

Budapest, 2012. február 29.

A KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI SZERVEZET FEJLESZTÉSI STRATÉGIÁJA

Két ország, egy cél, közös siker!
Două țări, un scop, succes comun!



Magyarország-Románia
Határon Átnyúló Együtműködési
Program 2007-2013

Programul De Cooperare
Transfrontalieră
Ungaria-România 2007-2013

Európai Unió
Európai Regionális Fejlesztési Alap
Uniunea Europeană
Fondul European de Dezvoltare Regională



Tartalomjegyzék

Bevezető, vezetői összefoglaló.....	2
I. A stratégia célrendszere	4
1. Fejlesztési vízió	5
2. Az intézményfejlesztés célrendszere	6
2.1. Átfogó cél: a határtérség átfogó fejlesztése.....	6
2.2. Átfogó cél: a két határ menti térség integrációja	10
II. Az intézményfejlesztés eszköz- és feltételrendszere.....	12
1. Jogi-politikai feltételrendszer.....	12
1.1. Nemzetközi keretek	12
1.2. Nemzeti szintű keretek.....	22
1.3. Helyi politikai szint	31
2. Az önkormányzati szervezet bemutatása földrajzi szempontból	33
2.1. A régió bemutatása tájföldrajzi és történeti földrajzi szempontból.....	33
2.2. Térszerkezeti viszonyok	39
2.3. Meglévő partnerségi viszonyok	45
2.4. Az EGTC optimális kiterjedése	46
3. Az önkormányzati szervezet bemutatása tartalmi szempontból.....	49
3.1. Az EGTC-k megközelítése funkcionális szempontból	49
3.2. Az EGTC potenciális ellátási területei	54
3.3. A megalapozó vizsgálatok tematikus javaslatai.....	57
4. A létrehozandó intézmény szerkezeti keretei	81
4.1. Létező megoldások	82
4.2. Egy lehetséges EGTC szervezeti struktúrája.....	85
5. Finanszírozási feltételek	91
5.1. Lehetséges helyi források.....	91
5.2. Állami források.....	94
5.3. Uniós források	94
5.4. Összefoglaló	100

Bevezető, vezetői összefoglaló

Jelen dokumentum az Újfehértó Város Önkormányzatának vezető partnerségével megvalósuló, *Érték-határ. Innovatív határon átnyúló közösségi szolgáltatási rendszer kialakítása* című pályázat keretében készült el. A pályázat célja annak vizsgálata volt, hogy kialakítható-e, és ha igen, miként egy nagyobb térségi közszolgáltatási rendszer, amely határon átnyúló jelleggel és a civil szféra bevonásával képes költséghatékonyabb megoldásokat felmutatni a jelenlegi, főként önkormányzati keretek között működő rendszernél.

Jelen stratégia előzményének tekinthető egyrészt a szintén a CESCI által készített jogi tanulmány, amely a pályázat eredményeként megalapozásra kerülő közös önkormányzati szervezet magyar és román szabályozási környezetét egy európai uniós keretben értelmezte; másrészt a Vanin Kft. által készített átvilágító és rendszertanulmányok, illetve az ezek elkészítéséhez megrendezett műhelymunkák eredményeit összefoglaló dokumentumok.

A stratégia elkészítését alapvető módon befolyásolta, hogy a pályázat megvalósításával szinte párhuzamosan a projektpartnerek, valamint 2-2 további magyar és román önkormányzat egy EGTC (európai területi együttműködési csoportosulás, újabb keletű elnevezésével ETT: európai területi társulás) megalapítását határozta el, és az alapítási folyamat a stratégia készítésének idején már jelentősen előrehaladt. Ez a tény nem csak a tekintetben befolyásolta a stratégia elkészítését, hogy annak tematikáját érintette a létrehozandó ETT célrendszere, hanem a földrajzi lefedettség is bővült. Emiatt a stratégia nem kizárólag a szűken vett projektterület közös intézményfejlesztésének lehetőségeit vizsgálja, hanem – a projekt szellemének megfelelően – annál egy jóval tágabb, a közszolgáltatások innovatív megszervezéséhez szükségesnek tűnő földrajzi térséget von be a vizsgálatba. A jelen stratégiában tudatosan értelmezzük tágabban az együttműködési térség fogalmát, egy olyan integráns régiót megrajzolva, amelynek a projektpartneri települések a magterületét jelentik.

Fontos hangsúlyozni, hogy az alábbi dokumentum nem egy átfogó térségfejlesztési stratégia, hanem a projekt célkitűzéseinek megfelelően a létrehozandó közös fejlesztési intézmény kialakítását és működtetését hivatott elősegíteni. Így tehát nem fogalmaz meg

konkrét ágazati fejlesztési célokat, és ilyen beavatkozásokat sem javasol. A fő célunk annak a fejlesztési intézménynek a megalapozása volt, amely ezeknek az ágazati céloknak az elérésében segítheti a térséget és a tagönkormányzatokat, illetve amely a korábban elkészített rendszertanulmányok és jogi vizsgálatok eredményeit figyelembe véve képes lehet egy határon átnyúló közszolgáltató rendszer működtetésére.

A stratégia az alábbi részekből épül fel.

(1) Elsőként a fejlesztések céljait mutatjuk be. Ennek keretében egyrészt röviden felvázoljuk azt a víziót, amelyet az önkormányzati intézménnyel hosszú távon beteljesíthetőnek látunk; másrészt hierarchikus rendben bemutatjuk a fejlesztések célrendszerét.

(2) A célok és a fejlesztési feltételrendszer bemutatását követően a létrehozandó intézmény pontosabb behatárolását végezzük el. Először a jogi-intézményi kereteket mutatjuk be, ezt követően a fejlesztési térség behatárolását végezzük el a tértudományok korszerű módszereit alkalmazva, majd beazonosítjuk azokat a területeket, amelyeken a javasolt intézmény sikerrel használható a határon átnyúló együttműködés érdekében. Végül a létrehozandó intézmény működésének anyagi oldalát is megvizsgáljuk.



I. A stratégia célrendszere

A határ menti térségek mindig többszörös perifériának számítanak. Egyrészt rendszerint távol esnek a centrumoktól, így a polgárok jól-létét biztosító intézmények is hiányoznak a határtérségből. Itt az intézmények sűrűsége és a legtöbb esetben a szolgáltatások színvonala is alacsonyabb, mint a centrális helyzetű régiókban. Ezt a helyzetet számos további tényező súlyosbítja.

Az állami szuverenitást megjelenítő határ szigorú őrizete miatt általában ritkák a határátmenetek. Mivel az adott térség külkapcsolatai gyengék, eleve kisebb a tőkevonzó képessége is, mint a centrumoknak. Az infrastruktúra elmaradott, az intézményi ellátottság alacsony, ezért magas fokú az elvándorlás. A csökkenő népességszám nem kedvez a nagybefektetőknek, ami tovább erősíti a negatív migrációt. A periféria depressziója egyfajta ördögi kört jelent, amelyből nem látszik kiút. A határtérségek attraktivitása igen alacsony, főként azon tényezők következtében, amelyek az attraktivitás alacsony szintjét idézik elő. Így tehát ezeknek a tényezőknek a felszámolásához éppen előzetesen ugyanezen tényezők felszámolására volna szükség.

Az uniós csatlakozással, majd a várható schengeni övezeti tagsággal a magyar-román határtérség elzártsága teljes egészében felszámolható. Sőt, a korábbi elzártság most éppen az egymás felé forduló térségek előnyére válhat, mivel olyan tartalékokat képesek felmutatni, amelyeket a centrumtérségek már nem. Az Unió által nemcsak elvi szinten szorgalmazott, hanem anyagilag is támogatott határon átnyúló együttműködések a komplementer előnyök közös kihasználását is lehetővé teszik. Egy kórház nélküli határváros lakói így saját életkörülményeik javulását remélhetik a határ túloldalán lévő kórház kapuinak megnyitásától, ahogy egy ipari park létesítése az egyik oldalon a másik oldali munkanélküliség szintjének csökkentéséhez is hozzájárulhat.

A konkrét esetben a jelzett projekt célja az volt, hogy megoldási javaslatokat fogalmazzon meg a jelenleg finanszírozási problémákat előidéző helyi szolgáltatások térségi, esetleg határon átnyúló térségi ellátására vonatkozóan. Egy ilyen rendszer sikeres működtetéséhez az Európai Unió kiváló kereteket biztosít, mindazonáltal a siker elsősorban ezen keretek kihasználási képességétől függ.



1. Fejlesztési vízió

A projekt keretében egy olyan vágyott határ menti fejlesztési térség képe rajzolódott ki, amely

(1) képes meghaladni a határ közelségéből fakadó hátrányokat:

- felszámolja az elzártságot az infrastrukturális kapcsolatok terén,
- befektetőbarát környezetet alakít ki, ezáltal jelentősen növelve a régióba jutó befektetett működő tőke, a munkahelyek és az adóbevételek mértékét,
- a növekvő bevételeken keresztül a jóléti kiadások pusztá biztosításán túl új beruházásokat is generál,
- a háztartások növekedő bevételeinek köszönhetően magasabb színvonalú szolgáltatások is megjelennek, javul az életszínvonal;

(2) a zárványjelenségek felszámolásán túlmenően innovatív és integrált módon képes egyesíteni a magyar és a román határtérség településeit:

- közös fejlesztési és szolgáltatási infrastruktúrát alakít ki,
- ezáltal egyrészt javítja a településmenedzsment gazdasági hatékonyságát és színvonalát,
- másrészt a határ még meglévő kedvezőtlen hatásait képes mérsékelni a közös fejlesztések, a közös intézmények révén,
- integrált, mindkét határtérség lakossága számára hasznos stratégiai befektetések és projektek segítségével erősíti az összetartozás tudatát, hatékonyan járul hozzá a regionalizmus és a közös európai gondolat társadalmasításához,
- és egy egységes, identitásában is egyedi, más határtérségek számára is utat mutató, magas szinten intézményesült, táji alapú együttműködési rendszert épít ki.

A projekt fejlesztési víziója tehát egy olyan, többlépcsős felelősségi rendszerként értelmezhető, amelynek alsó lépcsőfokait a helyi-települési önkormányzatok, a közbülsőt a nemzeti keretek közötti kistérségi együttműködések, legfelső szintjét pedig az ezeket integrálni képes, határon átnyúló fejlesztési szervezet képezi. Ez a szervezet

biztosítja a határtérség közös, mindenki számára előnyös fejlesztését, és ennek keretén belül alakíthatóak ki azok az intézmények, amelyek a projektben felvázolt, potenciális közös feladatokat elláthatják.

2. Az intézményfejlesztés célrendszere

A vízióknak megfelelően a célrendszernek két ága lesz:

- (1) a létrehozandó önkormányzati intézménynek alkalmasnak kell lennie arra, hogy a határ mindkét oldalán prosperáló térség kialakulásához járuljon hozzá;
- (2) az intézménynek integrálnia kell a határtérséget.

A fentiekből az alábbi célrendszer következik.

2.1 Átfogó cél: a határtérség átfogó fejlesztése

2.1.1 A térség versenyképességének növelése

A létrehozandó önkormányzati szervezet legitimációjának alapja, hogy a jelenleg rendelkezésre álló erőforrásokhoz képest hozzáadott értéket képvisel. Amennyiben a tervezett szervezet nem képes hozzájárulni a határ menti térség versenyképességének növeléséhez, a támogatottsága is megkérdőjeleződik, az együttműködés könnyen kiürül. A versenyképesség növelése érdekében az intézménynek az alábbi beavatkozásokra kell képesnek lennie:

- a) Befektetőbarát, tőkevonzó üzleti környezet kialakítása

Az új szervezet a határ menti térség menedzsmentjeként segíti a határon át történő vállalkozásindítás egyszerűsítését, a vállalkozások számának és értékének növelését. Ehhez a megfelelő intézményeket létrehozza és működteti.



A térséget egységes egészként, annak kitörési pontjait megfogalmazva népszerűsíti, a befektetőket a régió egészének érdekét figyelembe véve megszólítja és letelepedésüket segíti.

Elérhetővé teszi a befektetésekhez, vállalkozásindításhoz szükséges információkat, és ezeket különböző módokon meg is ismerteti a potenciális beruházókkal.

Eszközök:

- üzleti tanácsadó hálózat;
- befektetői kiadványok, portál és rendezvények, térségmarketing;
- befektetéstámogató menedzsment és információs szolgáltatások.

b) Megfelelő színvonalú infrastruktúra kialakítása

A befektetők helyszínválasztásának egyik fő szempontja a rendelkezésre álló vonalas és humán infrastruktúra színvonala, amelynek fejlesztéséért maga az önkormányzati szervezet is sokat tehet: tervek készítésével, lobbizással, a képzési feltételek javításával, valamint konkrét beruházások megvalósításával. Utóbbiakhoz megnyerhetőek a régió környező nagyvárosai is.

Eszközök:

- tervezési munkálatok, önálló tervezési intézmény létrehozása;
- koordinált lobbitevékenység;
- regionális képzési terv és integráció;
- infrastrukturális beruházások megvalósítása, a fenntartáshoz intézményi háttér biztosítása.

2.1.2 A munkahelyek számának növelése

A határtérség kedvezőtlen jövedelmi, szociális viszonyainak javítása az új szervezetnek is alapvető feladata lesz. A szervezet hasznát leginkább azon lehet a jövőben lemérni,

hogy milyen mértékben képes hozzájárulni a foglalkoztatási viszonyok javításához. Ezt két beavatkozással lehet elérni.

a) Foglalkoztatásbővítési modellprogram

A program lényege egy integrált rendszer kialakítása, amely egyrészt szorosan kapcsolódik a beruházásélénkítéshez (új munkahelyek teremtése), másrészt a határon át történő munkaerő-migrációt is segíti. Utóbbihoz a megfelelő információk biztosításával, a munkaügyi hivatalokkal történő szoros együttműködéssel, a szakképzés regionális integrációjával, illetve egy térségi foglalkoztatási paktum létrehozásával járulhat hozzá leginkább az önkormányzati szervezet.

Eszközök:

- befektetésösztönzés;
- munkaügyi információs és tanácsadó rendszer létrehozása;
- integrált szakképzési rendszer kialakítása;
- foglalkoztatási paktum létrehozása.

b) Foglalkoztatásélénkítés közvetlenül

Maga a tervezett EGTC is lehet foglalkoztató közvetlenül (az EGTC munkaszervezetének keretein belül) és közvetve (az EGTC által létrehozandó közös vállalkozások, intézmények révén). A projektek fejlesztése, megvalósítása során mindig törekedni kell újabb munkahelyek létrehozására. A konkrét közös intézményekre vonatkozóan a 3. fejezet ad támpontokat. Ott kerül megemlítésre az EGTC esetleges közfoglalkoztatói szerepének megteremtése is.

Eszközök:

- önálló intézmények, nonprofit vállalkozások létrehozása, működtetése;
- közös közszolgáltatási rendszerek kialakítása;
- regionális közmunkaprogramok lebonyolítása.

2.1.3 A fejlesztésekre fordítható források bővítése

A tervezett önkormányzati szervezet egyik fő küldetése, hogy a jelenleg rendelkezésre álló anyagi források körét érzékelhető módon bővítse. Ez egyrészt a közös fejlesztések háttérének biztosítását jelenti, ugyanakkor szükséges lesz a kapcsolódó partnerhálózatot is kialakítani, illetve a bevonható forrásokkal kapcsolatos információkat is biztosítani.

a) Finanszírozási stratégiai partnerségek létrehozása

A tervezett EGTC elsősorban azokhoz a forrásokhoz fér hozzá, amelyekhez maguk az önkormányzatok is. Tény ugyanakkor, hogy a határ menti kiírások esetében az EGTC jóval kedvezőbb feltételekkel indulhat, mint az alapítók. Viszont a potenciális források bővítése érdekében szükségesnek látjuk további intézmények, stratégiai szövetségek kialakítását (ld. ezzel kapcsolatban az utolsó, 5. fejezetet). A civil oldalon indokoltnak látjuk egy-egy fejlesztési alapítvány létrehozását, illetve a régió nagyobb vállalkozásaival is stratégiai viszonyrendszert kellene kialakítani. Ez által saját fejlesztési alap(ka)t is létrehozhat az EGTC, amely a helyi beruházások támogatásán keresztül nemcsak a régió fokozatos fejlesztéséhez járul hozzá, hanem erősíti a résztvevők elkötelezettségét is a kezdeményezés iránt.

