Kül-Világ
A NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK FOLYÓIRATA

VII. évfolyam
2010/4.

TANULMÁNY

Pintér Edit:

A határon átnyúló együttműködés empirikus kutatásának eredményei

Az elmúlt évtizedekben korunk fő tartalma a gazdasági és társadalmi folyamatokra egyaránt kiterjedő globalizáció, amely valamennyi térséget érintő soha nem látott fejlődést produkált, és a globális fogyasztói társadalom kialakulásához vezetett. Idővel azonban egyre szembetűnőbbé váltak a „világméretű egységesedés" negatív hatásai, mint például a természeti erőforrások nagy sebességű felélése, a környezeti terhelés nagymértékű fokozódása, az elidegenedés és az identitászavarok kialakulása.

Ennek ellensúlyozásaként megindult egyfajta „visszarendeződés" a közigazgatás és a társadalomszervezés alacsonyabb szintjeire, amely megmutatkozott a határokat átlépő kooperációk gyorsuló terjedésében és a jogegységesítési törekvésekben. A fejlődés folyamatos; a közösségi jogi keretek megalkotását követően a határok „légiesítésének" következő fázisa a határokon átívelő közigazgatás megteremtése lehet.

A határon átnyúló regionális együttműködések tömegessé tétele az Európai Unió egyik fő prioritását képezi. Időszerű és nélkülözhetetlen, hogy a témával széles körben foglalkozzunk. A határon átnyúló regionális együttműködések a szervesen összetartozó térségek és térségi szereplők hosszú távú, intézményesített együttműködését teszik lehetővé, amelyek ma már – a globalizáció ellensúlyozásaként – hatékony válaszokat tudnak adni a lokális szint gazdasági, társadalmi problémáira.

E témakörben végzett empirikus kutatás rendkívül gazdag és értékes ismeretanyag összegyűjtését eredményezte; egyfelől válaszokat nyújtott arra, hogy mennyiben beszélhetünk ma Magyarországon regionalitásról, másfelől rávilágított a jelenlegi jogi szabályozás hiányosságaira és azokra az elvárásokra, amelyek az együttműködő felek részéről fogalmazódtak meg a tapasztalatszerzés éveiben.

• Dr. Pintér Edit ügyvéd a győri Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolában szerezte PhD fokozatát. Kutatási témája a határon átnyúló regionális együttműködések jogi szempontú vizsgálata és modellezése; célja az együttműködések hatékonyságának előmozdítása.

Regionális gondolkodásmód ma Magyarországon

Húsz évvel a rendszerváltozás után hazánkban még mindig gyerekcipőben jár a regionális gondolkodás, amely meglehetősen kialakulatlan és megalapozatlan. A regionális, lokális autonómiának nincsenek meg a tradíciói. A törvényi szabályozás széleskörű módosítása lenne szükséges a helyi hatáskörök bővítésére, hogy a jog a határon átnyúló együttműködésben résztvevő partnerek számára szélesebb mozgásteret biztosítson. A megkérdezettek véleménye egységes a tekintetben, hogy nincsenek megfelelő hatáskörök a helyi szintre telepítve, és túlzottan hangsúlyos a központi irányítás beavatkozó szerepe a helyi szintű területfejlesztési programok megvalósítása terén is a határon átnyúló együttműködések keretében.

A centralizált irányítás, a szubszidiaritás elvének nem megfelelő érvényre jutása erőteljesen jelen van a kelet-közép-európai térségben. Nemcsak hazánk, de a szomszédos országok többsége is hasonló problémákkal küzd, ezért nehézkes a lokális identitástudat megteremtése, és hatékony határon átnyúló kooperációk kialakítása. Mindez jól szemléltethető az egyik legelmaradottabb térség, az ukrán-magyar határon átnyúló együttműködések és az Ukrajnában (Kárpátalján) kialakított hatalommegosztás vizsgálatával. Az elmúlt húsz esztendőben az a gyakorlat alakult ki Kárpátalján, hogy kizárólag az ukrán külügyminisztérium engedélyével lehet együttműködési megállapodásokat aláírni a határ menti megyékkel, amelyeket évente megújítanak. Ezek az egyezmények formálisak, mert akcióterv nélkül készülnek, semmire nem kötelezik a feleket. Az együttműködési szerződéseket ukrán részről nem a megyei önkormányzat vezetése, hanem a megyei közigazgatási hivatal vezetője írja alá, akit az ukrán elnök nevez ki. Az önkormányzatok (a helyi szint) működése gyakorlatilag formális, a tényleges hatalom a magasabb szintű közigazgatás kezében összpontosul, és a határon átnyúló együttműködések is teljes ellenőrzés alatt állnak.

A „regionális élettér" kialakulatlanságának oka, hogy Magyarországon (is) hiányzik – vagy legalábbis még csak kialakulóban van – az a stabil réteg, amely a regionalitás gondolatát a mindennapi életben felhasználva hatékony, ténylegesen működő kooperációkat tudna megvalósítani helyi szinten. Csak meglehetősen szűk réteg ismeri a határon átnyúló együttműködésekben rejlő és kiaknázható lehetőségeket, és ezen belül is egy szűk réteg tudja a meglévő tudását érdekérvényesítéshez felhasználni. A szakmai tudás hiánya megmutatkozik a pályázati támogatások elnyeréséért folytatott versenyben, mert gyakori, hogy az uniós támogatásokra pályázók felkészületlenek, a pályázatokat rosszul írják meg.

A határon átnyúló együttműködések eredője, tartalma

Az empirikus felmérés fontos részét jelentette annak feltárása, hogy a határ menti helyi önkormányzatok, önkormányzati társulások, közigazgatási szervek milyen motivációk, elképzelések mentén hozzák létre a határon átnyúló együttműködéseket.

