy a gazdasági növekedést megfogalmazó cél szembekerül a környezetvédelmi prioritásokkal. Éppen ezért megoldhatatlannak tűnik eleget tenni olyan követelményeknek, amelyek egyfelől dinamikus gazdasági növekedést, másfelől a természetes környezet nemcsak jelenlegi szinten való tartását, de helyzetének javítását tűzik ki célul. Ugyancsak kétséges a dunai hajóforgalom jelenlegi volumenének többszörözése, miközben a természetes látkép sértetlenségét és az ártéri erdők védelmét (még) tabuként kezeljük.

Az a koncepció, miszerint az egyes prioritásoknál két-két tagállam tölti be a koordinátori szerepet, nemcsak előnyökkel járhat, de a döntéshozás megbénítását, lassulását is magában hordozza. Az államok jellemzően érdekeik szerint vállalták az egyes prioritások koordinátori feladatainak ellátását, gyakran érdekütközések színterévé válhat egy-egy kínos kérdés. Nem kell egyébre fölhívni a figyelmet, mint arra, hogy a környezeti károk területén Románia és Magyarország minden bizonnyal nem véletlenül tölt be koordinátori szerepet, ugyanez igaz a vízminőséget illetően Szlovákia és hazánk viszonylatában. Ezen párosítások nagyszámú esetleges komoly vitát hordoznak magukban.

Az előbbieknél sokkal könnyebben megfogható, számszerűsíthető, konkrét dilemmák húzódnak meg az Európai Bizottság által megfogalmazott úgynevezett „3 nem elve" mögött. A Bizottság ugyanis szigorúan tartja magát a ehhez az elvéhez a makroregionális stratégiák esetében a 2007 és 2013 közötti költségvetési időszakban. Eszerint *nem kívánnak* pótlólagos *pénzügyi forrásokat*, újabb *jogszabályi keretet* és új *intézményeket* rendelkezésre bocsátani a stratégia végrehajtásához. Ez a várakozások szerint arra ösztönzi a régió szereplőit, hogy a már most rendelkezésre álló eszközöket vegyék igénybe a Duna-stratégia programjainak végrehajtásához, a strukturális alapokra, a Kohéziós Alapra és az EU-n kívüli országok rendelkezésére álló eszközökre (például az előcsatlakozási eszköz) támaszkodjanak. A 2007 és 2013 közötti programozási időszakban mintegy 100 milliárd euró áll rendelkezésre a régiós keretből.[20]Ez azt az üzenetet hordozza magában, hogy a makroregionális stratégiák egyelőre kísérleti fázisban vannak, céljuk mindössze a források elosztásának hatékonyabbá tétele. Így a hozzájuk rendelt projektek sikeressége is megkérdőjeleződik a jelenleg tartó költségvetési időszak végéig. A jogszabályi háttér gyengesége és az új intézmények hiánya csak erősítik az előbb említett aggodalmakat.

Megítélésem szerint nemcsak a globalizációs folyamatok hívták életre az EU-nak ezt az intézményi innovációját. A 2007. évben kezdődött is bizonyos tekintetben mindmostanáig tartó globális gazdasági válság idején az Európai Unió Tanácsának soros elnöki tisztségének betöltése ilyen időszakban fokozott felelősséggel és nehézségekkel jár, látható eredmények nélkül viszont egyes vélemények szerint ezek az elnökségek sikertelennek ítéltetnek. Éppen ezért kifizetődőnek tarthatunk egyes újításokat, amelyek viszonylag rövid időn belül elfogadtathatók a Tanács különböző

---

[19] Kozma József (2011): Kettős kihívás – Duna-stratégia és regionalizmus. Európai Tükör 2011/1 96-104.o. 96.o

[20] Az EU regionális politikájának hivatalos oldala a Duna-stratégiáról. http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/danube/ressource_en.htm (letöltés ideje: 2011.04.03.)

formációival. 2009 második félévében a svéd soros elnökség, 2011 első felében pedig a magyar soros elnökség zászlóshajója volt a Balti- illetve Duna-stratégia. Ez a „zászlóshajó-effektus" rövidtávon sikert jelent az egyes elnökségnek, a hosszabb távú sikeresség még kérdéses, az eredményekre várni kell.

## Összegzés, következtetések

A tanulmány az Európai Unió Duna-stratégiája – főleg Közép-Kelet-Európára és Magyarországra vonatkozó – fejlesztési kilátásainak és az azzal kapcsolatos ellenmondásoknak a fölvázolására tett kísérletként fogható föl. E fölvázolás három fejezetben történt meg, melyek közül az első a makroregionális stratégia megszületésével, földrajzi lehatárolásával, a második a fejlesztési kilátásokkal, a harmadik a felmerülő gyengeségekkel, kockázatokkal foglakozott.