Eszközök:

- stratégiai partnerségek, szemináriumok, rendezvények a vállalkozói szférával;
- fejlesztési alapítványok létrehozása és működtetése.

b) Forrásmenedzsment

Az EGTC abban is segítheti a tagönkormányzatokat, hogy naprakész információval látja el őket a nemzeti, határ menti és uniós kiírásokkal kapcsolatban. Az információnyújtást célszerű az önkormányzatok körén túlra bővíteni, így egyre több

helyi civil szervezetet lehet bevonni a határon átnyúló együttműködésbe, és meg lehet nyerni a régió nagyvállalkozásait is az EGTC ügyének.

Eszközök:

- információs eszközök kialakítása (off-line és online) az aktuális pályázatokkal kapcsolatban;
- információs roadshow-k lebonyolítása a határtérségben.

2.2 Átfogó cél: a két határ menti térség integrációja

a) Integrált fejlesztési menedzsment

Az EGTC hosszú távú fennmaradásának záloga a közös fejlesztési szervezet. A menedzsment kialakítását nemcsak a közös fejlesztési célok kitűzése, a projektek megvalósítása indokolja, hanem a várható integrált tervezés és beruházás szervezeti igénye is. A menedzsment tulajdonképpen az EGTC lelke és motorja, amely az egész szervezet működését mozgatja, koordinálja.

Eszközök:

- közös fejlesztési központ létrehozása;
- szakmai munkabizottságok kialakítása.

b) A határok kedvezőtlen hatásainak semlegesítése

Az EGTC missziója végső soron az, hogy az egész régiót egységes (integráns) egészként jelenítse meg, fejlessze, és aktívan járuljon hozzá a határ kedvezőtlen hatásainak semlegesítéséhez, a határok légiesítéséhez. Ehhez több beavatkozásra is szükség lesz: a közös intézmények kialakítása, a közszolgáltatások szintjén az integráció feltételeinek biztosítása révén egységes régió épülhet ki, ráadásul ezek az intézmények képesek a határoknak a mentális térképeken megjelenő hatásait is

ellensúlyozni. Ehhez (a határ menti együttműködés és így az Európai Unió kohéziós politikájának társadalmasításához) az EGTC saját médiumaival is hozzájárulhat.

Eszközök:

- közös intézmények, vállalkozások létrehozása és működtetése;
- a közszolgáltatások határon át történő integrációja;
- kétnyelvű saját médiumok (nyomtatott, elektronikus, on-line) létrehozása, működtetése.

A létrehozandó közös önkormányzati szervezetnek a fentiek értelmében egyszerre kell képesnek lenni arra, hogy

- a határ mindkét oldalán koordináljon fejlesztéseket, és az ehhez szükséges intézményeket létrehozza és működtesse
- a meglévő forrásokon túl többletforrásokat vonjon be
- és mindezt integrált módon tegye, tehát egy közös menedzsment koordinációja alatt.

A fenti feltételeknek ma csak az EGTC felel meg. Ezért is utaltunk rá többször már a célrendszer kibontása során. A továbbiakban éppen ezért az EGTC létrehozásának jogi, földrajzi, tartalmi és finanszírozási feltételeit vizsgáljuk meg részletesen.

II. Az intézményfejlesztés eszköz- és feltételrendszere

1. Jogi-politikai feltételrendszer

A jogi-politikai feltételeknek három szintjét különböztethetjük meg: a nemzetközi és uniós környezetet, a két állam nemzeti szintű kormányait és szabályozóit, valamint a helyi politikai szintet.

1.1 Nemzetközi keretek

A létrehozandó önkormányzati szervezet politikai feltételeit elsősorban a közös európai uniós tagság jelenti, amely a megfelelő szabályozási környezetet biztosítja. A szervezet elvileg létrehozható volna nemzetközi jogi alapon is, mivel mindkét ország tagja az Európa Tanácsnak is, és részben el is fogadta az ET ide vonatkozó ajánlásait. A konkrét jogi formára a projekt keretében elkészült korábbi elemzés¹ már bemutatta a lehetséges utakat, itt most csak rövid összefoglalását adjuk ennek a tanulmánynak, és néhány kiegészítést fűzünk hozzá.

1.1.1 A nemzetközi közjogon alapuló együttműködési formák és hatásuk

Nemzetközi (köz)jogi téren több kísérlet történt a határon átnyúló együttműködések intézményi fejlesztésére, végül az Európa Tanács égisze alatt megkötött Madridi Keretegyezmény teremtette meg ennek – sajnos csak alternatív javaslatokat megfogalmazó, ám még így is figyelemre méltó – jogi kereteit.

Az Európa Tanács² 1980. május 21-én, Madridban fogadta el a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ menti Együttműködéséről szóló Keretegyezményt (*CETS No.: 106*³), amely a nemzetközi jog egyik alapnormájaként ismert⁴. Az Egyezmény 1981.

¹ A tanulmány címe: Érték-határ. Innovatív, határon átnyúló közösségi szolgáltatási rendszer kialakítása. 2011

² Alapító dokumentumának elfogadása: 1949. május 5., London

³ The Council of Europe Treaty Series (CETS), az Európa Tanács megállapodásainak (“agreement”, “convention”, “arrangement”, “charter”, “code” stb.) listázására 1949-től használt rövidítés.

⁴ A Madridi Keretegyezményt, Magyarország 1992. április 6-án írta alá, majd a Magyar Köztársaság Országgyűlése az 1997. évi XXIV. törvény útján ültette át a magyar jogrendszerbe. A Román Köztársaság 1996.



december 22-én lépett hatályba, és az általa kínált együttműködési minták révén (államok közötti megállapodások, helyi önkormányzatok közötti együttműködésre vonatkozó keret-megállapodások, szabályzatok és szerződések), deklarációs nyilatkozatok szűkítette körben arra nyújtott lehetőséget, hogy a részes felek a határon átnyúló együttműködések jogi, közigazgatási nehézségeit közösen oldják meg, valamint információkat szolgáltatassanak a helyi és regionális hatóságok, valamint az Európa Tanács felé.

A Madridi Egyezményhez fűzött deklarációk több szempontból is figyelemreméltóak a jelen tanulmány szerint vizsgált magyar-román határszakasz tekintetében.

Magyarország egyrészt a résztvevő hatóságok részéről határolta be a Madridi Egyezmény reá vonatkozó hatályát⁵, másrészt a helyi kisebbségi önkormányzatok nemzetközi együttműködésekben való részvételét kizárta. Románia az együttműködési formákat államközi megállapodásokra korlátozta⁶ és csak határ menti megyék számára nyitotta meg a részvétel lehetőségét⁷.

A Madridi Egyezményhez kapcsolódó három Kiegészítő Jegyzőkönyv terén ugyancsak jelentkeztek a gyakorlati alkalmazhatóság korlátai, elsősorban a késedelmes aláírási, ratifikálási, hatályba léptetési folyamatok tükrében. Mivel e tekintetben akár több éves eltérések is bekövetkeztek, az államok kiegészítő szerződések sorát voltak kénytelenek létrehozni, hogy regionális és helyi hatóságaik képesek legyenek részt venni a közvetlen határon átnyúló együttműködésben.

Az említett korlátok ellenére mindhárom jegyzőkönyv tartalmazott előremutató rendelkezéseket.

Az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv (*CETS No.: 159*) az együttműködések megerősítése céljából közjogi, vagy akár magánjogi jelleggel és döntéshozói jogkörrel rendelkező határ menti együttműködési testületek létrehozását támogatta.

február 27-én írta alá az egyezményt, majd Kormányrendeletben hirdette ki annak ratifikálását ([OG nr. 120/1998](#) pentru ratificarea de către România a Convenției cadru europene privind cooperarea transfrontalieră a colectivităților sau autorităților teritoriale, adoptată la Madrid la 21 mai 1980)

⁵ Ld. Az 1994. március 21-i deklarációs dokumentumot.

⁶ Ld. A 2003. július 16-i deklarációs dokumentumot.

⁷ „Romania states that the enforcement of the Outline Convention, mentioned in Article 1, is subordinated to concluding interstate agreements, and that the area of enforcing the provisions related to the transfrontier co-operation is strictly limited to the territory of the border counties.”

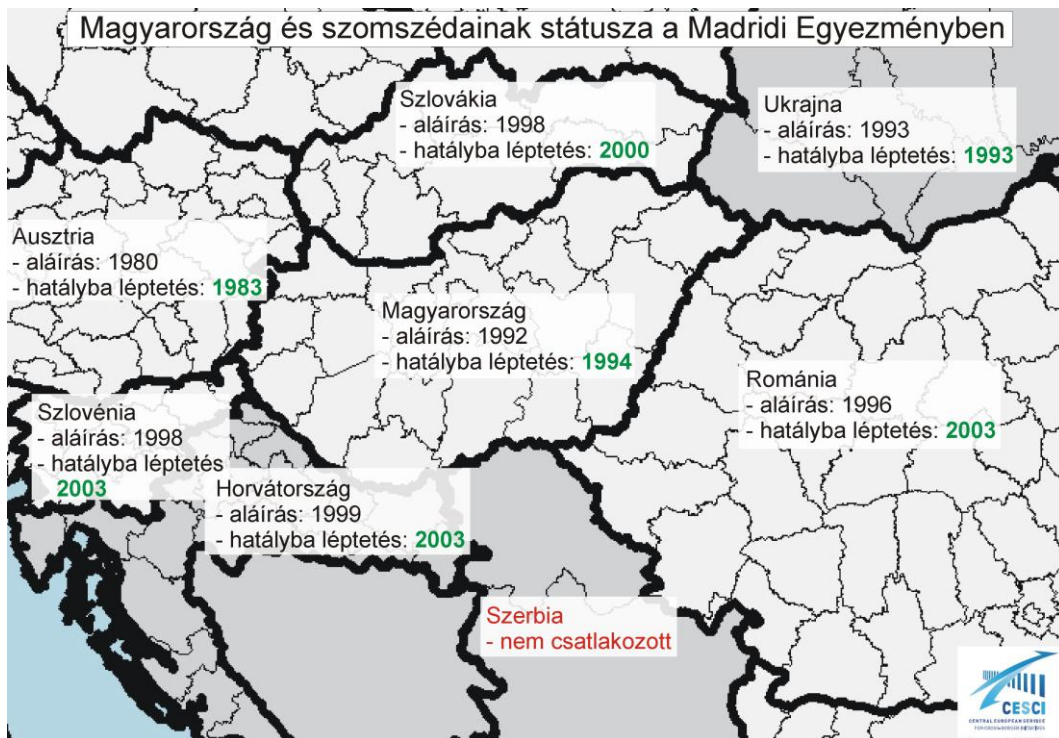
Forrás: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations>

A Második Kiegészítő Jegyzőkönyv (CETS No.: 169.) már a nagyobb, egymással nem határos (transznacionális) területi egységek közötti együttműködésről rendelkezett, mellyel kapcsolatban a határ menti együttműködés kifejezés helyébe bevezetésre került a „területközi együttműködés” kifejezés.

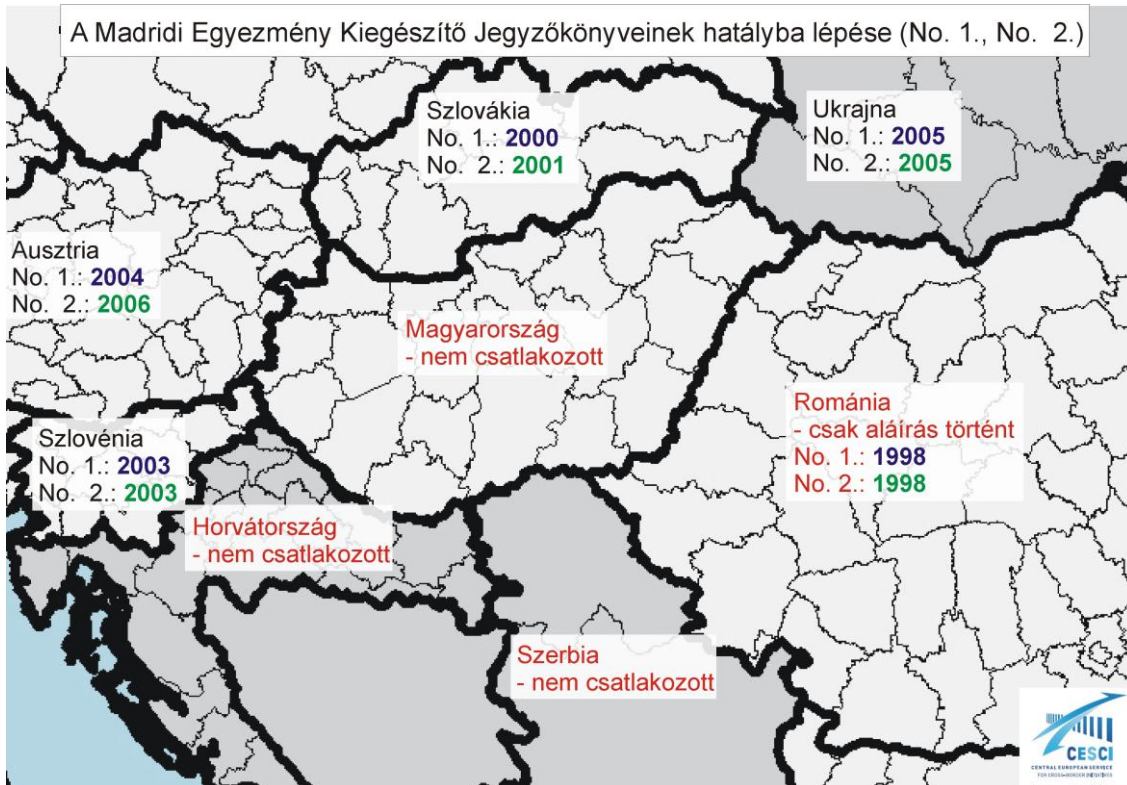
A legfigyelemreméltóbb a 2009-ben közzétett Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv (CETS No.: 206), amely a területi közösségek vagy hatóságok és egyéb szervek részére az ún. Euroregionális Együttműködési Csoportosulás (angol elnevezésének kezdőbetűiből: ECG) formájában kidolgozott, felülről lefelé építkező szervezeti keretet biztosított a határon átnyúló együttműködések számára. Hatályba lépését követően ezen szerveződési forma új utakat nyithat a civil szervezetek nemzetközi együttműködései számára.

Az ECG alkalmazásának legfőbb korlátja, hogy a Konvenció kiegészítő jegyzőkönyveit a mai napig egyik ország sem ratifikálta.

1. térkép: A Madridi Keretegyezmény státusza Közép-Európában



2. térkép: A Madridi Keretegyezmény első két kiegészítő jegyzőkönyvének státusza Közép-Európában



A Keretegyezmény által felkínált további együttműködési formák általában bilaterális, államközi egyezmények megkötését (pl. Benelux Egyezmény (1986), Karlsruhe Egyezmény (1996)) teszik szükségessé.

1.1.2 Az Európai Unió szabályozási rendszere

Mint a korábbi tanulmány rámutatott, a határ menti földrajzi, gazdasági, társadalmi, kulturális összefüggések, valamint a helyi szinten már régóta felismert, de központi szinten időnként még értelmetlenül tagadott egymásra utaltságok megteremtették a létjogosultságát a határ menti együttműködések egységes és közvetlen, minden résztvevőre egyformán kötelező érvényű szabályozásának. Ez a szabályozás azonban csak nagyobb rendszerben, egyes jogkörök átadása mellett, a nemzeti szuverenitás önkéntes korlátozásával lehet hatékony – erre viszont, az európai szinten egyedül csak az Európai Unió keretei kínálnak megfelelő megoldást.