A határ menti területek többsége – különösen Magyarországon – perifériára került térség. A sikeres határon átnyúló kooperációk ugyanakkor kellő alapot nyújtanak ahhoz, hogy ezek a területek egymás előnyeit és saját erőforrásaikat kihasználva ún. „alcentrummá"[1] váljanak, és így megszűnjenek a periféria jellegből származó hátrányok. Ennek következtében a térszerkezet, a geopolitikai helyzet megváltozik, amely a térségre pozitív hatást gyakorol, és várhatóan fejlesztéseket indukál. A hatékony együttműködések segítségével a leszakadozott területek elmaradottsága megszűnik, de legalábbis nagymértékben csökken.

Az együttműködések kialakításának mérlegelésekor fontos szempont a fejlesztési forrásokhoz való hozzájutás lehetősége. A helyi önkormányzatok külön-külön nem, csak úgy nyerhetnek el bizonyos pénzügyi támogatásokat, ha határon átnyúló intézményes kereteket, szervezeteket hoznak létre.[2] A szlovák-magyar határszakaszon 2007-ben 176 millió euró támogatáshoz jutottak a helyi önkormányzatok a határon átnyúló kapcsolatok ápolása, fejlesztése céljából.[3] Az uniós források lehetőségének megjelenése nagyban motiválja a szereplőket – elsősorban az önkormányzatokat – arra, hogy együttműködési kapcsolataikat deklarálják.[4]

Az ukrán-magyar határszakaszon a Vasfüggöny megszűnése után váltak egyre nyilvánvalóbbá az együttműködési törekvések a határ másik oldalán lévő önkormányzatokkal. Kezdetben leginkább csak véletlenszerűen írtak alá együttműködési szerződéseket határon túli településekkel; az együttműködések fő célja a kapcsolatfelvétel volt. Ezek a kooperációk főleg kulturális jellegűek voltak, de részben a tapasztalatcseréről is szóltak (közigazgatás,

[1] Ocskay Gyulával, az Ister-Granum Eurorégió Fejlesztési Ügynökség Kht. korábbi ügyvezetőjével folytatott interjú alapján (2008. július 13.).
[2] A regionális támogatások igénybevételének talán legszembetűnőbb akadálya Magyarországon az önkormányzatok által nyújtandó önrész hiánya. A települési önkormányzatok legalább 2/3-a nem képes a támogatások elnyeréséhez szükséges önrészt biztosítani. Az országon belül jelentős fejlettségbeli különbségek mutatkoznak, és nagy veszélyt rejt magában, hogy éppen a határ menti, legelmaradottabb térségek nem tudják a saját forrásokat előteremteni. (Dr. Kilényi Géza professzorral folytatott konzultáció alapján).
[3] Ocskay Gyulával, az Ister-Granum Eurorégió Fejlesztési Ügynökség Kht. korábbi ügyvezetőjével folytatott interjú alapján (2008. július 13.).
[4] Hardi Tamás: „Integrációs folyamatok a szlovák-magyar határtérségben". *Pro Minoritate*, Nyár/2007., 72-97. o.

befektetések). Magyarország integrációjával megjelentek az ukrán-magyar határ menti együttműködésre szánt uniós források (PHARE CBC, INTERREG, ENPI), és manapság ezen a határszakaszon is a támogatások elnyerésének célzata bír a legnagyobb motivációs erővel az együttműködések létrehozásakor.

A határon átnyúló együttműködések tartalmi ismérveit vizsgálva megállapítható, hogy bármilyen modellben is működjenek a kooperációk, azokat tényleges tartalommal kell megtölteni, ellenkező esetben az együttműködés megmarad projekt szinten, és nem tud valós, intézményesített határon átnyúló szervezetté fejlődni. A siker titka mondhatni abban rejlik, hogy emberek és valós emberi kapcsolatok töltsék meg tartalommal a kooperációkat. Magyar vonatkozásban jelentőségteljes a magyar-magyar kapcsolatok kialakítása, de legalább ugyanolyan fontossággal bír a más nemzetek, vagy kisebbségek mindennapi érintkezésének megkönnyítése, kapcsolattartásának előmozdítása a határ mentén. Ha léteznek ténylegesen működő intézmények, határon átnyúló szervezetek, akkor az együttműködő felek működési támogatáshoz juthatnak, tehát érdekeltté is válnak abban, hogy tényleges működés alakuljon ki a határ menti térségben.

Megerősítést nyert, hogy a határon átnyúló együttműködések lényege nem a protokolláris kapcsolatokban fogható meg, és nem is elsősorban az intézményi háttér megléte a meghatározó elem, hanem az emberek közötti kapcsolatok megalapozása és a regionális identitástudat megerősítése. Ennek alapvető módja, hogy az emberek napi szinten találkozzanak a regionális kapcsolatrendszerekből származó előnyökkel. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy ha nem is jelent elsődleges szerepet az intézményrendszer megléte, jelentőségét nem lehet megkérdőjelezni, hiszen egy jól kidolgozott, kellő rugalmassággal kezelhető struktúra katalizátor szerepet tölt be a határon átnyúló együttműködések létrehozásában, mert a kialakult társadalmi kapcsolatokat egy kidolgozott, jogilag szabályozott, biztonsággal alkalmazható modellben lehet kiteljesíteni, intézményesíteni.

Fontos, hogy a határon átnyúló együttműködés szervezete, felépítése, célrendszere mindig a helyi adottságokhoz igazodjon, tehát semmiképpen sem szerencsés egy merev, felülről irányított, túlzottan részletes szabályozáson alapuló szervezet létrehozása. Ocskay Gyula, az Ister-Granum Eurorégió Fejlesztési Ügynökség Kht. korábbi ügyvezetője, a magyar-szlovák együttműködéssel összefüggésben hívta fel a figyelmet a jogi szabályozással szemben megfogalmazódó elvárásokra. Példaként hozta fel az Ister-Granum Eurorégió esetét, ahol a korábbi keretszabályozás és a minta-modellek alapján életre hívtak egy elnökséget, amely gyakorlatilag feleslegesen létezik, a működésben részt nem vesz, érdemi döntéseket nem hoz,