A 2007-ben kezdődött globális gazdasági válság az EU szinte minden politikájában újításokat tett szükségessé. A makroregionális stratégiák megjelenése egyfelől a regionális politika reformjaként értelmezhető, másfelől pedig – azáltal, hogy a külgazdasági politika több területére is kiterjednek ezek – rámutat arra, hogy az eddigi gondolkodási és működési keretek a szakpolitikákban hiányosságokat szenvedtek. Nem szabad azonban arról sem elfeledkeznünk, hogy az egyes reformok mindig veszteségekkel, nemcsak nyereségekkel járnak. Éppen ezzel magyarázható, hogy kiemelt figyelmet szenteltem a szakirodalomban a Duna-stratégiával összefüggésben felmerülő hátrányok és ellentmondások tárgyalására. Tettem ezt azért is, mert a közösségi dokumentumokban szemmel láthatóan igencsak egyoldalúan jelennek meg egyes instrumentumok előnyei és hátrányai, jellemzően utóbbiak kárára.

Magyarország előnyöket élvezhet abból fakadóan, hogy a Duna-régióban központi helyet foglal el, három prioritás koordinátora és régóta fennálló problémák megoldása is várható az új elképzelések megvalósulásával. Ezen a ponton többek között az árvízvédelemre, ez energiagazdálkodási kérdésekre és a vonalas infrastruktúra fejlesztésére is gondolhatunk. Ugyanezek a kérdések a makrorégió délkeleti országaiban is megjelennek, számos egyéb nehézséggel egyetemben, mindegyikre egyetlen stratégia természetesen nem tud gyógyírként szolgálni.

Az ellentmondások nem kellő felderítettségéből viszont számos újabb is keletkezhet, így nem kezelhetjük mellékesen ezt az oldalt. A heterogenitás nem feltétlenül jelenti azt, hogy megteremthetetlen a kohéziós erő. A Duna-régió jelenlegi kiterjedtségében viszont rendkívül különböző kultúrájú, gazdasági állapotú, földrajzi jellemzőkkel bíró országokat olvaszt magába, ez véleményem szerint számottevően vissza fogja vetni a jövőbeli kedvező hatások okozta fejlődést. Az elképzelések körüli bizonytalanságot mindazonáltal a Bizottság által megfogalmazott „3 nem elve" sem mérsékeli. A végső egyenleget azonban csak évek múltán vonhatjuk meg, a konkrét eredmények váratnak magukra.

## Irodalomjegyzék


Ágh-Vértes-Losoncz (2010): Az uniós elnökség előkészületei Magyarországon 2009-2010-ben. In: Szarka-Horányi-Horváth (szerk. 2010.): Stratégiai kutatások 2009-2010. 205-224.o. MTA-MH, Budapest

Balogh Tamás (2009): Úton Kelet és Nyugat között. Falu, város, régió 2009/1.

Czukor József (2009): Az Európai Duna Régió Stratégia (EDRS) a magyar külpolitika tükrében. Falu, város, régió. 2009/1.

Csókási-Kozák (2011): Duna-stratégia – a DKMT Eurorégió reménysugara? Európai Tükör 2011/1 54-60.o.
Fejes Zsuzsanna (2011): A Duna-stratégia a többszintű kormányzás rendszerében. Európai Tükör 2011/1 105-112.o.
Hardi Tamás (2009): a Dunát érintő korábbi vizsgálatok szakmai tanulságai. Falu, város, régió 2009/1.
Huntington, Samuel P. (2006): A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása. Európa Könyvkiadó, Budapest
Kiss Ervin (2011): A Duna-stratégia a Duna Menti Kamarák Szövetsége szemszögéből. Európai Tükör 2011/1 44-53.o.
Koller Boglárka (2010): The Danube: the reinvented symbol of Europe. www.europatarsasag.hu/20070811tol_fajlok_itt/2010j%25FAnius/The%2520Danube_the%2520reinvented%2520symbol%2520of%2520Europe_Boglarka%2520Koller_01062010.doc (letöltés ideje: 2011.04.23.)
Kozma József (2011): Kettős kihívás – Duna-stratégia és regionalizmus. Európai Tükör 2011/1 96-104.o.
Pánovics Attila (2011): Az EU Duna-régió stratégiájának környezetvédelmi aspektusai. Európai Tükör 2011/1 74-81.o.
Török-Lendvai (2011): Helyi értékeken alapuló Duna-régió. A Duna menti identitáskörzetek létrehozását megalapozó gondolatok. Európai Tükör 2011/1 33-43.o.