Lényegében e felismerés jegyében zajlottak azok az uniós előkészítő jellegű folyamatok (pl. 81/879/EGK ajánlás, az Európai Regionális Fejlesztési Alap szabályozási rendszere, Interreg program, Európai Területi Együttműködés célkitűzése), amelyek elvezettek a 2005. évi Közösségi Stratégiai Irányelveken keresztül, a Határ Menti Együttműködés Európai Csoportjának létrehozásáról (European Grouping of Cross-border Cooperation, EGCC) szóló rendelettervezethez⁸.

*Az Európai Parlament és a Tanács 2006. július 5-i 1082/2006/EK Rendelete az európai területi együttműködési csoportosulásról*⁹ (a továbbiakban: Rendelet) közvetlen alkalmazhatósággal és számon kérhető jelleggel került kibocsátásra. Végrehajthatósága ugyan nem függött a tagállami jogi normáktól, tagállami szinten mégis szabályozni kellett azokat az eljárásokat, amelyek rendelkezéseinek hatékony jogalkalmazáshoz szükségesek voltak.

A Rendelet talán máig érzékelhető legnagyobb előnye, hogy az EGTC-szervezetek létrehozására és működésére nem a tagállamok egymás közötti megállapodásai (bár egy ún. harmadik ország és valamely tagállam viszonyában ez látszólag ugyanezen tartalommal visszaköszön), hanem elsődlegesen a Rendelet, majd az EGTC Egyezménye, Alapszabálya, és végül a székhely tagállam (illetve föderális berendezkedésű tagállamok esetén az önálló jogi szabályozással bíró területek (pl. tartomány)) vonatkozó szabályai az irányadók.

A Rendelet szerint az EGTC által ellátható gazdasági és társadalmi jellegű feladatok szigorú korlátozás alá esnek, így nem tartoznak hatálya alá a regionális vagy helyi hatóságok által hatóságként gyakorolt hatáskörök, valamint azok a tevékenységek, amelyek a részt vevő tagállamok közrendre, közbiztonságra, közegészségügyre vagy közkerkölcsre vonatkozó rendelkezéseit sérthetik.

A feladatoknak igazodniuk kell a Közösség által társfinanszírozott, területi együttműködésben megvalósuló programok vagy projektek tárgyához, közösségi finanszírozás nélküli esetekben azonban legalább az európai területi együttműködési, ún. ERFA-prioritásokra kell kiterjedniük (gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi

⁸ A jogintézmény a területi hatály kiterjesztése miatt „Európai Területi Együttműködési Csoportosulás” (European Grouping of Territorial Cooperation, EGTC) néven került be a köztudatba.

⁹ Hatálybalépésének időpontja: 2006. július 6-a, de rendelkezései 2007. augusztus 1-jétől alkalmazandók (a 16. cikkely tekintetében 2006. augusztus 1-jétől). A Rendelet felülvizsgálata, a 17. cikk alapján, jelenleg folyamatban van.

tevékenységek fejlesztése; transznacionális együttműködés kialakítása és fejlesztése; regionális politika hatékonyságának erősítése).

1.1.3 Az EGTC előnyei és hátrányai

Egy EGTC alapítása előtt célszerű számvetést készíteni, felmérni, milyen előnyökkel és hátrányokkal jár egy ilyen szervezet létrehozása.

Előnyök

- Talán az EGTC legfontosabb előnye, hogy nem csak különböző szintű önkormányzatok, hanem az államok is tagjai lehetnek. Nem elvi támogatásról van szó, hanem az EGTC-nek közvetlenül tagjai lehetnek pl. az együttműködési terület által érintett közlekedési minisztériumok. Ez egyrészt tekintélyt kölcsönöz a szervezetnek, másrészt stabil finanszírozási háttérrel is biztosít, végül az EGTC érdekérvényesítő erejét is kedvezően érinti.
- Az EGTC rendkívül leegyszerűsíti, és teljesen legalíssá teszi a közös intézmények működtetését, finanszírozását. Saját alkalmazottai (pl. titkárság), intézményei (pl. stratégiai menedzsment), vállalkozásai (pl. projektfejlesztő cég) lehetnek. Ezeknek a működését, foglalkoztatását a befizetett tagdíjából, közös pályázati bevételekből, a létrehozott intézmények, vállalkozások bevételeiből, feladatátvállalás esetében akár kormányzati direkt normatív támogatásokból fedezheti maga az EGTC.¹⁰
- Nagyon fontos előnye az EGTC-nek, hogy minden EU-s tagállamra kötelező érvényű jogszabályról van szó.¹¹ Az EGTC-rendelet a közösségi jog része: minden tagállam el kell, hogy ismerje az adott csoportosulást önálló jogi személynek. Az EGTC működését nemzeti és uniós jog védi. Nincs szükség bilaterális

¹⁰ Ezzel kapcsolatban ld. a stratégia utolsó fejezetét.

¹¹ A határ menti együttműködések jogi oldalról szintén támogató Madridi Konvenciót pl. a mai napig csak 34 európai ország ratifikálta az Európa Tanács 49 tagja közül. A konvenció két kiegészítő jegyzőkönyvét ennél is kevesebb. A tavaly szeptemberben elfogadott harmadik jegyzőkönyv, amely lehetővé teszi Euroregional Cooperation Groupingok megalapítását, sem lesz kötelező jogszabály.

megállapodásokra: a valamelyik tagállamban székhellyel rendelkező, regisztrált EGTC azonnal megkezdheti működését minden jóváhagyott tag területén.

Összefoglalva: bár az EGTC helyi, regionális érdekeket jelenít meg, uniós szintű szervezet. Ez a kettősség páratlanul hatékonyá teheti a működését.

- Az EGTC rendkívül flexibilis eszköz. Könnyen igazítható a változó igényekhez, nem egy merev struktúra. Ha egy fejlesztési program megvalósításakor új tényezők merülnek fel, az EGTC céljai, döntéshozatali módszere, intézményei átalakíthatóak. Az intézmény újszerűsége kedvezően hat a szervezeti innovációra is.
- Az EGTC az ETE-programok¹² forrásainak fogadására a legalkalmasabb eszköz. Formai adottságainál fogva jóval kedvezőbben juthat ilyen támogatásokhoz, mint bármilyen más együttműködés. Ennek legfőbb oka, hogy egy EGTC automatikusan teljesíti a közös projektekkel szembeni elvárásokat (közös fejlesztés, közös megvalósítás, közös finanszírozás, közös alkalmazottak), tartós intézményi együttműködésként garantálja a projektek eredményeinek fenntartását, a projekt megvalósítását követő közös finanszírozást. Az EGTC-k pályázataiban esetében nem kell alkalmazni a Lead Partner elvet sem, az EGTC ugyanis automatikusan lefedi a teljes partnerséget (további partner nem is szükséges a pályázat megvalósításához).
- A projektek, közös fejlesztések megvalósítása EGTC-s keretben jóval egyszerűbb, mint bármely más formában, mivel az EGTC önálló jogi személyként járhat el minden érintett államban az engedélyező, felügyelő hatóságok irányában, és az üzemeltetést joga van határon átnyúló jelleggel megoldani. Várható, hogy államok közötti nagy beruházások esetében is EGTC-k vállalják majd el a fenntartási feladatokat.

¹² Az Európai területi együttműködés (ETE) a 2007-2013-as költségvetési időszakban az Európai Unió kohéziós politikájának harmadik prioritási tengelyeként magába foglalja a közvetlen határon átnyúló (cross-border), a nagyobb térségeket átfogó transznacionális és az egész Uniót átfogó interregionális együttműködések támogatási rendszerét. A fenti kitételek leginkább a határon átnyúló (cross-border) EGTC-kre igazak.

Hátrányok

Az előnyök mellett az EGTC számos területen hátrányt is jelent más együttműködési formákhoz képest.

- A legnagyobb probléma (ami egyben előny is) az EGTC-rendelet újdonsága. A tagállamok hivatalos szervei nehezen tudják értelmezni az új intézményt, a nemzeti szintű intézményrendszerhez szokott hivatalnokok számára ez elsősorban teljesen érthetetlen kezdeményezés. Emiatt számos tagállamban elhúzódott a rendelet honosítása, az EGTC-k bejegyzése. Rengeteg további jogszabályra lenne továbbá szükség, hogy az EGTC-k biztonságosan működhessenek. A spanyol-francia határon tervezett, EGTC-keretében működtetendő kórház esetében pl. nem elég a kórházat felépíteni, szükség van azokra a jogszabályokra is, amelyek biztosítják, hogy mindkét állam polgárainak kezeléseit térítse meg az adott tagállam. Ezeknek a rendelkezéseknek a hiányában a csoportosulások jóval kisebb hatásokkal kezdenek meg a munkájukat, ami a kezdeményezők lendületvesztését okozhatja. Ez a hiány a jelen esetben is korlátozni fogja a megalakulóban lévő EGTC munkáját. Ehhez hozzá kell tenni azt is, hogy az egyes kompetenciák a tagállamokban (így Magyarország és Románia esetében is) különböző területi közigazgatási szintekhez kapcsolódnak. A legújabb magyar önkormányzati törvény pl. elvonta a kórházak működtetési jogát a helyi szinttől, az állami szintre telepítve azt. Ez ugyan a finanszírozást egyszerűsíti, de a határ menti térségek egészségügyi ellátásában várhatóan minőségi és szerkezeti problémákat fog előidézni. A közös, határon átnyúló egészségügyi együttműködés elé pedig komoly akadályt gördít, hogy a helyi szereplőknek nem lesz jogosultságuk ilyen típusú kooperációra.
- Nagy gond, hogy a rendelet számos kérdés szabályozását a tagállami rendelkezésekre bízta. Emiatt igen komoly eltérések figyelhetők meg az egyes tagállamok jogszabályai között. Romániában pl. nem lehet korlátolt felelősségű tagja egy EGTC-nek, ami eleve kizárja magyar önkormányzatok részvételét egy román székhelyű csoportosulásban, mivel Magyarországon az önkormányzatok mindig korlátolt felelősséggel alapíthatnak csak harmadik jogi személyeket. A



szlovák (és pl. a portugál) EGTC-jogszabály elsősorban konkrét projektársulásokként értelmezi az EGTC-ket, amelyek a vállalkozásokhoz hasonló, világosan körülhatárolható célokkal jönnek létre. A magyar törvény ezzel szemben a lehető legnagyobb mozgásteret biztosít a kezdeményezőknek, általános stratégiai megfogalmazás is elegendő a célkijelöléskor.

A román vonatkozó jogszabály a civil szervezetekhez hasonló státuszt adott az EGTC-nek, míg a magyar jogszabály teljesen új jogi személyt teremtett.

- A rendelet értelmében EGTC-t államok, állami intézmények, különböző szintű önkormányzatok (hazánkban beleértve a kisebbségi önkormányzatokat is), valamint a közbeszerzési eljárások alanyai alapíthatnak. Magánszemélyek, civil szervezetek és vállalkozások közvetlenül nem vehetnek részt az EGTC munkájában. Ez jelentős hátránya az új intézménynek az eurorégiókkal vagy az Európa Tanács által kezdeményezett ECG-kkel szemben. Bár a 2011-es rendelet-felülvizsgálati eljárás során több oldalról megfogalmazódott az igény a másik két szektor integrálására, várható, hogy a rendelet alapvetően továbbra is a non-profit közcélú feladatkörökhöz kapcsolódó intézményként kezeli a csoportosulásokat.
- Nagyon fontos tudatosítani, hogy az EGTC olyan, mint egy vállalkozás. A konzultatív szintű együttműködések esetében (pl. eurorégiók) valamelyik partner felvállalhatja a működési költségeket a többiek helyett. Sőt, ha az adott évben egyik félnél sincs forrás az együttműködésre, a szervezet szüneteltetheti a működését. Az EGTC-t muszáj finanszírozni, kötelező szervei vannak, amelyek valamilyen szintű anyagi hozzájárulást folyamatosan szükségessé tesznek a tagok részéről. Ráadásul az elindulás időszakában bevételekre nem is igen számíthat a szervezet. Amennyiben az EGTC saját intézményeket is létrehoz, vagyontárgyakra tesz szert, akkor ezekkel kapcsolatban vagyoni jellegű felelőssége is keletkezik (a tagok felelősségét az egyes tagállamok eltérően szabályozzák, mint láttuk), és amennyiben egy következő képviselő-testület, közgyűlés úgy dönt, hogy nem kívánja tovább finanszírozni az EGTC működését, akkor a gazdasági és pénzügyi törvényeknek megfelelő, bonyolult eljárásokat kell lefolytatni.

Eldöntendő kérdések

A fentiekre figyelemmel minden kezdeményező számára célszerű az alábbi megfontolásokat számba venni, mielőtt EGTC alapításába fogna.

- a) *Az együttműködés szintje.* Valóban áll-e azon a szinten a határon túli partnerrel az együttműködés, amely hosszú távon (tehát a 4 éves önkormányzati ciklusokon túlmutatóan) biztosítja egy ilyen „közös vállalkozás” működését? Tudunk-e garanciát vállalni a következő testületek nevében arra, hogy 10-20 évig működtetjük a közös szervezetet, a közös intézményeket?
- b) *Intézményi megoldás.* Biztosan az EGTC a legadekvátabb megoldás azokra a célokra, amelyeket el kívánunk érni? Létezhet más út is? Az általunk elképzelt projekt, fejlesztés igényli-e az intézményesülésnek azt a szintjét, amelyet az EGTC képvisel? Vállaljuk-e az intézmény működtetésével és megszűnésével járó közös felelősséget?
- c) *Finanszírozás.* Képesek vagyunk-e finanszírozni az EGTC működtetését? Tudjuk-e biztosítani a jogszabályi előírásoknak megfelelő működést akkor is, ha az adott költségvetési évben az EGTC-nek nincsenek bevételei, ha projekteket előfinanszíroz, és mindeközben a kötelező működési feladatokat is biztosítani kell? Milyen arányban állnak az EGTC-től várható anyagi előnyök a saját ráfordítással?

Meggyőződésünk és tapasztalataink szerint csak a fenti kérdések tisztázását követően érdemes egy tartós elkötelezettséget teremtő, a korábbi formáknál összehasonlíthatatlanul nagyobb jogi és anyagi felelősséggel járó intézmény kialakításába fogni.

1.2 Nemzeti szintű keretek

1.2.1 Magyar EGTC-szabályozás

A magyar nemzeti EGTC-szabályozás az első, ilyen jellegű szabályozásokkal egy időben született meg. Az *európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 2007. évi XCIX. törvény*¹³ (a továbbiakban: Törvény) 2007. augusztus 1-jén lépett hatályba.

A Törvény több tagállam hasonló rendelkezéséhez képest részletesebb és nagyobb jogbiztonságot nyújtó rendelkezéseket tartalmazott, de idővel egyes pontjai változtatásra szorultak. Az első módosítására 2010-ben került sor, a *fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény* keretében¹⁴. A módosítás az elnevezésre¹⁵, a jóváhagyó hatóságra, egyes deregulációs intézkedésekre, a nyilvántartásra, a jóváhagyás megtagadási eseteire, a gazdálkodási tevékenységre, valamint bizonyos felhatalmazási esetekre terjedt ki, összességében számos ponton követhetőbbé téve a szabályozást.

A Törvény második módosítása 2011 végére érett meg¹⁶, amikor is új elnevezés bevezetésére (kisebbség helyett nemzetiség szó használata), az addigi 30+15 napos hiánypótlási határidő eltörlésére, valamint a Fővárosi Főügyészség és Fővárosi Törvényszék közötti eljárásrend pontosítására került sor.

1.2.2 Román EGTC-szabályozás

Romániában a végrehajtási jellegű EGTC-rendelkezések az *52/2008. számú törvénnyel jóváhagyott, [Ordonanță de Urgență a Guvernului nr.127/2007](#) prîvind Gruparea*

¹³ Megjelent a Magyar Közlöny 2007. évi 91. számában.