az együttműködést semmilyen tartalommal nem tölti meg. Nem célszerű tehát a határon átnyúló együttműködésekre részletesen előírt, kötelező módon követendő modellt alkotni, mert az nagy valószínűséggel nem alkalmazkodik majd a helyi elvárásokhoz. Az együttműködésben résztvevők előszeretettel hangsúlyozzák, hogy olyan keretmodellt igényelnének, amely kijelöli az alapvető kereteket, de mozgásteret is hagy a felek számára a helyi specifikumokhoz, a partnerek speciális viszonyához való igazíthatóság végett. Ez azt jelenti, hogy az együttműködés modelljének igazodnia kell az együttműködő felek vertikális és horizontális viszonyrendszeréhez. A decentralizáció elvén alapulva vertikális irányban egy valódi megosztottság, munkamegosztás alakul ki az ország – régió – kistérség – település szintjei között. Horizontálisan egy sajátos komplementer viszonyrendszer jön létre a határ két oldalán lévő felek között, mely szerint az együttműködő felek egymás előnyeit kihasználva leküzdhetik, csökkenthetik a saját térségük hátrányait. Ez segíti a regionális összetartozást, és a hosszú távú, megalapozott együttműködés létrejöttét.

A legfőbb probléma és akadály, amely a magyar részvételű határon átnyúló együttműködésekkel összefüggésben felmerül, hogy a kezdeményezések legtöbbször felülről indulnak, azaz az együttműködéseket protokolláris céllal hozzák létre, és ennek következtében a határon átnyúló együttműködéseket gyakran nem tudják megtölteni valódi tartalommal. Több ilyen együttműködés is kialakult a magyar határ mentén (Vág-Duna-Ipoly Eurorégió; Sajó-Rima Eurorégió), ahol jellemző, hogy az együttműködésben nincs energia, az együttműködésnek nincs gyakorlati haszna. Ez az alapprobléma nemcsak a magyar határrégiók részvételével létrejött határon átnyúló együttműködésekre, de az Európai Unióban hasonló módon létrejött, de csak formálisan működő kooperációkra is igaz.

A jogi szabályozás ismerete az együttműködés nehézségeinek megoldásában

Magyarországon a legtöbb határon átnyúló együttműködés a Madridi Konvencióban[5] foglalt minta-modellek alapulvételével jött létre. Emellett azonban a kiegészítő jegyzőkönyvek,[6]

[5] Az Európa Tanácsnak az 1980. május 21-én, Madridban kelt Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ menti Együttműködéséről szóló Európai Keretegyezménye teremtette meg az európai régiók határon átnyúló együttműködésének jogi alapját. A Keretegyezményt Magyarországon az 1997. évi XXIV. törvény hirdette ki, amely hatályos 1997. április 25-től.
„European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities". CETS No.: 106. *Council of Europe*:
http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=106&CM=8&DF=30/11/2010&CL=ENG
internetről letöltve: 2010. november 30.

a 2006-ban elfogadott uniós EGTC Rendelet[7], de még a szomszédos, résztvevő államok jogi szabályozásának ismerete is rendkívül hiányos.

Ukrajnában például a Madridi Konvenciót és a kiegészítő jegyzőkönyveket ratifikálták, ezek a nemzetközi dokumentumok beépültek az ukrán jogrendszerbe. Több ukrán törvény, mint a helyi önkormányzatokról, a helyi közigazgatásról, a határ menti együttműködésről szóló törvények konkrétan hivatkoznak is e megállapodásokra. Ami azonban a tényleges gyakorlatot illeti, tízből kilenc önkormányzati vagy közigazgatási vezető nem is ismeri ezeket az egyezményeket.[8]

Az EGTC létrehozását megelőző időszakban, a jogi szabályozás hiányából eredően gyakran alkalmaztak kiegészítő megoldásokat, amelyek kívül esnek az említett keretszabályozás körén. Jellemző volt, hogy az ún. „Vision Planet"[9] dokumentumban, vagy az Országos Területfejlesztési Koncepcióban[10] foglaltakat is figyelembe vették a kooperációk kialakítása során, és természetesen igyekeztek szem előtt tartani a vonatkozó magyar törvényi szabályozást. Az együttműködések létrehozásának komplexitása, bonyolultsága folytán gyakran előfordult, hogy a helyi szereplők a minisztériumtól (pl. Külügyminisztérium, Belügyminisztérium) kértek segítséget, szakmai iránymutatást, vagy állásfoglalást az együttműködések kialakításához; legtöbbször azonban nem kaptak (érdemi) válaszokat.

Idővel kialakult az a gyakorlat, hogy a Madridi szabályozást alapul véve, és a már működő együttműködések modelljeit mintaként alkalmazva hozták létre a magyar részvételű együttműködések többségét.

---

[6] A Madridi Konvencióhoz fűzött két jegyzőkönyv, amely az Európa Tanács keretében látott napvilágot, az ún. 1995-ös „Additional Protocol" és az 1998-as „Secondary Protocol" a régiók számára valódi jogi alapot határozott meg, és a régiók nemzetközi szerepvállalásának erősítését eredményezte.
„Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities". CETS No.: 159. *Council of Europe*:
http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=159&CM=8&DF=30/11/2010&CL=ENG
internetről letöltve: 2010. november 30.
„Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation". CETS No.: 169. *Council of Europe*:
http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=169&CM=8&DF=30/11/2010&CL=ENG
internetről letöltve: 2010. november 30.

[7] „Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az európai területi együttműködési csoportosulásról". Az Európai Unió Hivatalos Lapja (Official Journal) L 210, 31/07/2006 P. 0019 – 0024. *EUR-LEX*:
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0019:01:HU:HTML
internetről letöltve: 2010. november 30.

[8] Tarpai Józseffel, az Ukrán-Magyar Területfejlesztési Iroda igazgatójával folytatott interjús felmérés alapján (2007. április 1.).

[9] *Vision planet: a közép-európai, a Duna menti és az adriai térség integrált területfejlesztési stratégiája: irányelvek és fejlesztéspolitikai javaslatok*. VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Kht., Budapest, 2000. 67. o.

[10] „35/1998. (III.20.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Koncepcióról". *Complex Jogtár:*
http://www.complex.hu/kzldat/o98h0035.htm/o98h0035.htm, internetről letöltve: 2010. november 30.

Túl a fent előadottakon, a határon átnyúló együttműködések kialakítása, működése során nem elhanyagolható akadályok, nehézségek merülhetnek fel. Hardi Tamás egy tudományos konferencia[11] keretében számolt be arról, hogy hazánkban, általánosságban véve, melyek azok a problémák, amelyek a határ menti együttműködéseket nagymértékben akadályozzák, vagy akár teljes mértékben ellehetetlenítik. Gyakori, hogy a térségek együttműködése véletlenszerű szerveződésen alapul, ill. a partnerválasztás politikai síkon történik; tehát nem szervesen összetartozó területek és partnerek kooperációja jön létre. A „politikai szerveződések" gyakorlatilag életképtelenek, mert legfeljebb csak látszatműködést eredményeznek. Sokszor a közös érdekeltség hiánya akadályozza szerves együttműködések kialakulását. Előfordul, hogy azért torpan meg a közös célok megvalósítása, mert azok heterogének, vagy eleve nem felelnek meg a területi egységek kompetenciáinak.

Jellemző probléma Magyarországon, hogy a költségvetésből nem jut megfelelő összeg az önkormányzatoknak, ezért sokszor még a település létfenntartása is kétséges a szűkös anyagi források miatt, azért gyakran nem áll rendelkezésre a szükséges pénzeszköz a határon átnyúló programokra, együttműködésekre. A legkézenfekvőbb megoldás, hogy a határon átnyúló együttműködésekhez szükséges anyagiakat – amennyire lehetséges – uniós, vagy más forrásokból, pályázatok[12] útján pótolják.

Az ukrán-magyar határ menti együttműködéssel összefüggésben a fő akadályt Ukrajna túlzott centralizáltságában látják a helyi szint szereplői. A helyi önkormányzatok szűk keretek közé vannak szorítva a határ menti együttműködés terén, amely gyakorlatilag megbénítja a kooperációkat. A decentralizáció hiánya – amely abban nyilvánul meg, hogy sem az ukrán külügyminisztérium, sem a megyei, illetve járási közigazgatási szervek nem adják ki a kezükből a külkapcsolatok irányítását –, rányomja bélyegét az együttműködésekre is.

A magyar-szlovén határszakaszon is hasonló problémákkal találkozhatunk.[13] Ez a térség már az Osztrák-Magyar Monarchiában is belső perifériának számított, Trianon óta pedig

[11] „Régiók a Kárpát-medencén Innen és Túl" (nemzetközi tudományos konferencia), Eötvös József Főiskola, Műszaki és Gazdálkodási Fakultás, Baja, 2007. március 23.

[12] A Nemzetközi Visegrádi Alap külön témaként, kiemelt prioritásként kezeli a határon átnyúló együttműködések támogatását. Az ún. kisprojektek támogatására 1000-2000 millió forint nagyságrendű összeget tartanak fenn. A források pályázat útján nyerhetők el. A Nemzetközi Visegrádi Alapot a Visegrádi Négyek országai (Cseh Köztársaság, Magyar Köztársaság, Lengyel Köztársaság és a Szlovák Köztársaság) 2000 júniusában hozták létre. Az Alap célja a szerződő felek közti szorosabb együttműködés kialakításának előmozdítása, kapcsolatok megerősítése, a visegrádi országok között közös kulturális, tudományos, oktatási és turizmusi pályázatok, a fiatalok csereprogramjai és a határon átnyúló együttműködések kialakítása. A Nemzetközi Visegrádi Alap forrásait a visegrádi országok külügyminisztereinek konferenciája által jóváhagyott költségvetésnek megfelelően kezelik. Költségvetését a négy tagország által nyújtott azonos összegű hozzájárulások alkotják, ennek nagysága 5 millió euró 2007 során. Forrás: Annual Report 2006, Visegrad Fund – Forrai Kristóf nagykövet, a Nemzetközi Visegrádi Alap Igazgatója.

különösen érződnek a külső peremvidéket sújtó negatív hatások. A határmentiségből fakadóan a helyi lakosság nagyszámú elvándorlása volt tapasztalható, a településhálózat átalakult, apró és törpefalvak keletkeztek. A népességátrendeződés sem kedvezett a hátrányos helyzetben lévő térségnek, kevés a humán erőforrás elsősorban az elvándorlások és a természetes fogyás miatt. Az egyre öregedő népesség következtében meglehetősen alacsony a gazdasági aktivitás. A működő vállalkozások száma kevés, melyek elsősorban kereskedelmi és szolgáltató tevékenységet folytatnak. Az aktív keresők aránya rendkívül alacsony, a helyi lakosok számára nem biztosított a helyben lévő munkavállalás lehetősége.

Az így kialakult helyzeten a közlekedési kapcsolatok sem segítenek, mert a közúti fejlesztések nem fejeződtek be, az infrastruktúra alacsony szintű, a tömegközlekedés sem megoldott. Ennek a határ menti területnek nincs innováció központja, igazi perifériának minősül. Nagyon kevés a belső erő az együttműködéshez, amelyet nehezít, hogy a két ország közigazgatása is jelentősen eltér egymástól.

A magyar-szlovák határszakaszon kezdeményezett határon átnyúló együttműködések alkalmával is több megoldatlan helyzettel találkoztak az együttműködés partnerei. Az egyesületi formában létrehozott együttműködésnek például a szlovák fél nem lehetett elnöke; nem lehetett tisztázni az eurorégió tagdíj befizetési kérdéseit; az önkormányzati együttműködésre nem lehetett közös szervezeteket létrehozni. Jellemző probléma a határ mentén, hogy az etnikai konfliktusok, politikai ellenérdekek, kompetenciaszerzési törekvések hátráltatják az együttműködéseket. Sokszor lehetetlennek tűnő vállalkozás az érdekek egymáshoz közelítése.