¹⁴ Kihirdetve: 2010. november 19-én. Hatálybalépés: egyes szakaszok tekintetében a kihirdetést követő 8., illetve 15. napon, tovább 2010. december 31. és 2011. január 1. (Magyar Közlöny 177. szám)

¹⁵ A törvény a korábbi elnevezést (európai területi együttműködési csoportosulás) egyszerűsítette európai területi társulásra (ETT). A jelen dokumentumban a projekt nemzetközi jellegére tekintettel megőriztük az eredeti, angol rövidítést.

¹⁶ A módosítások két másik törvénymódosítással együtt történtek. Ld. a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. Törvény¹⁶ (EGTC-re vonatkozó szakasz: 218.§), és a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. Törvény¹⁶ (EGTC-re vonatkozó szakaszok: 4. § k) pont, 69. §, 120. §).



europenă de cooperare teritorială (angolul: Government Emergency Ordinance no. 127/2007 on the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)) elnevezésű sürgősségi kormányrendelet¹⁷ útján kerültek szabályozásra¹⁸. A tagállami szabályozásokhoz hasonlóan itt is elsősorban eljárásjogi kérdések rendezése történik, a feladatok tekintetében pedig leginkább visszautalás a Rendeletre, vagy hivatkozás a létrehozandó alapidokumentumokra.

Bár mind a magyar, mind pedig a román szabályozásból jól levezethető a bejegyzési folyamat rendje, a gyakorlati tapasztalatok alapján a magyar szabályozásban jobban érvényesülnek az eljárási-szakmai biztosítékok, így például az eljáró hatóság mérlegelő jogkörének időkeretbe foglalása. Nagyfokú korlátozást jelent, és ez a magyar-román viszonylatban létrehozandó EGTC-k körét szűkíti, hogy román székhelyű EGTC-nek magyar tagja (a korlátolt felelősség szabályaira tekintettel) jelenleg nem lehet.

1.2.3 Nemzeti szintű önkormányzati szabályozások

A két tagállam önkormányzati szabályozási rendszerét vizsgálva megállapítható, hogy a feladatátadás tartalma tekintetében lényegében hasonló képet mutatnak, annak ellenére, hogy a magyar Alaptörvény, valamint önkormányzati törvény 2011-ben, reformjellegű változáson esett át¹⁹.

Az önkormányzati rendszerek összevetésekor továbbra is megállapítható, hogy alapvető feladataik között megtalálható a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása, a közhatalom önkormányzati típusú gyakorlása, valamint az ezek ellátásához szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtése.

¹⁷ A sürgősségi kormányrendeletéről ld. Románia Alkotmánya 115. szakasz (4)-(8) bekezdését

¹⁸ A szabályozás a Monitorul Oficial 769. számában került kihirdetésre 2007. november 13-án.

¹⁹ *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. CLXXXIX. törvény* (Magyar Közlöny 161. szám). A törvény 2011. december 28-án került kihirdetésre, de az új feladatfinanszírozási rendszer, az új közös önkormányzati hivatali struktúra és hivatali rendszer szabályai csak 2013. január 1-jével lépnek hatályba, míg az összeférhetlenségi és méltatlansági szabályok hatályba lépési időpontja, a 2014. év önkormányzati választásokat követő első nap.

A magyar szabályozás

Magyarországon a helyi önkormányzatok más önkormányzatokkal való együttműködésének alapjait korábban az 1949. évi XX. törvénnyel kihirdetett²⁰ Alkotmányban (a továbbiakban: Alkotmány) lefektetett szabad társulási jog²¹, valamint és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. Törvény (a továbbiakban: Ötv.) társulási keretszabályai tartalmazzák, illetve tartalmazzák.

Az önkormányzatok fenti, alkotmányos alapelvek között rögzített társulási szabadsága az Országgyűlés által 2011. április 18-án elfogadott és 2012. január 1-jén lépett életbe új Alaptörvényben (a továbbiakban: Alaptörvény) is a továbbél.²²

Az Alaptörvény a helyi önkormányzatokról viszonylag részletesen rendelkezik a 31-35. cikkeken. Ezek közül a 32. cikk (1) bekezdés k) pontja kimondja, hogy *“a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében, törvény keretei között szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdekképviselői szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek”*. A feladatok végrehajtása tekintetében az Alaptörvény kényszerítő eszköz alkalmazását is megengedi, amikor lehetőséget biztosít arra, hogy a helyi önkormányzat által, kötelezően ellátandó feladat elvégzése törvény alapján társulási formába kerüljön végrehajtásra²³.

A 31. cikk (3) bekezdése egyúttal utal az Ötv.-t felváltó új jogszabályra is, amely 2011. december 19-én került elfogadásra²⁴. A *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. CLXXXIX. törvény* (a továbbiakban: Mhő.) 2011. december 28-án került kihirdetésre²⁵.

Az elfogadott jelentősebb változásokra, valamint a változásokkal kapcsolatos felkészülés indokoltságára tekintettel, a törvény nagy része, így különösen az új

²⁰ Kihirdetve 1949. augusztus 20. napján.

²¹ 1949. évi XX. Törvény 44/A. § (1) bekezdés h) pont

²² Kihirdetésére 2011. április 25-én került sor (Magyar Közlöny 43. szám)

²³ Alaptörvény, 34. cikk (2) bekezdése szó szerint: „Törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.”

²⁴ A parlament 259 igen szavazat mellett, 97 nem ellenében hagyta jóvá a minősített, 2/3-os többséget és név szerinti szavazást igénylő önálló indítvány rendelkezéseit, míg a további részeket tartalmazó önálló indítványt 257 igen és 89 nem szavazattal (listás szavazással) fogadta el.

Forrás: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=4864

²⁵ Magyar Közlöny 161. szám. A törvény hatálybalépése több ütemben történik: 2012. január 1., 2012. április 15., 2013. január 1., továbbá a 2014. évi általános önkormányzati választások napja.



feladatfinanszírozási rendszer, az új közös önkormányzati hivatali struktúra és hivatali rendszer szabályai csak 2013. január 1-jével lépnek hatályba, míg az összeférhetetlenségi és méltatlansági szabályok hatályba lépési időpontja, a 2014. év önkormányzati választásokat követő első nap.²⁶

Az önkormányzati együttműködésekbe átvihető feladatok tekintetében tehát a hatályos szabályozás szerint az önkormányzatok még viszonylag szabad kezet kapnak, így például a feladatellátás mértékét és módját is maguk határozhatják meg. Az új önkormányzati törvény képviselte költségvetési fegyelem keretében azonban figyelemmel kell arra lenni, hogy a jövőben a helyi önkormányzat csak olyan mértékben, illetve mértékig vállalhat feladatokat, amely mértékben az adott évben a forrásokat ehhez biztosítani tudja. E vállaláshoz kapcsolódóan az önként vállalt feladatokhoz tartozó forrásokat és kiadásokat elkülönítve kell feltüntetni, a költségvetési rendeletbe működési hiány nem tervezhető, és amennyiben az önkormányzat gazdálkodása veszteségesse válik, a veszteséges gazdálkodás következményei kizárólag őt terhelik.

Mindezek a rendelkezések érezhetően meg fogják változtatni a helyi önkormányzatok gondolkodásmódját, értelemszerűen erősítve önfenntartó képességüket. A nehézséget mégis az okozhatja, hogy hosszú távú fejlesztési terveiket már egy új, járásokat is magába foglaló közigazgatási rendszerben kell elhelyezniük és megvalósítaniuk²⁷. A változások az összes szintet érintik, így például a határon átnyúló együttműködésekben egyre nagyobb szerepet vállaló megyék feladatrendszere is alapvetően meg fog változni, a jövőben jellemzően területfejlesztési és területrendezési feladatokat ellátva²⁸.

Az új szabályozás alapján, a létrejövő EGTC-szervezetek a közszolgáltatások tekintetében közül várhatóan csak úgy vállalhatnak majd fel egyes feladatokat, ha

²⁶ A 2012. április 15-én hatályba lépő szabályozások a kirívóan közösségellenes magatartásokért kiszabható igazgatási bírságra vonatkoznak.

²⁷ A járások kialakításáról szóló 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat a járások kialakításának időpontját 2013. január 1-jében határozza meg.

²⁸ Ld. a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló, 2011. évi CLIV. törvény. Elfogadva 2011. november 21-én, kihirdetve 2011. november 25-én (Magyar Közlöny 139. szám), valamint ld. a megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 258/2011. (XII. 7.) Kormányrendelet

- a kötelezően ellátandó feladatok tekintetében a törvényi előírásoknál magasabb szintű közszolgáltatás biztosítását vállalják;
- a kötelezően ellátandó feladatok ellátását taglaló, később meghozandó jogszabályok elemzése révén, az adott feladathoz járulékosan kapcsolódó, de "kötelező körbe" nem tartozó ellátandó közszolgáltatások biztosítását vállalják;
- anyagi lehetőségeik függvényében önként vállalnak fel egyéb, helyi közszolgáltatási feladatokat.

A román szabályozás

Román részről a helyi közigazgatás szabályozása ugyancsak jól nyomon követhető mind törvényhozói, mind végrehajtói szinten. A román Alkotmány²⁹ 3. § (3) bekezdésének első mondata szerint "a terület közigazgatási szempontból községek, városok és megyék szerint van megszervezve". A 121. § (1) bekezdése szerint a törvény feltételei között választott helyi tanácsok és a választott polgármesterek képezik a községek és a városok helyi autonómiáját megvalósító közigazgatási hatóságokat. A helyi autonómia közigazgatási szerveződése alaptörvénnyel szabályozandó³⁰.

A helyi közigazgatást jelenleg Romániában a többször módosított, 2001. évi 215. számú törvény³¹ (a továbbiakban: Törvény) szabályozza. A Törvény az Alkotmányra visszautaló jelleggel definiálja a területi közigazgatási egységeket, amelyek a következők lehetnek: községek, városok, megyék, valamint a törvény feltételei között municípiumokká nyilvánítható városok³².

A határon átnyúló együttműködések tekintetében, az államhatár övezetével szomszédos román területi közigazgatási egységek a törvény feltételei között határon átnyúló együttműködési megállapodásokat köthetnek, illetve társulhatnak a szomszédos államok hasonló struktúráival³³. Ennek formai és jogi rendezése a területi közigazgatási

²⁹ Románia Alkotmányának jelenlegi szövegezése módosítva és kiegészítve a 429/2003. számú törvénnyel. Hatályba lépés időpontja: 2003. október 29. Jelen vizsgálat az Alkotmány szövegének a magyar nyelvű Románia Hivatalos Közlöny 2003. november 3-i újra közzétételén alapul, 171. (XV.) évfolyam-188. szám

³⁰ Románia Alkotmánya 73. § (3) bekezdés o) pont

³¹ Jelen vizsgálat a helyi közigazgatásról szóló, többször módosított 215/2001. számú törvénynek a magyar nyelvű Románia Hivatalos Közlöny 2007. július 13-i számában megjelent újra közzétételén alapul. A törvény a 2001. április 23-i közzétételét követő 30. napon lépett hatályba.

³² Törvény 1. cikk (2) bekezdés i) pont

³³ Törvény 15. cikk (1) bekezdés



egységek döntéshozó és végrehajtó hatóságainak (helyi tanács, polgármester³⁴) hatáskörén belül történik. Mivel a csatlakozás a területi közigazgatási egységek közös érdekeinek védelme és érvényre juttatása céljából történik³⁵, a jóváhagyási procedúra a közös feladatok kijelölését és átruházását is magába foglalja.

Feladatok

Feladatok tekintetében a román közigazgatási rendszerben is megtalálhatók a közhatalmi, közszolgáltatási feladatok, valamint ezek ellátásához szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtéséhez kapcsolódó tevékenységek. Az adott feladatkörhöz rendelt feladatok taxatív felsorolása (36. cikk (3)–(7)) ellenére a helyi tanács feladatköre, törvény által hatáskörébe utalt más feladatokkal is bővíthető.³⁶

Hangsúlyozandó, hogy az EGTC-hez kapcsolódó közös feladatok kijelölése és a feladatátvállalás tekintetében – a Törvényhez igazodóan, kizárólag a határ két oldaláról társuló területi közigazgatási egység közös érdekeinek védelme és érvényre juttatása céljából – csak a polgároknak nyújtott szolgáltatások kezelésével kapcsolatos feladatkör egyes elemei emelhetők ki. Ezek az elemek a helyi érdekű közszolgáltatások nyújtásához szükséges, Törvény által kínált keretelemei közül lesznek majd kiválaszthatók (pl. egészség, kultúra, sport, környezetvédelem és -helyreállítás, közhasznú közösségi szolgáltatások (közművek)), harmonizálva a közérdekkel, a többi EGTC-tag érdekeivel és a már említett, uniós előírásokkal. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a már említett, európai területi együttműködési elemeket tartalmazó ERFA-prioritások beilleszthetők lesznek a leendő magyar-román EGTC közös feladatrendszerébe.

A változásokat vizsgálva jól érzékelhető, hogy a közszolgálati jellegű feladatok EGTC intézményébe történő átültetése a jövőben a gazdaságosság, hatékonyság és a szakmaiság elvén fog alapulni. E kötelezettségek teljesítése nagy megterhelést jelent majd a más feltételrendszerhez szokott helyi önkormányzatok számára, ám a jól megválasztott tevékenységi kör és hatékonyan felépített intézményrendszer versenyelőnyhöz juttathatja az EGTC tagjait.

³⁴ Törvény 1. cikk (2) bekezdés d)-e) pontja, valamint a 23. cikk (2) bekezdése

³⁵ Törvény 11. cikk (4) bekezdés

³⁶ Törvény 36. cikk (9) bekezdés

1.2.4 Az EGTC létrehozásának jogi feltételrendszere, menetrendje

Amennyiben az érintett önkormányzatok, a nemzeti jogrendek szerinti feladatátadás lehetőségeinek ismeretében EGTC létrehozását határozzák el, fel kell készülniük arra, hogy nem szokványos szervezetalapításban, hanem több tagállamot érintő, bonyolult, nem rutinszerű folyamatban vesznek majd részt, amelynek befejezési időpontja, az egyes eljárás cselekmények nehézsége miatt nehezen megjósolható.

Fenti nehézségek ellenére az EGTC létrehozásának külső és belső elemekből álló jogi feltételrendszere viszonylag könnyen áttekinthető. A legfőbb külső jogi keretet uniós szabályozás adja: a már tárgyalt, általános rendelkezéseket tartalmazó Rendelet, a tagi kör egy részét meghatározó Európai Parlament és Tanács 2004/18/EK Irányelv, valamint a feladatok egy részét meghatározó 1080/2006/EK Rendelet adja.

E rendelkezéseket finomítja a szervezet működését részletező Alapszabály, s mindehhez háttérrel biztosít a székhely tagállamban elfogadott EGTC-szabályozás. Természetesen a nem székhely szerinti tagok saját tagállamai (harmadik országbeli tag esetében az adott ország vonatkozó jogszabályai, vagy a székhely szerinti tagállammal kötött államközi megállapodása) is hozzájárulhatnak a szabályozás teljességéhez, különösen a felelősség kérdésében, ám ezek inkább kiegészítő, illetve kiegészítő, mintsem irányadó jellegűek.

A jogi feltételrendszer rendelkezésre állása ellenére az EGTC-k létrehozását szolgáló eljárásokban felmerülő jogi nehézségek a mai napig komoly problémát okoznak az alapítók számára. Mint azt az Európai Bizottság jelentésében az Európai Parlament és Tanács felé is jelezte³⁷, ez leginkább a tagállamok közötti koordináció hiányára és a nemzeti EGTC-szabályozások vélt, vagy valós eltéréseire vezethető vissza. E mellett ugyancsak problémaként jelentkeznek a helyi és regionális szervek eltérő státusa a tagállamokban, de ide sorolhatók a felelősség kérdésében képviselt eltérő tagállami álláspontok is.

A tapasztalatok alapján a jóváhagyási eljárások során a problémák szinte kivétel nélkül az Alapszabály tartalmát illetően merülnek fel, amely nem is meglepő, hiszen itt

³⁷ A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK az európai területi együttműködési csoportosulásáról szóló 1082/2006/EK rendelet alkalmazásáról, 2011. július 29., Brüsszel

találhatók a működéssel kapcsolatos – döntéshozatalra, képviseletre, pénzügyekre, felelősségre, személyzeti ügyekre vonatkozó – lényegi kérdések. Megismerve a tagállamok e téren képviselt álláspontját, a Rendelet javasolt módosításai ellenére a jövőben még komoly viták várhatóak e téren.