Az Unió által bevezetett EGTC szabályozás és a határon átnyúló együttműködések számára nyújtható új jogi modell nyilvánvalóan nem oldja meg önmagában a határ mentén felmerülő problémákat. Jelentősége inkább abban áll, hogy az együttműködés résztvevői számára korábban nem létező, egységes keretet biztosít, amely rögzíti a keretfeltételek – tehát a szabályok nagy részét a feleknek már nem kell kidolgozniuk –, ugyanakkor rugalmasságából eredően lehetővé teszi a struktúrának a helyi specifikumokhoz való igazítását.

A határon átnyúló együttműködés résztvevői nagy várakozással fogadták az EGTC jogi modelljét, tekintve, hogy a csoportosulás arra is lehetőséget ad, hogy határon átnyúló fejlesztési tanácsokat hozzanak létre és a civil szervezeteket is hatékonyan bevonják az együttműködésbe. Az EGTC új struktúrája, jogi megalapozottsága olyan előnyöket biztosít, amelyek megkönnyítik és értelmezhetővé, átláthatóbbá teszik a határon átnyúló

[13] „Régiók a Kárpát-medencén Innen és Túl” (nemzetközi tudományos konferencia), Eötvös József Főiskola,

együttműködéseket. Könnyebben lehet majd fejlesztéseket indítani és végrehajtani; a csoportosulás döntéshozó szervének határozata a felekre nézve kötelező érvényű lesz, amely biztosabb alapokra helyezi a kooperációt. Az EGTC mozgástere szélesebb körű (pl. ingatlant vásárolhat új ipari parkok létesítése céljából), mert jogi személyisége egyértelműen, jogi normában rögzített.

A jelzett akadályok lebontásán, csökkentésén túl egyfajta szemléletbeli váltás is szükséges, ahol érdemben partnernek tekintik az eurorégiókat/EGTC szervezeteket, és a decentralizáció, szubszidiaritás elve mentén lehetőséget és hatásköröket biztosítanak a helyi szint számára, hogy a helyi társadalomszervezésben, egyes közigazgatási feladatok ellátásában meghatározó szerepet tudjanak betölteni. A helyi közigazgatáshoz és társadalomszervezéshez megfelelő anyagi háttér biztosítása is szükséges.

A szemléletbeli váltás szükségességéről a határon átnyúló együttműködésben

A regionális identitástudat jövője elsősorban azon alapszik, hogy mikor és milyen mértékben ismerik fel, hogy a helyi közigazgatásnak elvitathatatlan szerepe van a társadalomszervezésben. Kérdés, hogy mikor lesz biztosított a lokális intézmények számára, hogy a társadalom szereplőit (iskolák, gazdasági szervezetek, önkormányzatok) bevonva, saját eredményekre és saját erőforrásra alapozva fejlesztéseket tudjanak megvalósítani, akár állami segítség nélkül is. A regionális gondolkodásmód Magyarországon hiányzik, a helyi erőforrások kihasználásán alapuló tudatos területfejlesztés még mindig nem elterjedt, és bármilyen hatékony is a jogi szabályozás, a hatékony együttműködéseket az EGTC keretmodell sem képes önmagában megoldani.

Szükséges ezért erősíteni azokat a kezdeményezéseket és elképzeléseket, amelyek a valós helyi érdekek mentén, alulról szerveződő, tényleges együttműködést megalapozó határon átnyúló kooperációkat eredményeznek. Egy sikeres regionális együttműködési politika Magyarország számára különösen fontos, már önmagában a geopolitikai adottságból eredően is.

Igen előremutató, hogy már a magyar törvényi szintű EGTC szabályozás elfogadása előtt napvilágot láttak azok a kezdeményezések, amelyek az új jogi modellre történő áttérést szorgalmazták.[14] Az Ister-Granum Eurorégió 6/2007. (V.31.) számú Közgyűlési Határozatában

Műszaki és Gazdálkodási Fakultás, Baja, 2007. március 23. Majdánné Mohos Mária előadása alapján.

[14] A szlovák-magyar határszakaszon létrehozott EGTC modelljének, ezen belül is a csoportosulás létrehozásának és az EGTC működés tervezett lépéseinek bemutatására, valamint az eddigi tapasztalatok megfogalmazására Ocskay

rögzítette, hogy „a vonatkozó hazai jogszabályokra figyelemmel előkészíti az EGTC Régió alapító dokumentumát", és „a Közgyűlés felkérte az Ister-Granum Eurorégió Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Társaságot az EGTC Régió Alapító Okiratának kidolgozására".[15] E kedvező folyamatok eredményeként a magyar-szlovák határszakaszon (Esztergom városa és a szlovák Stúrovo városa együttműködésével) 2008. május 15-ével megalapították az első EGTC együttműködést Közép-Európában. Az új struktúrára való áttérés indoka az volt, hogy a két város által megvalósítandó projektek (úgymint a Duna-hidak újjáépítése) egy egységes keretben legyenek kezelhetők és finanszírozhatók.[16] A kiépíteni tervezett regionális szolgáltató rendszer egyik eleme az egészségügy területén megvalósítandó együttműködés, amely immáron az EGTC modelljén belül lehetségessé válik. Ennek oka, hogy az EGTC a határ mindkét oldalán jelen lévő jogi személyiségéből fakadóan jogosult lesz arra, hogy megkösse mindkét állam társadalombiztosítási szerveivel azokat a szerződéseket, amelyek biztosítják, hogy a betegek a TB finanszírozást a határ mindkét oldalán egyaránt megkapják. Ennek megfelelően az esztergomi kórházban működő járóbeteg-szakrendelés – TB támogatással együtt – igénybe vehető lesz a határ másik oldaláról érkező, szlovák állampolgárságú betegek számára is.