Az EGTC-szervezet létrehozásának menetrendje

Az EGTC szervezetének létrehozása egy jól körülírható folyamat, melynek egyes szakaszai az alapítók előkészítő tevékenységétől függően lerövidülhetnek.

ELŐKÉSZÍTÉSI SZAKASZ

- Szükségletek, célok elemzése

Az önkormányzati motiváció definiálása, szükségletek feltárása küldetés és célok meghatározása. Az alapítóknak fel kell ismerniük, hogy az EGTC a létező, határon átnyúló együttműködéshez formálisabb kereteket biztosít, nagyobb jogbiztonsággal, hivatalosabb alapokkal és szilárdabb intézményi struktúrával. Mindezek révén az EGTC a tagállamok és egyéb hatóságok közötti jobb párbeszédhez, mintegy hídszerepet felvállalva járulhat hozzá, a hosszú-távú gazdasági-társadalmi együttműködéshez megfelelő struktúrát biztosítva, egyúttal támogatva a térségben élők munkához jutását, identitásának erősödését.

- Terület

A működési terület lehatárolása, jellemzően a résztvevő önkormányzatok mindenkori közigazgatási területét ideértve.

- Tagok

A lehetséges (alapító és csatlakozó) tagok meghatározása, szakmai, politikai, adminisztratív, anyagi háttérük, teljesítőképességük felmérése.

- Jogi vonatkozások

A tagállamok, illetve a tagállamokon belüli, önálló jogi szabályozással rendelkező területek vonatkozó jogszabályainak áttekintése, egybevetése.

- Székhely, telephely, fiók-központok

Közösségpolitikai, szervezethatékonyági és jogi szempontból székhely, illetve „fiókközpontok” kijelölése.

BEJEGYZÉS

- Egyezmény, Alapszabály

Az Egyezmény tervezetének kidolgozása (általános jellegű tartalmának egyeztetése, elnevezés stb.), továbbá az Alapszabályban a működési folyamat részleteinek meghatározása (szervek és hatáskörök, döntéshozási eljárás, munkanyelv/ek, munkaszervezet, felelősség, ellenőrző szervek stb.).

- Tag

Az előkészítő megbeszélések, valamint az Alapszabály és az Egyezmény tervezetének ismeretében a tagjelöltek legfőbb szerve dönt az alapításról.

- Jóváhagyás

Tagállami jóváhagyások megkérése. Ez a bejegyzési folyamat jelenleg legproblematisabb, időigényes része.

- Alakuló közgyűlés

A tagok a tagállami jóváhagyások birtokában elfogadják az Egyezmény és Alapszabály végleges változatát, megválasztják az elnököt, annak helyetteseit, az igazgatót, szükség szerint a Felügyelő Bizottság tagjait, és megfogalmazzák a munkaszervezettel kapcsolatos személyi és szakmai elvárásaikat

- Nyilvántartásba vétel

A székhely szerinti tagállam erre kijelölt eljáró hatóságához benyújtandó kérelem útján megtörténik az EGTC regisztrációja. A szervezet ezt követően kezdheti meg működését.

- Közzététel, tájékoztatás

A Rendelet értelmében a működés megkezdéséről tájékoztatni kell az illetékes tagállamokat, a Régiók Bizottságát, valamint az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatalához közzétételi közleményt kell eljuttatni

MŰKÖDÉS MEGKEZDÉSE

- Foglalkoztatási jogviszonyok rendezése

A személyfelvételi eljárások lefolytatása.

- Azonosító adatok beszerzése

Az EGTC működéshez szükséges, székhely szerinti tagállam hatóságai, pénzügyi intézményei által kiállítandó azonosítószámok (adószám, bankszámlaszám stb.) beszerzése.

- Első rendes közgyűlés megtartása

Beszámoló a bejegyzés folyamatáról, a szervezet véglegesítése (pl. további szervek megválasztása), stratégiai irányvonal kijelölése, éves költségvetés és szakmai program elfogadása.

1.3 Helyi politikai szint

A helyi szinten létező igény a határon átnyúló együttműködés. Ezt nemcsak a jelen projekt és a korábbi partneri kapcsolatok jelzik, hanem a projekt megvalósítása közben elindított EGTC-alapítási folyamat is. Részből a projekt-előkészítés során megismert információk birtokában kezdeményezte Nyíradony Város Önkormányzata részéről Tasó László polgármester a partnerek irányában egy EGTC megalapítását, amelyről a helyi

döntéshozó testületek 2011. május-június folyamán határozatot is hoztak. Ezt követően készült el az EGTC egyezményének és alapszabályának tervezete.

A csoportosulás az Európa-kapu nevet kapta, székhelye Nyíradony, működését tehát a vonatkozó magyar jogszabályok szerint kezdheti meg. Az EGTC főbb célkitűzései:

- régiófejlesztési tervek kidolgozása, projektfejlesztés és projektek megvalósítása;
- az együttműködést, valamint a projektek fenntartását segítő közös intézmények létrehozása, működtetése;
- együttműködés a turizmus fejlesztése érdekében: közös termékfejlesztés, turisztikai infrastruktúra fejlesztése, közös marketing;
- közös turisztikai menedzsment.

Az alapító tagok a jelen projekt partnerein kívül: Carei (Nagykároly), Valea lui Mihai (Érmihályfalva) Romániából, valamint Derecske és Hajdúhadház Magyarországról.

A két dokumentumtervezet helyi jóváhagyását követően megkezdődött az EGTC jóváhagyási folyamata. A magyarországi partnerek számára a jóváhagyó Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium a jóváhagyását 2012. december 22-i dátummal bocsátotta ki.

A román oldalon a jóváhagyási folyamat még nem ért véget, a hatóság több fordulóban kért pontosításokat, értelmezéseket a szövegtervezetekkel kapcsolatban.

Nyíradony önkormányzata sikerrel vett részt az ugyancsak a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által EGTC-k alapítására és működésére kiírt pályázatán, így – amennyiben a nyilvántartásba vétel még 2012. május 31. előtt megtörténik – az EGTC megkezdheti a működését is.

A jelen projekt keretében az EGTC intézményfejlesztési stratégiáján kívül elkészültek az arculati tervek és a marketingstratégia is, és a projekt végére saját honlapja is lesz a szervezetnek.

Mindez azt jelenti, hogy a helyi politikai szinten a kezdeményezés támogatottsága megvan, és a szükséges jogi aktusok megtörténtek az EGTC sikeres indulása érdekében.

2. Az önkormányzati szervezet bemutatása földrajzi szempontból

Ahhoz, hogy a térségben kialakításra kerülő önkormányzati szervezet hosszabb távon is fenntartható, eredményes munkát fejthessen ki, mindenképp szükségesnek tartjuk a téma tértudományos megközelítését is. Tapasztalataink szerint kizárólag azok a kezdeményezések képesek időtálló, államhatárokon is átnyúló területi együttműködést és közös fejlesztést fenntartani, amelyek egyébként is természetesen létező vonzáskörzetekre, táji egységekre épülnek.

Legalább ennyire fontos szempont a megfelelően széles vizsgálati tér kiválasztása. Természetesen az önkormányzati szervezet által befolyásolt tér nem csupán az alapító településekből áll, nem csupán ezek a települések határozzák meg a régióban zajló folyamatokat. A csupán e településekre szorítkozó elemzés alapvetően hibás és félrevezető lenne, ennél egy lényegesen összetettebb és tágabb értelmezésre, lehatárolásra van szükség a jövőben is felhasználható megállapítások érdekében.

E fenti alapvetések szolgálnak a fejezet vonalvezetőiként, melynek során igyekszünk földrajzi szempontból is hasznosítható információkkal, összefüggésekkel szolgálni a leendő önkormányzati szervezet számára. A klasszikus ágazati, statisztikai leíró helyzetelemzéstől most eltekintünk, hiszen ez egyrészt nem célja a tanulmánynak, másrészt pedig az Érték-határ projekten belül kialakításra kerülő tematikus területfejlesztési munkacsoportok éppen ezen feladat részletes megoldására jönnek létre.

2.1 A régió bemutatása tájföldrajzi és történeti földrajzi szempontból

A vizsgálati terület kijelölésekor a központi helyek elméletének³⁸ megfelelően jártunk el. A vizsgálandó terület tengelyeként a kezdeményező települések közé ékelődő államhatárt értelmeztük, majd kijelöltük az e területet közrefogó, meghatározó méretű, központi funkciójú városokat: Nyíregyháza, Debrecen, Oradea (Nagyvárad), Zalău (Zilah) és Satu Mare (Szatmárnémeti). Az e centrumok közé eső határ menti régiót jelöltük ki az együttműködés vizsgálandó földrajzi területeként.

³⁸ Christaller, Walter (1933) Die zentralen Orte in Süddeutschland

3. térkép – A leendő önkormányzati szervezet és a kijelölt vizsgálati tér földrajzi keretei



A vizsgált határtérség természetföldrajzi szempontból is határtérségnek számít. Ez a terület a Kárpát-medence nagy belső síkságainak keleti peremvidéke, itt találkozik az Alföld a nyugat-romániai hegyvidékes jellegű tájakkal. A Kárpátokból érkező folyók itt kezdik lerakni a hegyekben kikoptatott hordalékukat, a hegyes-völgyes, dimbes-dombos táj itt vált át lapos síksággá. Mindezeknek a táji vonásoknak meghatározó szerepük volt a történelem során kialakuló településhálózat fejlődésére is. Kezdetben az eltérő talajok (homokos, löszös, illetve sziklás bázisúak) találkozására más-más termények cseréjére adott lehetőséget, majd a Kárpát-medencei kereskedelem fejlődésével a belső (alföldi) és

a külső (hegyvidéki) régiók árucikkjei is itt cseréltek gazdát, a tájhatáron. Itt húzódott az egykori vásárvonal³⁹ főága is. Mindez igen kedvező alapfeltételnek bizonyult a településhálózat gyorsabb ütemű fejlődéséhez. A nagytájhatáron való fekvés ma is komoly potenciállal bírhat, amennyiben a térség szereplői nem feledkeznek meg e szerves fejlődési pálya folytatásának lehetőségéről.

4. térkép – a Kárpát-medence nagytájai és az egykori vásárvonal



Kistáji szempontból a vizsgálati térség magját az Érmellék adja, de valamelyest belenyúlik a Nyírség déli, illetve a Körösök síkságának északi része is.⁴⁰ Az egyszerűség kedvéért a tanulmányban a vizsgálati teret az „Érmellék térsége”-ként aposztrofáljuk, kultúrföldrajzi értelemben kissé kibővítve ezzel a szűk természetföldrajzi lehatárolást.

³⁹ Frisnyák Sándor (1996): Magyarország kultúrgeográfiai korszakai. In: Frisnyák S. (szerk.) A Kárpát-medence történeti földrajza. Nyiregyháza, pp. 121-142.

⁴⁰ Hajdú-Moharos József (2000): Magyar településtár. Kárpát-Pannon Kiadó, Budapest 788 p.

5. térkép – A vizsgált régió határ menti kistájai



Közigazgatási szempontból a múltban is több vármegyéhez tartozott a régió. Szabolcs, Szatmár, Hajdú, Bihar és Szilágy vármegyék osztoztak a területen. Ezek a korábbi

közigazgatási kapcsolatok a XX. századi határmódosítással és az azt követő társadalmi és gazdasági folyamatokkal párhuzamosan gyakorlatilag teljesen átalakultak.

6. térkép – Az térség egykori közigazgatása és a jelenlegi államhatárok⁴¹

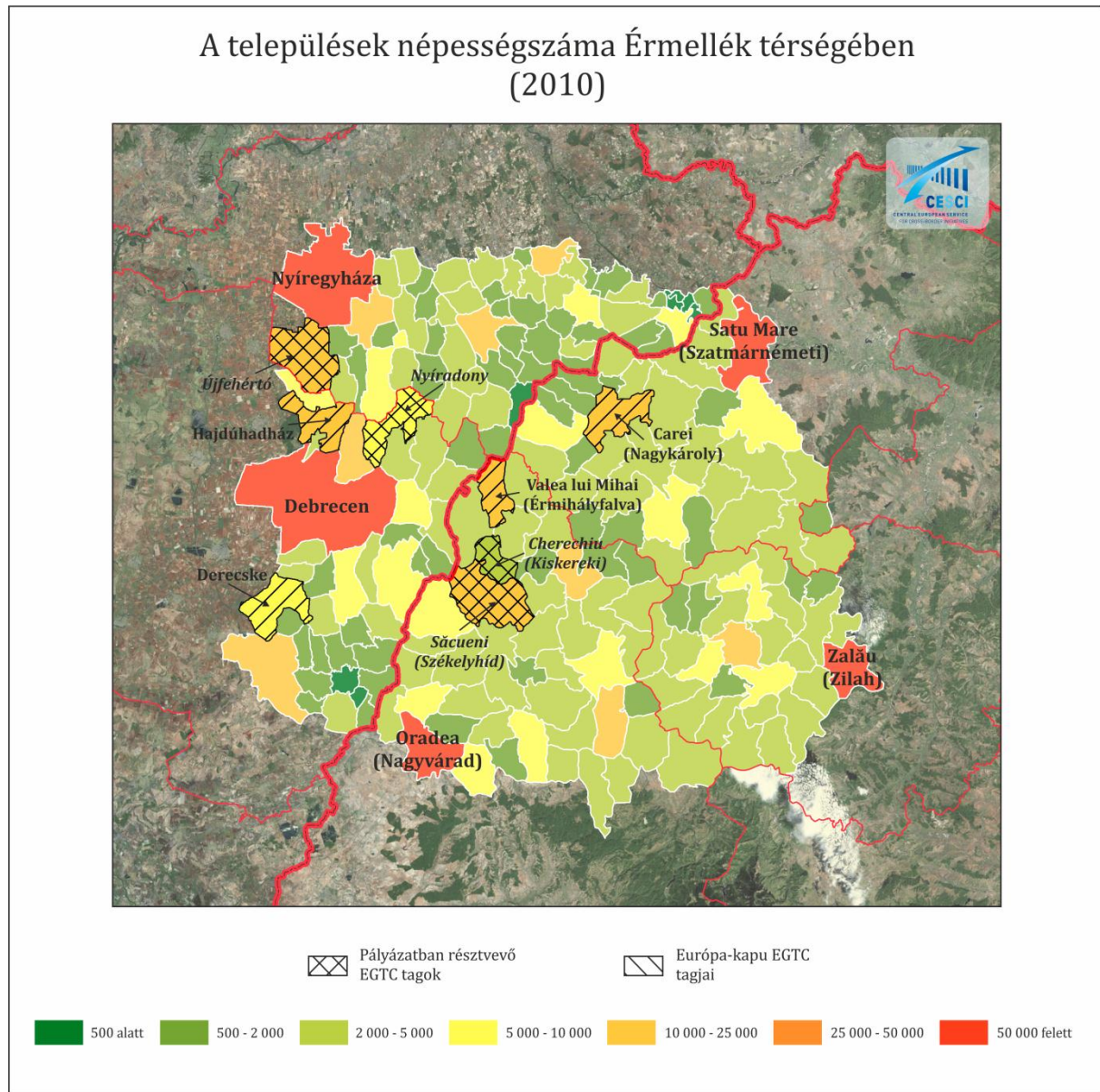


Mindez a táji és történeti környezet mára egy olyan többpólusú településhálózatot rajzolt ki, melyben nagyjából három központi hierarchia-kategória különíthető el. A legmagasabb szinten Oradea (Nagyvárad) és Debrecen közel azonos súlyú nagyvárosokként a térség két legmeghatározóbb települése. A második szinten Nyíregyháza, Satu Mare (Szatmárnémeti) és Zalău (Zilah) állnak. Oradeához (Nagyvárad) és Debrecenhez viszonyítva alacsonyabb a településhálózati jelentőségük, azonban fekvésüknél fogva így is jelentős azoknak a térségeknek a száma, melyekre erős térszervező hatással bírnak. A harmadik, legalsó központi szinten olyan középvárosokat találunk, melyek inkább járási jelentőségűek, közvetlen környezetükre fejtenek ki egy másodrangú, de egyértelmű térszervező hatást. Ilyen települések például: Újfehértó, Nyíradony, Hajdúhadház, Derecske, Berettyóújfalu, Hajdúsámson, Nagykálló, Nyírbátor, Mátészalka, Carei (Nagykároly), Valea lui Mihai (Érmihályfalva), Săcueni (Székelyhíd),

⁴¹ Forrás: <http://www.magyarország-szep.hu/varmegyek%20nagyobb.jpg>

Marghita (Margitta), Șimleu Silvaniei (Szilágysomlyó), Tășnad (Tasnád) és Arduș (Erdőd).