A szlovák-magyar határszakaszon a turisztikai menedzsment megfelelő kiépítésére is az EGTC modelljét hívták segítségül. Területi lefedettségű turisztikai irodák felállítását tervezik, melyekhez civil szervezetek is kapcsolódnak. Az EGTC modellje az egységes turisztikai menedzsmentre, vezetésre is alkalmas lesz, szemben a korábbi euroregionális modellel. A tervek között szerepel a határon átnyúló, az együttműködő partnerek területére kiterjedő közös energetikai és közlekedési hálózat kiépítése is.

A közigazgatás egyes szegmenseit is függetleníteni kívánják a határoktól. Egy jelenleg futó uniós projekt keretein belül már arra keresik a válaszokat, hogy hogyan lehet határon átnyúló agglomerációt létrehozni, milyen módon lehet a munkanélküliséget határon átnyúló viszonylatban kezelni, és hogyan lehet biztosítani a szociális segélyeket a határokat átlépő régiókon belül. A regionális, határon átnyúló szolgáltató rendszerek kiépítése, a közigazgatás

---

Gyulával, az Ister-Granum Eurorégió Fejlesztési Ügynökség Kht. korábbi ügyvezetőjével folytatott interjú alapján került sor (2008. július 13.).

[15] „Az Ister-Granum Eurorégió Közgyűlésének 6/2007.(V.31.) számú határozata". *Ister-Granum Eurorégió honlapja*: http://www.istergranum.hu/index.php?k=admin/data/00000000/_fix/00000001/_fix/00000005/_fix/00000001/_fix/00000000/_fix/00000002/_fix/00000005&id=0, internetről letöltve: 2007. augusztus 3.

[16] „Launch of Hungarian and Slovakian EGTC cross-border cooperation pact: 'It is a bridge to bring ideas to life,' declares CoR President". *Ister-Granum Eurorégió honlapja*: http://www.istergranum.hu/index.php?k=admin_en/data/00000000/_fix/00000000/_fix/00000001&id=0 internetről letöltve: 2008. július 12.

„lebegtetésének" megvalósítása – többek között – olyan adatvédelmi (személyes adatok kezelése) kérdéseket is felvet, amelyek ma még kidolgozatlanok.

Mindezek alapján megállapítható, hogy az EGTC modell – amely a több évtizedes jogi fejlődés eredményeként uniós szinten a jogi szabályozások összehangolásával jöhetett létre – továbbfejlesztésének egyik, talán legjelentősebb iránya lesz, hogy milyen módon lehet a közös jogi alapokra helyezett modellműködésen belül a szomszédos országok közigazgatási rendszereit is összehangolni, egymáshoz közelíteni.

Az euroregionális modellel összehasonlítva az EGTC számos előnyt biztosít a feleknek, mely az Ister-Granum együttműködésen keresztül jól szemléltethető. A határ menti partnerek számára fontos szempont volt, hogy saját intézményeket (pl. vállalatokat, iskolákat) tudjanak létrehozni, és az együttműködés bevételeit saját hasznukra tudják fordítani. Bár az EGTC nem működhet nyereségorientált szervezetként – kizárólag non-profit formában létezhet[17] –, az együttműködés résztvevői érdekeltek a bevételek növelésében, hiszen a bevétel összegét további fejlesztések finanszírozására visszaforgathatják.

Az új struktúrában az önkormányzatok mozgástere is jelentősen bővül. Az euroregionális modellben állandó problémaként merült fel, hogy a határ menti önkormányzatok csak saját illetékességi területükön járhattak el, és egyidejűleg nem volt adott egy olyan, a határ mindkét oldalán jelen lévő „ernyőszervezet", amely összefoghatta/összehangolhatta volna az önkormányzatok működését. A jogi szabályozások ütközése hátrányt jelentett a projektek megvalósítása terén is, mert a közös fejlesztéseket illetékesség és megfelelő hatáskör hiányában nem tudták (hatékonyan) megvalósítani, és az euroregionális modell ezt a problémát nem is tudta kellőképpen kezelni. Ehhez járultak az anyagi nehézségek, amelyek gyakran a fejlesztések megakadásához vezettek.

Az elmúlt évtizedek tapasztalataira építve megállapítható, hogy az euroregionális modell több szempontból is továbbfejlesztésre szorul, és már időszerű volt az eurorégiót felváltó hatékonyabb együttműködési struktúra kidolgozása. Szlovákiában például az

[17] A társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény szabályozásán alapulva a HVG 2008-as adókülönszáma rögzíti, hogy az EGTC kizárólag non-profit gazdálkodó szervezet lehet, tehát elsődlegesen gazdasági tevékenységre nem alapítható. Az EGTC az Európai Közösség társfinanszírozásában, és a területi együttműködésben megvalósuló programok végrehajtására hozható létre, és – az előbb említett kikötéseket nem sértve – megengedett, hogy vállalkozási tevékenységet végezzen. Forrás: HVG adókülönszám 2008-ra. Felelős kiadó: HVG Zrt. vezérigazgatója, 2007/2. novemberi szám, 47-48. o.
A társasági adóról és az osztalékadóról szóló törvény alapján a csoportosulás adóalany, de a társasági adót csak a vállalkozási tevékenység után kell megfizetni. Amennyiben a csoportosulás közhasznú szervezetnek minősül, az arra vonatkozó szabályok hatálya alá kerül, de ha nem közhasznú, akkor adómentes sem lehet. Az EGTC adóalapját az alapítványokra, társadalmi szervezetekre vonatkozó előírások szerint kell megállapítani. A törvény felsorolja az EGTC által végezhető kedvezményezett tevékenységek körét is. Forrás: 1996. évi LXXXI. törvény 2. § (2) bekezdés i) pontja, 9. § (10) bekezdés és a 6. melléklet F) fejezete.

eurorégióknak nincs egységes nyilvántartása, kizárólag a Régiófejlesztési Minisztérium vezet listát azokról az eurorégiókról, amelyek az államtól, ill. az Európai Uniótól a területfejlesztésre, működésre anyagi támogatást kaptak.[18]

Általánosságban elmondható, hogy az eurorégiók nem produkáltak valódi működést, nem fejtettek ki tevékenységet, létrehozásuk célja valójában a források megszerzésére korlátozódott.[19] Számos eurorégió működése a tagok éves találkozójában és néhány publikáció kiadásában merült ki.

A néhány üdítő kivétel – például az Ister-Granum Eurorégió – működése is akadályokba ütközött, mert az eurorégió definiálatlan, nem kellően szabályozott struktúra volt, és ez a forrásfelhasználás, valamint a projektek kivitelezése során problémákat okozott.

Az EGTC szervezetének számottevő előnye, hogy a struktúra egy határon átnyúló, mindkét oldal (vagy több oldal) együttműködő szervezeteit magában foglaló jogi személyiség. A csoportosulás az együttműködő feleket összefogó, uniós szabályban deklarált „ernyőszervezet", amely – mint egységes struktúra – képes az uniós források fogadására és menedzsmentjére, ezáltal a határon átnyúló projektek is – függetlenedve a határnál ütköző jogi szabályozástól – kivitelezhetővé válnak.

Az EGTC további előnye az eurorégióhoz képest, hogy a luxemburgi székhelyű Európai Bíróság eljárhat a felek vitás ügyeiben.[20] Ez egyben azt is jelenti, hogy az EGTC keretében elhatározott döntések kikényszeríthetővé, végrehajthatóvá válnak, amely a működésre garanciát jelent. Az eurorégió keretében a közös döntéseket nem lehetett kikényszeríteni, amely jelentősen akadályozta a működést. Az eurorégió struktúrájában az uniós forrásokat non-profit szervezetek fogadták, de velük szemben nem volt lehetőség szankciók alkalmazására, ha nem hajtották végre a döntéseket. Nem volt olyan fórum, amely előtt jogorvoslattal lehetett volna élni, különösen nem volt lehetőség fellépni a külföldi szervekkel szemben.

A projektek határon átnyúló megvalósítását eleve nehezítette, hogy az együttműködés partnereinek olyan „intézményi, gazdasági fejlettségi, strukturális" nehézségekkel kellett

[18] Lelkes Gáborral, a FORUM Institute területfejlesztési tanácsadójával 2008. július 13-án készített interjú alapján.
[19] Hardi Tamás a szlovák-magyar esettanulmányában kiemeli, hogy a kezdeti lelkesedést az eurorégiók többségénél nem folytatta tényleges működés. Az alapító dokumentumok aláírásán és a kezdeti találkozókon kívül nem értek el fejlődést. Hardi Tamás: „Euroregions in Hungary". *Moravian Geographical Reports*, Vol. 15. 1/2007., 32-42. o.
[20] A közösségi alapítószerződések az Európai Bíróság fórumát azért hozták létre, hogy a közösségi aktusok végrehajtásának bírói úton történő kikényszerítésére legyen egy európai szervezet. „Az Európai Bíróság, más nemzetközi bírói fórumokkal ellentétben kötelező joghatósággal rendelkezik, tehát a tagállamoknak nincs választási lehetősége atekintetben, hogy elfogadják-e a Bíróság joghatóságát, vagy sem." Jeney Petra – Kende Tamás – Lövenberg Viktória: Az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság összetétele, működési elvei és formái. In: dr. Szilner György (szerk.): *Európai Közösségi Jog*. Novissima Kiadó, 2005. 67-73. o.

megküzdeniük, amelyek „a korábbi kulturális-társadalmi kapcsolatokban nem tudatosultak”[21], és az eurorégió modellje nem volt kellő mélységben és egységesen szabályozott ahhoz, hogy ezeket az akadályokat feloldja. Az eurorégiók fejlesztési elképzeléseit sokszor nem is lehetett összehangolni az uniós programok fejlesztési céljaival, mert az eurorégiók területe messze meghaladta az uniós programok támogatási területét, sőt előfordult, hogy az eurorégió területe több uniós program területét is érintette, így az elképzelt célok nehezen voltak illeszthetők az uniós fejlesztési tervekhez.[22] Az eurorégió szervezete eleve nem volt kellően alkalmas az uniós források fogadására, mert legtöbb esetben nem tudott eleget tenni az Unió részéről megfogalmazódó általános elvárásnak, amely egy, a közös programozás és a projektek folyamatos kivitelezésének irányítására képes regionális menedzsment meglétét igényelte volna.[23]

Az uniós források felhasználása során gyakori probléma volt, hogy a „leader partner” (vezető partner) elve alapján a projektvezető vállalta a kivitelezésért a teljes felelősséget, miközben a többi résztvevő felelőssége nem volt megállapítható. Jelentős előrelépés, hogy az EGTC működés során a résztvevő partnerek felelősségének kérdései már kielégítően szabályozásra kerülnek.

Az Ister-Granum EGTC modell a korábbi euroregionális struktúrához képest sokkal összetettebb, fejlettebb szervezetrendszert testesít meg, amely a jogi szabályozáson alapulva lehetővé teszi a civil szféra és a gazdaság szereplőinek szerves bekapcsolódását is az együttműködésbe. A magyar részvételű EGTC-t az igazgató képviseli, fő döntéshozó szerve az ún. Általános Közgyűlés, amely az euroregionális „Parlamentet” váltja fel. A korábbi Elnökség (Szenátus) szervezete gyakorlatilag megmaradt, amely a két Közgyűlés közötti időszakban irányítja és működteti az EGTC-t, valamint a Közgyűlés számára előkészíti a döntéshozatalt. Az Általános Közgyűlés és az Elnökség vezetői közül, területi rotációs rendszerben kerülnek megválasztásra a társelnökök (2 évre). Az adminisztratív feladatokat továbbra is az ügynökség látja el, és a szakmai munka változatlanul a bizottságok feladata lesz. A Régiófejlesztési Tanács a Szenátus tagjain kívül a civil szervezetek és a gazdasági szereplők (kereskedelmi és iparkamarák, gazdaság társaságok képviselői, Ister-Granum Regionális Civil Parlament Egyesület) platformja, így lehetővé válik a civil és a gazdasági szféra részvétele a stratégiai döntéshozatalban is.[24]