7. térkép: A települések népességszáma a javasolt együttműködési térségben



2.2 Térszerkezeti viszonyok

2.2.1 Gravitációs modellezés

A határon átívelő kapcsolattartások feltárásakor, fejlesztési stratégiák kialakításakor, a pusztán statisztikai elemzésen túl érdemes az elméleti területi kutatásokban használt tudományos eszköztárat is segítségül hívni. A településhálózatban fellelhető (erő-)viszonyok feltérképezésére talán a legobjektívebb vizsgálati módszer a különböző gravitációs modellek használata. Segítségükkel megállapítható az egyes központok elméleti vonzásterének nagysága, kiterjedése.

Elemzésünkben a gravitációs modellek közül az úgynevezett Reilly-képlettel kifejezett modellt választottuk. Ez a modell két szomszédos központ között annak a harmadik pontnak a koordinátáit adja meg, ahol a két központ vonzóereje kiegyenlítődik (ahol vonzáskörzetük határa van). Ha egy központ összes ellenpólusának (szomszédjának) vonzáshatár-értékeit kiszámítjuk és ezeket a pontokat összekötjük, megkapjuk az adott központ elméleti vonzásterét.⁴² A modell lényegében a két központ közötti távolságot és településhálózati „tömegüket” (többnyire népességszám) veszi figyelembe, a „gravitációs-tér” meghatározásakor. Ez lényegében a newtoni gravitációs számítás társadalomkutatási analogonja. Fontos leszögezni, hogy ez a módszer egy elméleti kutatási módszer. Nem helyről-helyre verifikálható értékeket ad, hanem inkább (a valóságot persze igen jól megközelítő) arányokat, tendenciákat jelez, objektív, egységesen összevethető formában.

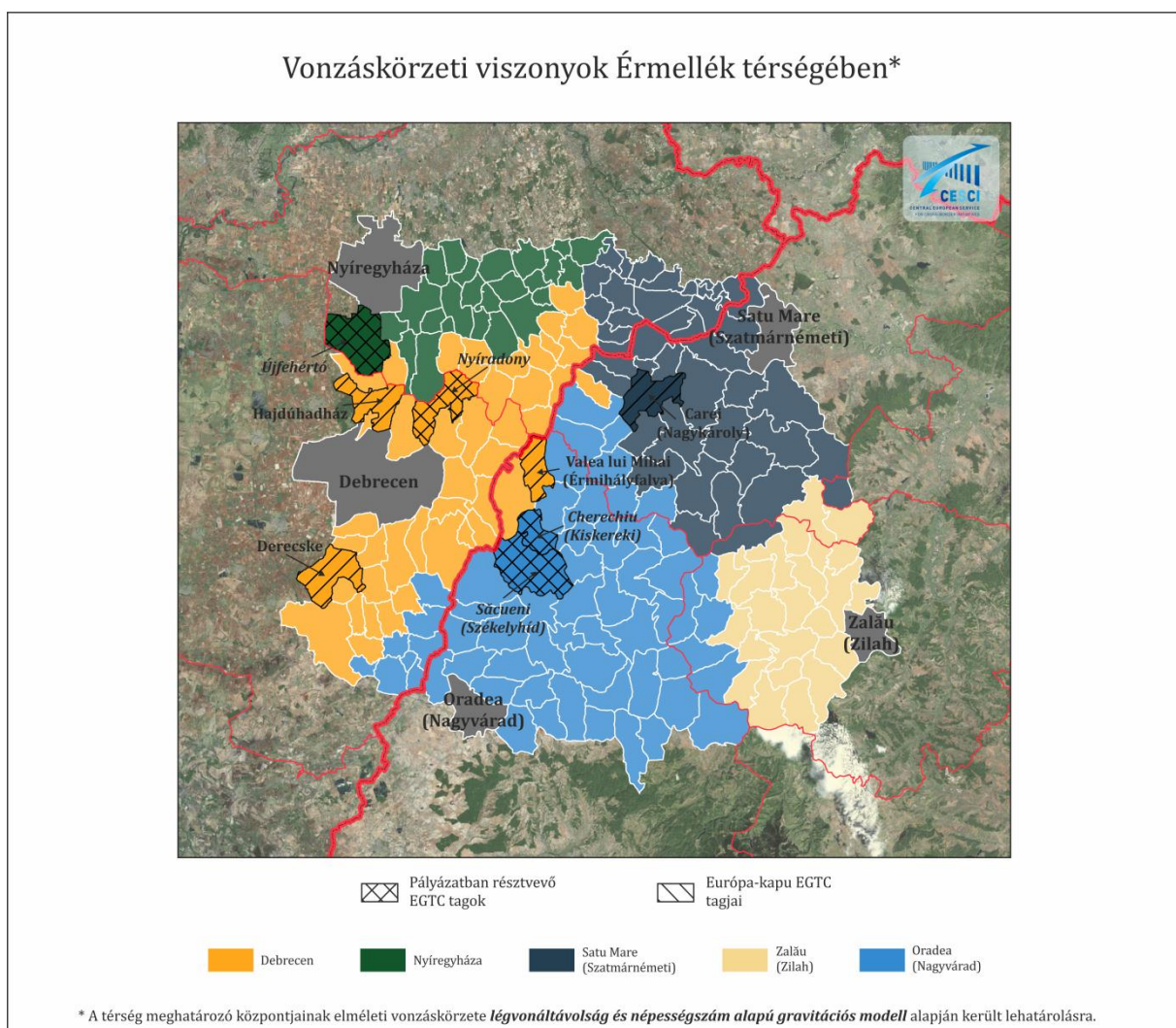
A kiterjedt számítások eredményeit, a jobb interpretálhatóság érdekében grafikusán, térképre vetítve ábrázoltuk. Az 8. és a 9. térképeken egy légvonaltávolság és népességszám szerinti modellt, illetve egy a közlekedési infrastruktúra kapcsolattartást befolyásoló hatásaival is kalkuláló, elérhetőség és népességszám szerinti modellt láthatunk. A vizsgálatok során az öt nagyváros egymáshoz viszonyított vonzásterét igyekeztünk meghatározni.

A térképeken minden, a térségben megtalálható központ vonzásterét nyomon követhetjük. Látható, hogy a régió központjainak gravitációs tere milyen viszonyban áll a szomszédokéval, illetve magával az államhatárral. Több helyen nyúlnak át a központok vonzásterai az

⁴² Dusek Tamás (2005): Térbeli egymásrahatások, szociálfizikai modellek. In.: Nemes Nagy József (szerk.) Regionális elemzési módszerek. RTT 11, ELTE Regionális Földrajzi Tanszék – MTA-ELTE Regionális Tudományi Kutatócsoport. pp. 237-245.

államokat elválasztó közigazgatási határon. Az államhatáron átterjedő vonzásterek kérdése a határ menti együttműködések számára nyilvánvalóan különösen izgalmas kérdés. Az öt centrum közül Debrecennek, Oradeának (Nagyvárad) és Satu Mare-nek (Szatmárnémeti) figyelhető meg országhatárokon átsugárzó vonzó hatása. Ezek az átterjedő hatások az államhatárok várható további fokozatos feloldódásával egyre erősebbé válnak majd. A ma még sok esetben csupán potenciáloknak nevezhető átterjedések egyre inkább jelentenek majd a jövőben reális vonzásviszonyokat.

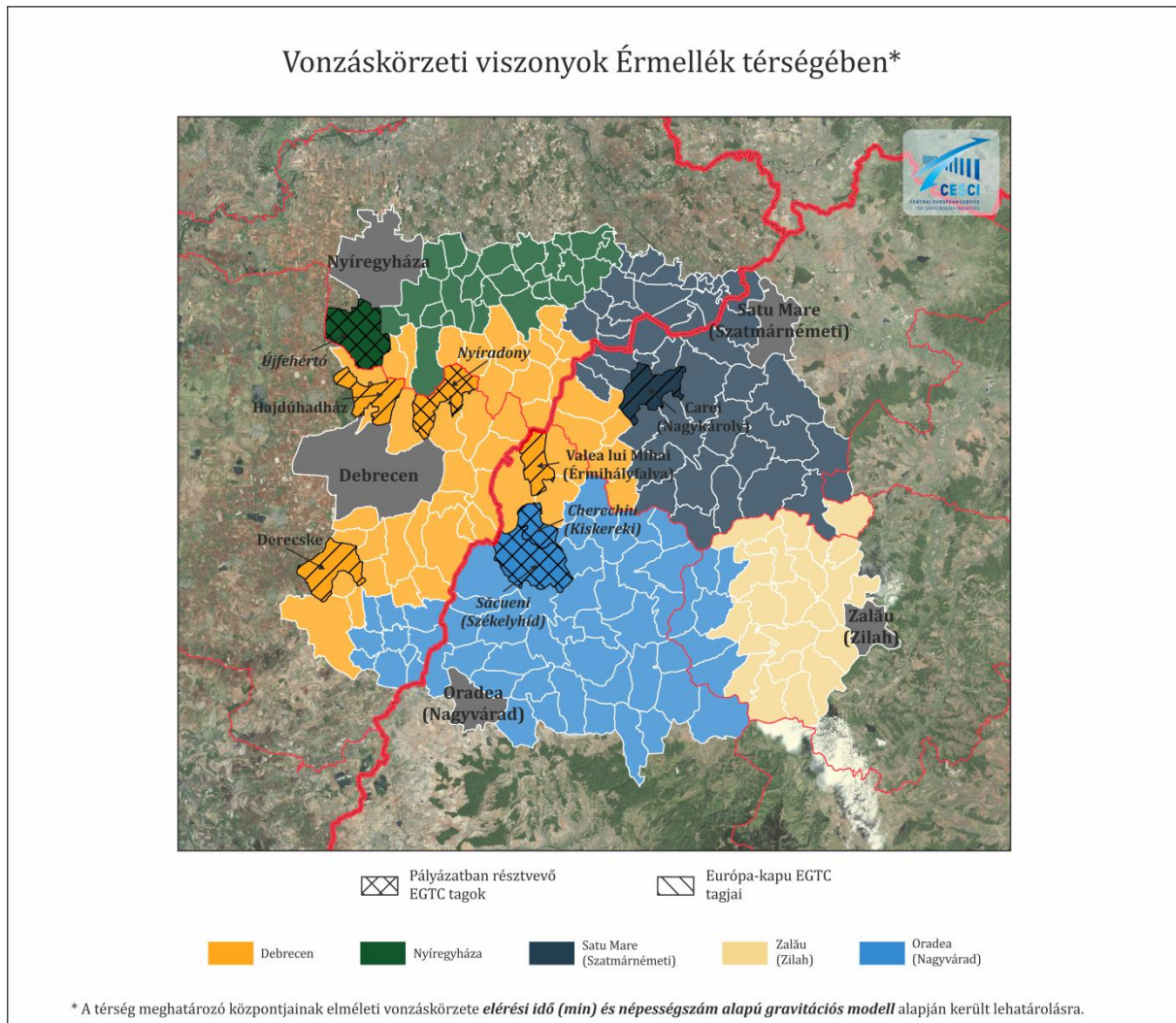
8. térkép: A vizsgált térség vonzaskörzeti viszonyai 1.



A valós helyzetet nyilván jobban leképezi az elérhetőségi alapokon számított modell, hiszen az figyelembe veszi a közlekedési infrastruktúra nyújtotta lehetőségeket is. A két térkép között a különbség lényegi. Az utak futásiránya, minősége, összeköttetései alapvetően nyújthatják

meg, vagy vághatják le egyes központok tényleges vonzásterét. A térségnek tehát alapvető érdeke, hogy a közlekedéshálózatot érintő tervezésekkor nyomást gyakoroljon ezen határokon áttérjedő szempontok figyelembevételére.

9. térkép: A vizsgált térség vonzáskörzeti viszonyai 2.



Összefoglalásként megállapítható, hogy a térség vonzásviszonyai alapján mindenképpen indokoltak a határ menti együttműködések, közös fejlesztési szándékok, kapcsolaterősítések. A központokhoz tartozó vonzáskörzetek jelentős része a határ túloldalán található. Minél szorosabbra fűzik a centrumok térségi kapcsolataikat, annál nagyobb együttes gravitációs erőteret képesek kialakítani a határ két oldalán. Ezáltal pedig felértékelődik a településhálózaton belül betöltött közös szerepük, ami végső soron egy jobban és főleg gazdaságosabban működtethető településhálózathoz vezet.

Fontos kiemelni, hogy a tervezett önkormányzati szervezet szűkebb működési térségét leginkább Debrecen vonzáskörzetével azonosíthatjuk (különösen a valósághoz közelebbi, elérhetőségi modellt szemlélve). Mindebből két nagyon fontos dolog következik. Egyrészt térszerkezeti szempontból valószínűleg hasznára válna az önkormányzati szövetségnek, amennyiben Debrecen várost a jövőben valamilyen formában képes lenne bekapcsolni az együttműködésbe. Másrészt serkentendő, támogatandó minden olyan tervezési, fejlesztési elem, amely Debrecen alsóbb szintű területi kapcsolatait erősíti a térségben, hiszen amilyen mértékben erősödnek a határon átvélő településközi kapcsolatok, annál kiterjedtebbé válhatnak a térségi együttműködési felületek. Ha Debrecen csupán Nagyvárad irányában gondolkodik a város határait meghaladó együttműködésben, abból a környezetébe eső térség vajmi keveset profitálhat. A régió kollektív sikeressége érdekében nem csupán a nagyváros-nagyváros kapcsolatokat kell javítani, hanem a térség teljes településhálózatának minden irányú kapcsolattartását. Ez a megközelítés egy sokkal jobb területi gazdaságosság irányába mutat, mivel a természetes központokkal való kapcsolattartás a vonzott települések számára is minden esetben gazdaságosabb, mint az erőltetett kapcsolatépítés a távolabbi városok irányában. A tervezett EGTC (lásd még 11. térkép) nagyobb részben illeszkedik Debrecen gravitációs vonzáskörzetéhez, de nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy több irányban túl is terjed azon. Ez két szempontból is előnyös kiterjedésnek tűnik. Egyrészt az együttműködés többi, „kisebb súlyú” résztvevője számára is egyfajta biztosítékként szolgál arra, hogy a nagyváros ne válhasson az együttműködés „vízfejévé”, önkényes meghatározójává. Az alapító középvárosok szoros együttműködése kellő súlyt képviselhet ahhoz, hogy a térség nagyvárosi szint alatti kapcsolatai biztonsággal érvényesüljenek. Ez a körülmény pedig garantálhatja, hogy a térségben szétterjedő közös fejlődési hatások akadály nélkül eljuthassanak minden települési szintre.

Másrészt viszont a létrehozandó EGTC éppen azokat a funkciókat képes hatékonyan támogatni, amelyek Debrecen természetes vonzáskörzetének kiteljesedéséhez szükségesek. Ezáltal az együttműködés közvetlenül is hozzájárul a határok oldódásához, a két határ menti térség erősebb integrációjához.

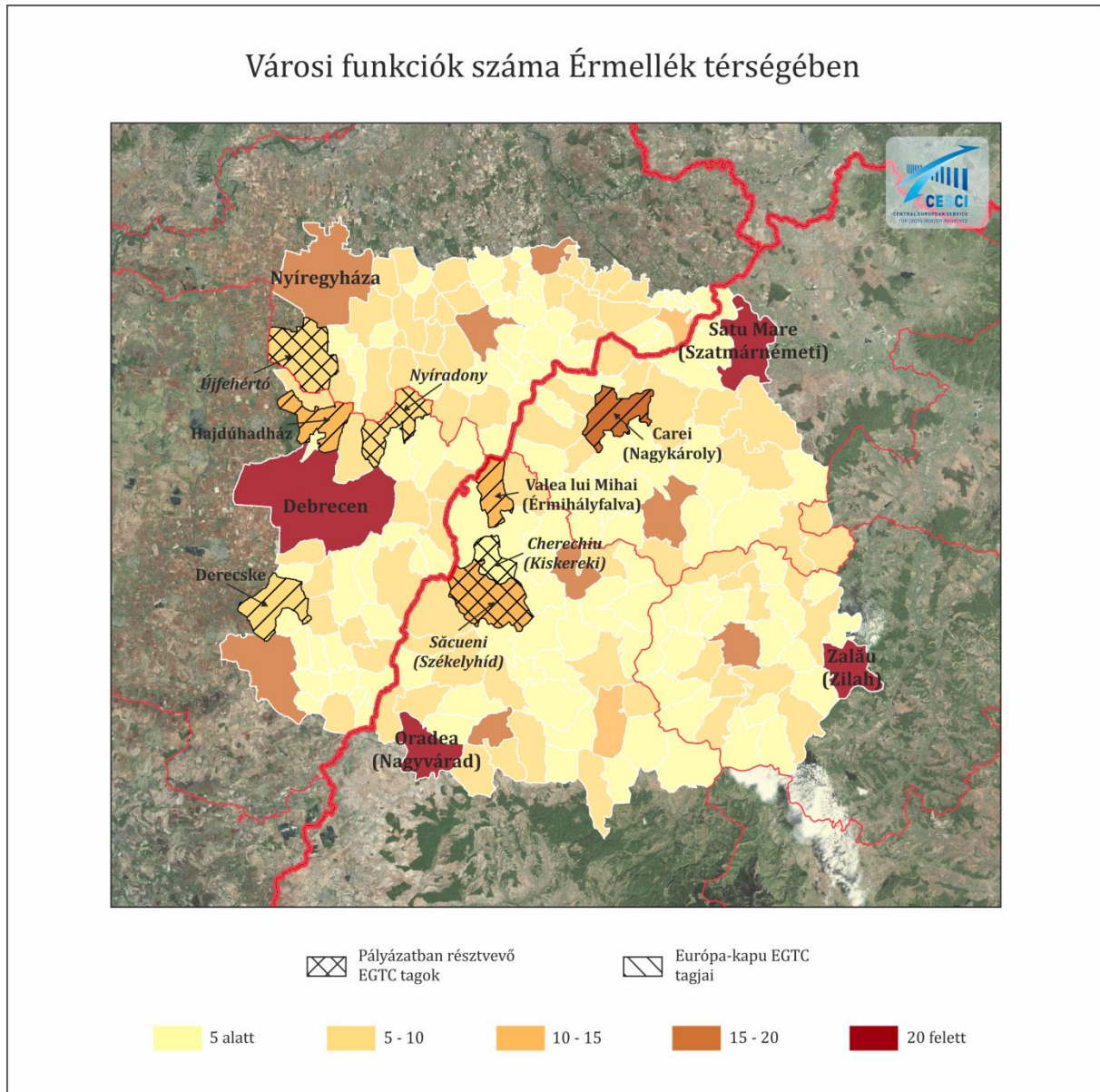


2.2.2 Funkciósűrűség-vizsgálat

Egy térség főbb központjai nem csupán a területi kutatásokban alkalmazott elméleti módszerekkel azonosíthatóak be. A távolságon és (gazdasági, népességi) településnagyságon kívül számos más tényező is befolyásolja, hogy mely városokból, falvakból válik vonzó, és melyekből vonzott település. A különböző intézmények elhelyezkedése alapján, úgynevezett funkciósűrűség-vizsgálattal is nagyon érzékletesen mutathatjuk be egy régió településhierarchiáját. A 10. térképen a legfontosabb, mindkét oldal statisztikájában regisztrált intézményi funkciókat összegeztük, településenként. Tekintettel voltunk kulturális, közigazgatási, egészségügyi, szociális, közlekedési, oktatási, rendészeti stb. funkciókra. (Egész pontosan a következő 21 intézmény meglétét vizsgáltuk: építésügyi és/vagy földhivatal; környezetvédelmi és/vagy vízügyi hatóság; munkaügyi hivatal; rendőrség; bíróság; szociális és/vagy öregotthon; kórház; egészségügyi szakrendelés; háziorvosi rendelés; egyetem; középiskola; szakiskola; általános iskola; óvoda; mozi; színház; könyvtár; bevásárló központ; vasút; fedett sportlétesítmény). A térképen annál sötétebb színt, minél több fent felsorolt funkció található meg területén. Az eddigi elemzések tanulságai birtokában persze nagyobb meglepetésekre az intézmények eloszlását vizsgálva sem kell számítanunk. Funkcionális szempontból is leginkább azok a települések a központok, amelyeket eddig is ezzel a jelzővel illettünk. A két térség funkcióeloszlása között a legfontosabb különbség az, hogy a román oldalon kissé központosítottabb az intézményhálózat, illetve valamivel nagyobb az intézményellátottsági szakadék a városok és a falvak között. A városokban viszonylag sok intézmény megtalálható, míg a falvakban alig néhány. A magyar oldalon egy árnyalattal egyenletesebbnek, magasabbnak mondható a települési funkciósűrűség, de a különbség nem lényegi. Intézményi szempontból (mindkét oldalt vizsgálva) is nagyjából ugyanazok a vonzaskörzetek rajzolódnak ki, mint amiket az előzőekben bemutatunk. Debrecennek az önkormányzati szervezetet is érintő térszervező jelentősége ebből az intézményi vizsgálatból is kidomborodik. A város funkcióellátottságát tekintve is kedvező, határon átnyúló régióközponti adottságokkal rendelkezik. Összességében vizsgálati szempontunkból az állapítható meg, hogy a határ mentén fekvő térségekben, a területi gazdaságosság szempontjából akár komolyabb jelentősége

lehet közös intézmény-fenntartási elgondolásoknak. A határ menti településpárok funkcióinak megosztása a térség általános kapcsolattartását is szorosabbra fűzhetné, egyben javítaná versenyképességüket. Bizonyos városi funkciók határon túli mindennapi elérése hatékonyan bontaná le a térség lakosságának mentális határtudatát is, ez pedig szintén a teljes térség határon átívelő kezdeményezéseinek kedvezhet.

10. térkép: A funkciószűrő-vizsgálat eredménye



2.3 Meglévő partnerségi viszonyok

Testvérvárosi kapcsolatok	
Debrecen	Cattolica (Olaszország), Csungking (Kína), Jyväskylä (Finnország), Klaipeda (Litvánia), Lublin (Lengyelország), Nagyvárad (Oradea, Románia) , New Brunswick (USA), Paderborn (Németország), Rishon Le Zion (Izrael), Setúbal (Portugália), Szentpétervár (Oroszország), Sumen (Bulgária), Tajtung (Tajvan), Tongliao (Kína)
Székelyhíd (Săcueni)	Écaussinnes (Belgium), Lallaing (Franciaország), Létavértes (Magyarország) , Pietrasanta (Olaszország), Szeged (Magyarország)
Nagykároly (Carei)	Mátészalka (Magyarország), Nyírbátor (Magyarország), Orosháza (Magyarország)
Kiskereki (Cherechiu)	Nagykereki (Magyarország)
Érmihályfalva (Valea lui Mihai)	Hajdúnánás (Magyarország)
Nyíradony	Esztelnek (Estelnic, Románia), Nennhausen (Németország)
Újfehértó	Árpástó (Braniştea, Románia), Kurszk (Oroszország), Nymburk (Csehország)
Derecske	Deresk (Držkovce, Szlovákia), Székelykeresztúr (Cristuru Secuiesc, Románia), Mátraderecske (Magyarország), Nagyszalonta (Salonta, Románia)
Hajdúhadház	Leczna (Lengyelország)

Amennyiben a térséget érintő meglévő településközi kapcsolatokat, belső partnerségi viszonyokat vonjuk vizsgálat alá, meg kell állapítanunk, hogy az eddigi kezdeményezések igen gyengén, alig kimutatható módon hálózzák csak be a közvetlen határ menti térséget. A mellékelt táblázatból is kitűnik, hogy a testvér-települési kapcsolatok sok esetben inkább távoli városokat érintenek, a kistérség belüli kapcsolatok száma elenyésző. A táblázatban az önkormányzati szervezet alapítóit és



leendő tagjait tüntettük fel, a sort kíváncsiságból kiegészítve a terület meghatározó központjával, Debrecen várossal. A táblázatban vastaggal emeltük ki azt a néhány testvér-települési viszonyt, amely a térséget érinti. A látottakból megállapítható, hogy a román oldal települései (Székelyhíd, Nagykároly, Érmihályfalva, Kiskereki) rendelkeznek csak a vizsgálati térségből aktív testvéri kapcsolatokkal. A magyar oldalon egyedül Debrecen esetében találunk egy ide sorolható viszonylatot, Nagyvárad (Oradea) esetében.

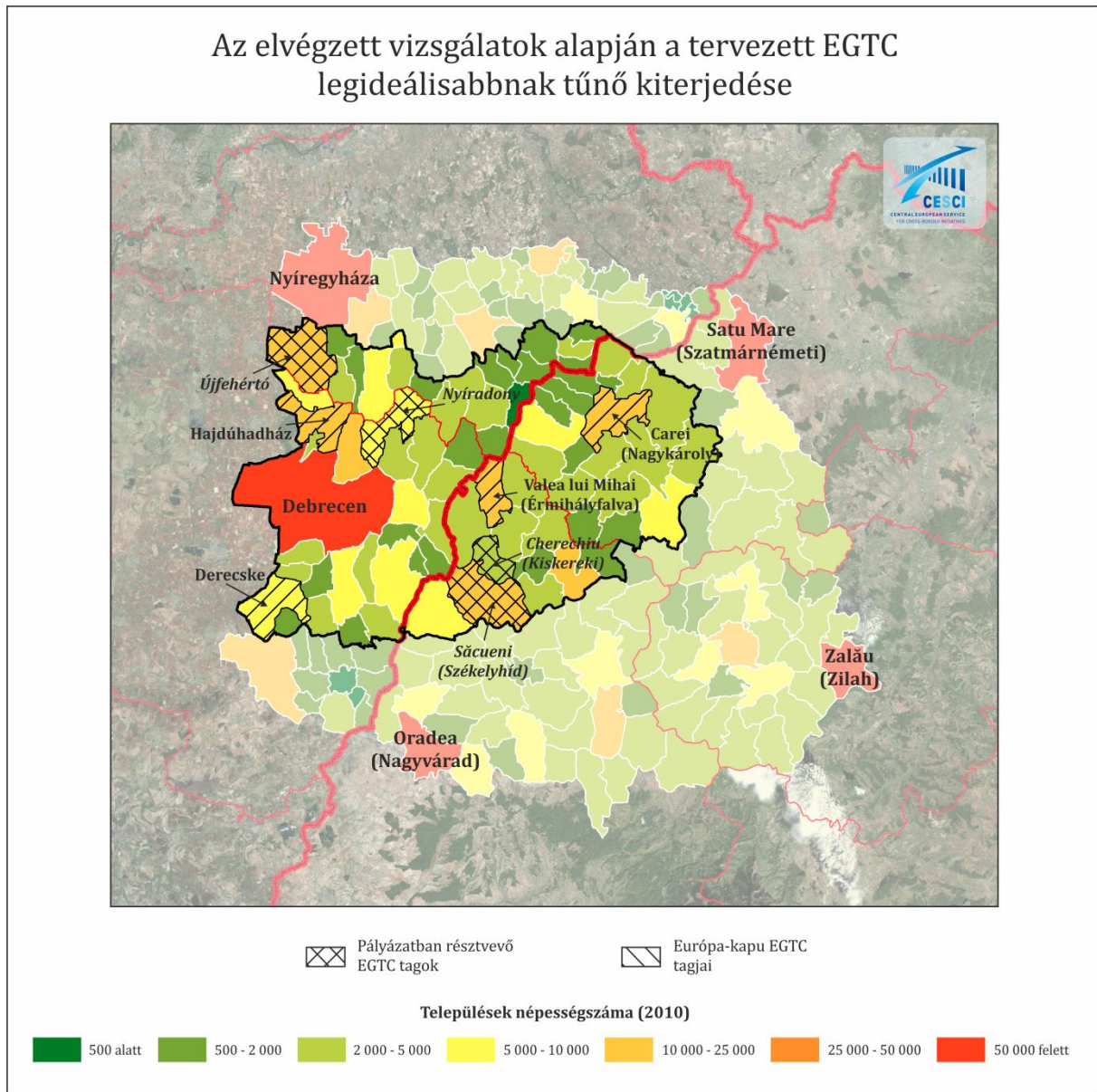
Mindezen okokból kifolyólag maximálisan indokoltnak, hiánypótló jelentőségűnek tűnik a négy település által kezdeményezett önkormányzati területi együttműködési szervezet létrehozása.

2.4 Az EGTC optimális kiterjedése

A fenti megközelítések alapján elméleti értelemben jó képet kaphatunk arról, hogy a térségben szerveződő határ menti EGTC-nek mi lehetne az a majdani földrajzi kiterjedése, amely a legszerveesebb módon függene össze (táji, társadalmi, gazdasági, kulturális, és kapcsolati szempontokból is), és ezáltal a legfenntarthatóbb, a leginkább megvalósuló fejlesztési eredményekkel kecsegtető képet tárná a régió lakói elé. A vizsgálatok alapján a 11. térképen kiemelt területet tartanánk (tértudományosan objektív, „vegytiszta”, elméleti megközelítésben) a tartós sikeresség ígérését leginkább hordozó együttműködési kiterjedésnek.

Ez az a településkör, amely még együttműködési szempontból is kezelhető méretű, található benne számos jelentős középváros és egy határon átsugárzó értelemben is jelentős térszervező erejű központ, továbbá (kultur- és természeti-) táji értelemben is a lehető legjobban igazodik az őt beágyazó térhez, egy tágan értelmezett Érmellékként megjelenve. Továbbá a környező nagyvárosok vonzásteri sem feszítenék szét drasztikus módon ezt a hipotetikus régiót. A jelentős súlyú települések, köztük Debrecen bevonása az együttműködés hosszabb távú fenntarthatósága, finanszírozhatósága szempontjából is különösen előnyös aktus volna.