[21] Hardi: Pro Minoritate. 84. o.
[22] Uo. 88-89. o.
[23] Hardi: Moravian Geographical Report. 41. o.
[24] „Egy új modell: a határon átnyúló ’megye’”. *Ister-Granum Eurorégió honlapja*: http://www.istergranum.hu/index.php?k=admin/data/00000000/_fix/00000000/_fix/00000225&id=0

A magyar részvételű Ister-Granum EGTC mellett a 2008. évben a francia-belga[25] és a spanyol-portugál határon is kialakították az új jogi modell kereteit. Az Európai Bizottság és a Régiók Bizottsága egyaránt az EGTC-k számának rohamos növekedésével számol, hiszen az újfajta területi együttműködés korábban áthidalhatatlannak tűnő, közös fejlesztési lehetőségeket biztosít a partnerek számára a határ mindkét oldalán. Az EGTC modellje a Régiók Bizottsága szerint az irányítás új struktúráját testesíti meg, amely meghaladja a klasszikus tagállami kapcsolatokat, és lehetővé teszi, hogy a különböző intézményi, közigazgatási szintek és a különféle nemzetek szervesen együttműködjenek a napjaink globális kihívásaira (úgymint a gazdasági globalizáció, a demográfiai változások, a klímaváltozás, az energia-kérdés) adható válaszok hatékonyabb kidolgozása érdekében.[26]

Európában már léteznek olyan határon átnyúló együttműködések, amelyek példaértékűek Magyarország és a szomszédos tagállamok számára. A francia-spanyol határon várhatóan 2012-ben nyitja meg kapuit a Cerdagne kórház[27], amely egyike lesz a határon átnyúló kórházaknak Európában.[28] A kórház, amelynek mottója: „egy terület, két ország, megosztott kórház”[29] spanyol területen létesül, két kilométerre a francia határtól, de spanyol és francia betegeket egyaránt ellát majd – francia betegeket ugyanolyan feltételekkel, mint amilyen ellátásban részesülnének a francia kórházakban.

A projekt alapja egy bilaterális szándéknyilatkozat volt, amelyet a francia egészségügyi miniszter írt alá katalán partnerével 2007-ben.[30] 2010 áprilisában végül aláírták az EGTC alapító dokumentumait,[31] így a határon átnyúló egészségügyi együttműködésre már az új jogi struktúra keretében kerül sor.

---

internetről letöltve: 2008. július 13.

[25] Az Európai Unióban elsőként létrehozott (2008. január 28-án) EGTC a francia-belga határon létrejött Lille-Kortrijk-Tournai Eurmetropolis, amelyet azzal a céllal alapítottak, hogy a határ két oldalán lévő szervezetek közti kapcsolatokat megerősítsék, különösen a munkavállalás, a szállítás, a területfejlesztés és a kultúra területén. Isabelle Smets: „EGTC: A new tool for new governance”. *Europolitics*, 2008. június 16. http://www.europolitics.info/egtc-a-new-tool-for-new-governance-artr148371-10.html, internetről letöltve: 2008. július 12. valamint „Egy új modell: a határon átnyúló 'megye'”.

[26] Smets: „EGTC: New Tool for New Governance”.

[27] *Hôpital de Cerdagne et son projet de santé du territorie. Premier Hôpital Transfrontalier Européen.* In: Dossier de presse Avril 2010. Forrás: Francia Nagykövetség és Konzulátus, 2010. 7. o.

[28] Európában már több hasonló határon átnyúló kórház létezik; ilyen működik a német-holland határ mentén is. Ocskay Gyulával, az Ister-Granum Eurorégió Fejlesztési Ügynökség Kht. korábbi ügyvezetőjével folytatott interjú alapján (2008. július 13.).

[29] „Health without borders in the Euroregion”. *Website of Cerdanya Joint Cross-Border Hospital,* http://www.hcerdanya.eu/webgc/en/index.html, internetről letöltve: 2010. október 8.

[30] Smets: „EGTC: New Tool for New Governance”.

[31] *Hôpital de Cerdagne et son projet de santé du territorie. Premier Hôpital Transfrontalier Européen.* In: Dossier de presse Avril 2010. Forrás: Francia Nagykövetség és Konzulátus, 2010. 7. o.

Összegzés

Az első lépések már megtörténtek az EGTC-k létrehozása és a meglévő határon átnyúló együttműködések átalakítása irányába. Várhatóan néhány éven belül lehetőség nyílik az első megalapozott tapasztalatok megfogalmazására, és a jelenlegi jogi modell továbbfejlesztésének részletes kidolgozására.

Annak ellenére, hogy egy 30-40 éves szerves fejlődési folyamat után vagyunk, csak a közelmúltban alakulhatott ki az együttműködések megfelelő szintű jogi szabályozórendszere. Az Európai Parlament és a Tanács által kidolgozott standard jogi modell (EGTC) a szabályozás kialakításának központi állomását képezi, ugyanakkor több fontos kérdést hagy megválaszolatlanul. A határon átnyúló együttműködés résztvevőivel és szakértőivel készített interjúk és kérdőíves felmérések alapján, valamint a kapcsolódó tudományos eredmények kiértékelésével kimutathatók az elmúlt húsz évben megfogalmazódott hiányosságok és a mindmáig problematikus területek. Megállapítható, hogy a gyakorlat oldaláról milyen elvárások fogalmazódnak meg a jelenlegi jogi szabályozással szemben a hatékonyabb működés elérése érdekében, és a helyi szint miben látja az euroregionális keretekben megtorpanni látszó együttműködések megújításának lehetőségét.

A publikáció célja, hogy felhívja a figyelmet a határon átnyúló együttműködésben rejlő lehetőségekre. A tapasztalatok leszűrésén túl azonban fontos, hogy a tudományos eredményeket átültessük a gyakorlatba. A kínálkozó megoldások széles körű terjesztésére, a helyi szereplők szakmai tájékoztatására és megalapozott jogi segítségnyújtásra van szükség.