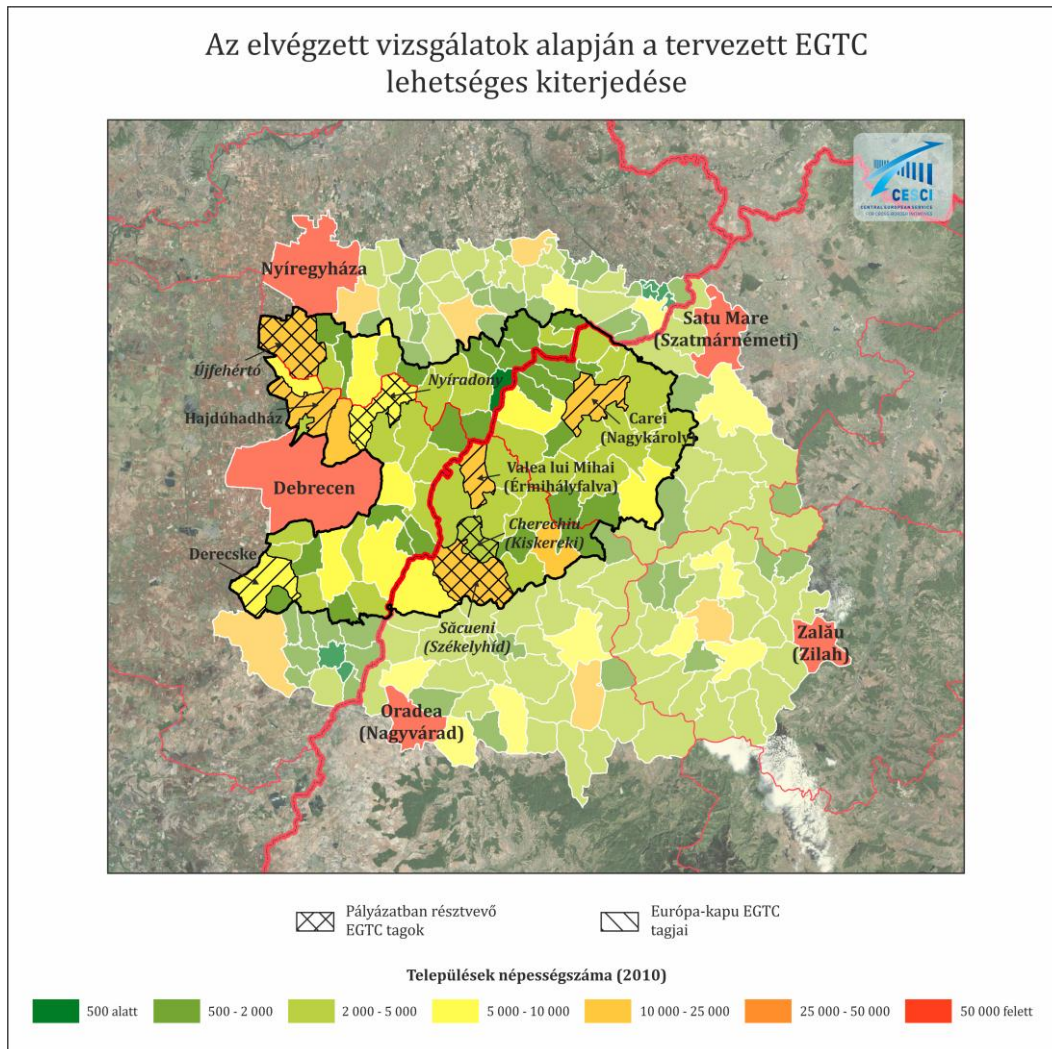
11. térkép: Az önkormányzati szervezet javasolt területi lehatárolása



Azonban ha eltekintünk ettől az elméletileg legkedvezőbbnek tűnő kiterjedéstől, megállapíthatjuk, hogy Debrecen esetleges bevonása nélkül is egy eredményes működésre alkalmas kiterjedést kapunk. A tervezett EGTC magját adó középvárosok kellően erős szövetét adnák a térség területi együttműködésének ahhoz, hogy tervei érdemiek, megvalósíthatóak, finanszírozása pedig biztosítható legyen. Az EGTC-nek azonban hosszabb távon ebben az esetben is érdemes valamilyen stratégiai

együttműködést kialakítania a térség meghatározó városával, Debrecennel, sőt, Nagyváraddal is.

12. térkép: Az önkormányzati szervezet tervezett kiterjedése Debrecen nélkül



3. Az önkormányzati szervezet bemutatása tartalmi szempontból

3.1 Az EGTC-k megközelítése funkcionális szempontból

Maga az EK-rendelet négy csoportba sorolta a létrehozható EGTC-ket aszerint, hogy milyen finanszírozási háttérre támaszkodva működtetik ezeket. Így különítették el

- az európai területi együttműködési programokat
- az európai területi együttműködési projekteket megvalósító EGTC-ket,
- az egyéb EU-s forrásokból fejlesztő,
- valamint az EU-s forrásokon kívüli finanszírozási háttérrel rendelkező EGTC-ket.⁴³

A rendelet alkalmazása közben egy ettől eltérő gyakorlat alakult ki, és a létrehozott EGTC-k nem pusztán konkrét projektek vagy ETE-programok megvalósítását tűzték ki célul, hanem – élve a jogszabály biztosította mozgástérrel – tartós intézményi struktúrák kialakításába kezdtek, átfogó, határon átnyúló fejlesztési programok megvalósítása céljából. Ezért az előzőnél ma már több információt hordoz az a funkcionális felosztás, amelyet a MOT és a CESCI használ.

A legtöbb megalapított EGTC a közvetlen, határ menti területfejlesztést tűzte ki céljaul. Ezek a szervezetek nevezhetőek határmenti területfejlesztési EGTC-knek.⁴⁴ Céljuk a hosszú távú területi együttműködés, közös fejlesztések megvalósítása és a fejlesztések eredményeinek fenntarthatóságát biztosító közös intézmények, esetleg közös vállalkozások létrehozása, működtetése. Ezeket az EGTC-ket az eurorégiós együttműködések következő generációjának tekinthetjük, mivel az eurorégiók, eurodistrictek és egyéb szervezeti keretek között elindított munkát emelik egy magasabb szintre. A 2012 elejéig bejegyzett 26 EGTC többsége ebbe a csoportba sorolható. Ide tartozik pl. az első (Lille-Kortrijk-Tournai), a második (Duero-Douro) és a harmadik (Ister-Granum). A magyar székhellyel megalakult EGTC-k mindegyike ebbe a típusba sorolható. A román határok mentén eddig csak egy EGTC regisztrációja zárult le, ami szintén határon átnyúló fejlesztési csoportosulás: a Bánát-Triplex Confinium.

⁴³ Vö. Interact Handbook 2008, 14.

⁴⁴ A MOT vonatkozó dokumentumaiban ezt a típust kormányzási EGTC-ként határozza meg. Ezt az elnevezést azért nem használjuk, mert bizonyos értelemben az összes EGTC kormányzási EGTC-ként határozható meg.

Az EGTC-k másik típusa a hálózati EGTC. A hálózati EGTC-k esetében nem a területi közelség, hanem a közös téma a meghatározó. A hálózatban együttműködő partnereket a közös program vagy projekt témája köti össze. Ez az együttműködési forma hatékonyan alkalmazható transznacionális vagy interregionális projektek megvalósítására és eredményeinek hosszú távú fenntartására. A tanulmány elkészítésének napjáig két hálózati EGTC-t jegyeztek be: az egykori görög gyarmatvárosokat egyesítő⁴⁵ Amphictiony és a mediterrán térség szigeteit szövetségbe tömörítő ArchiMed EGTC-t. Előbbi esetében az együttműködés elsősorban kulturális és urbanisztikai témákat érint, a második a Földközi-tenger szigeteinek közös problémáira kíván megoldásokat találni, egyfajta közös tudásbázis és konzultációs fórum létrehozásával.

Megkezdődött több jelentősebb közlekedési folyosó menti szereplőket egyesítő EGTC (V., VIII. folyosó, Central European Transport Corridor) szervezése is. A kezdeményezők szándéka ezekben az esetekben nyilvánvalóan a közös érdekek megjelenítése és a közös fellépés, az érdekartikuláció koordinációja (lobbizás), valamiféle közös programmenedzsment kialakítása.

A harmadik típust a programozási EGTC képviseli. Ez az EGTC egy konkrét uniós finanszírozási program irányító hatóságának feladatait látja el, és közvetlenül szerződhet a kedvezményezettekkel a konkrét projektek megvalósítására. Mostanáig egyetlen ilyen EGTC alakult, a Grande Région, amely a német, francia, luxemburgi és belga határtérségben lát el programirányítási feladatokat⁴⁶.

Végül a negyedik típusba a projekt EGTC-ket sorolhatjuk. Ebben az esetben a partnerek célja egy konkrét határon átnyúló projekt megvalósítása. Az EGTC ilyenkor projektársulásként funkcionál. Az egyetlen regisztrált projekt-EGTC, a Cerdanya, egy közös francia-spanyol kórház létrehozását tűzte ki céljául. A kezdeményezés sajátossága, hogy a határ spanyol oldalán felépítendő kórház a francia oldalról is fogadna betegeket.⁴⁷

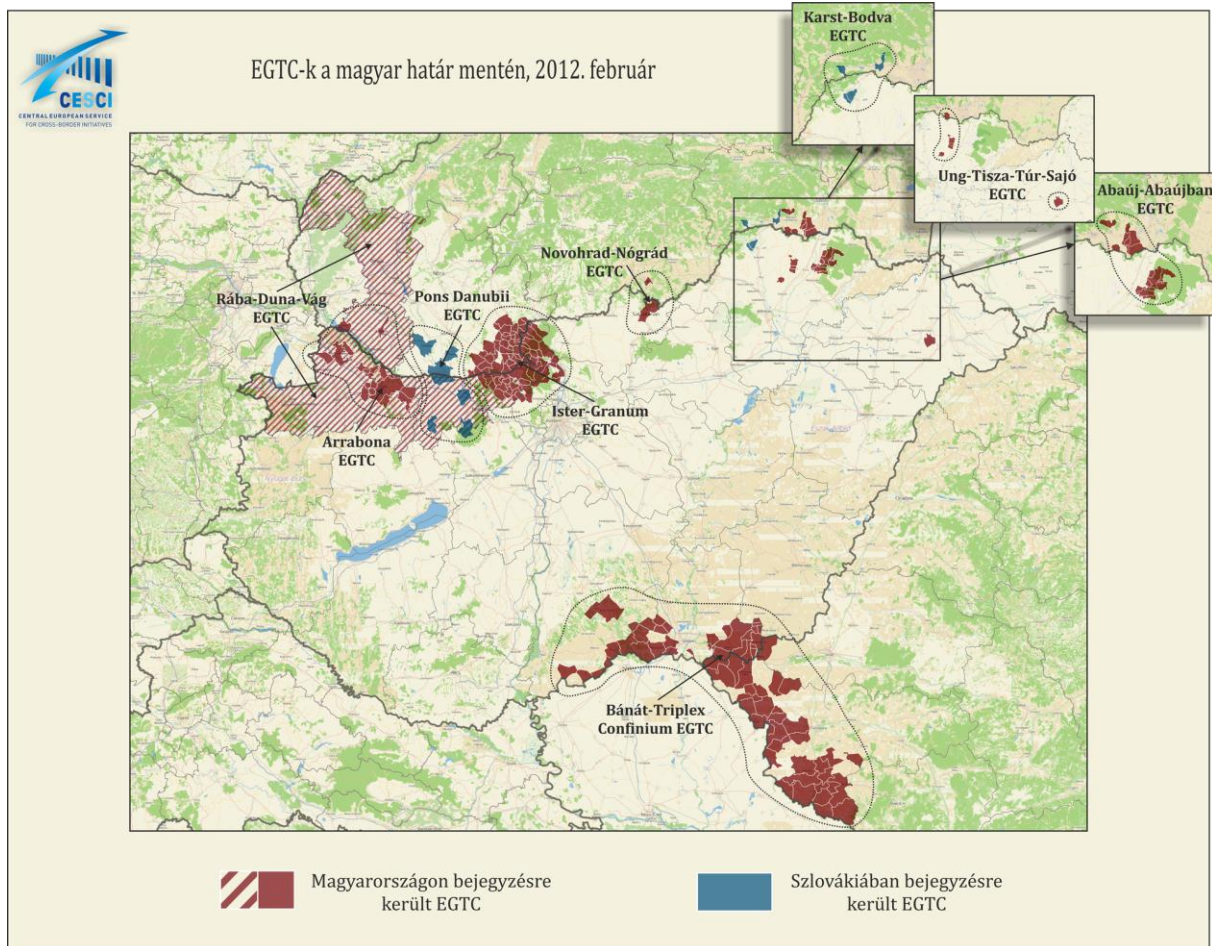
45 Pontos megnevezése szerint a mediterrán térség ikervárosait és térségeit egyesítő szövetségről van szó, amely a tervek szerint görög, francia, olasz, szerb, ciprusi, izraeli és libanoni szereplőket fogadna tagjai közé.

46 Már eurorégióként is ellátta ezt a feladatot, az EGTC-vé alakulás jelentősen megkönnyíti a munkájukat.

47 A projekt megvalósítását nehezítik a két érintett EU-s tagállam vonatkozó jogszabályai közötti eltérések.

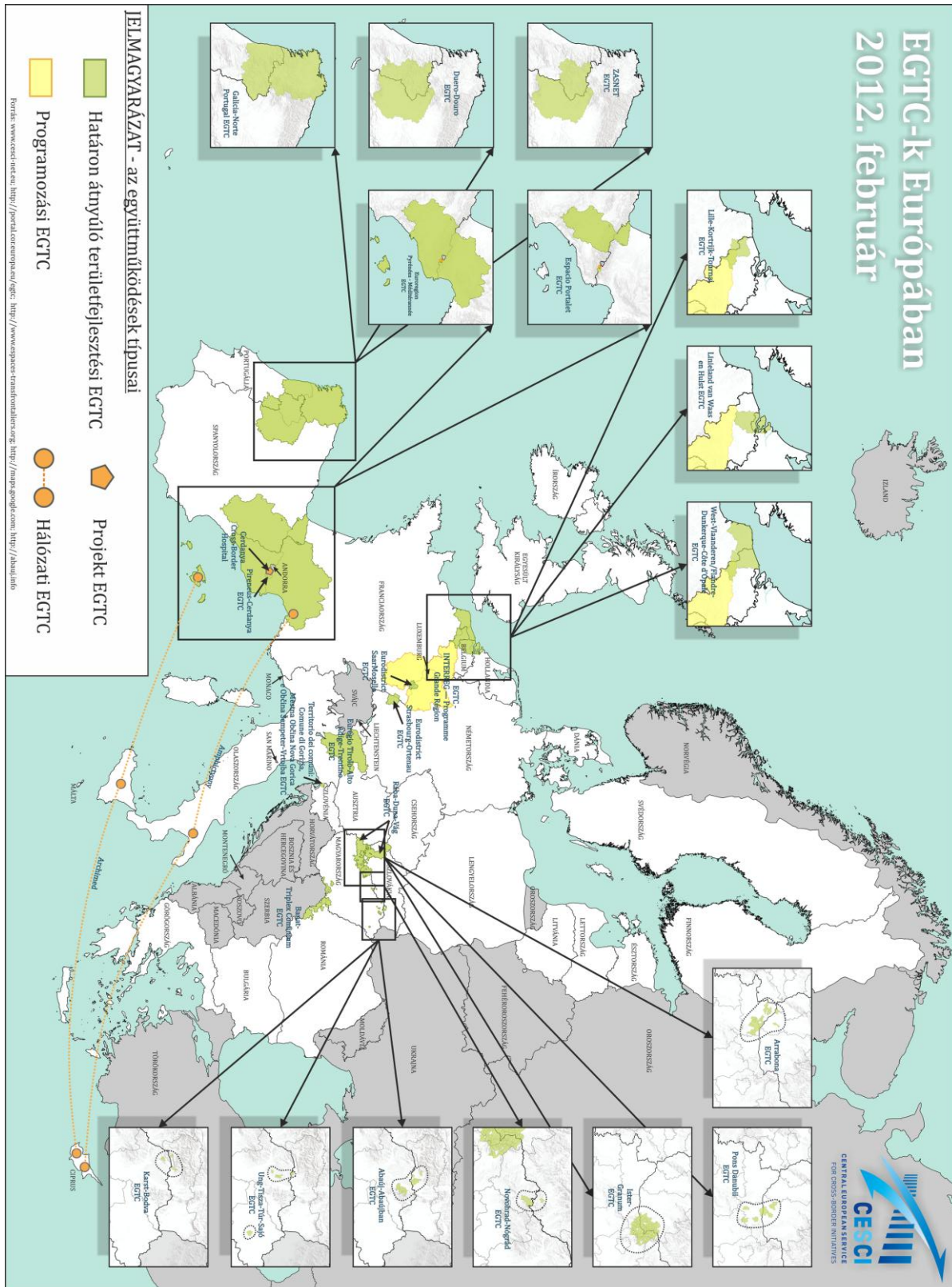
A 2011. október 6-án publikált új kohéziós politikai tervezetek⁴⁸ alapján úgy tűnik, hogy az eredeti koncepciót támogató tendencia meg fog erősödni. Ez azonban nem érinti hátrányosan a már megalakult és működő csoportosulásokat sem.

13. térkép: EGTC-k a magyar határok mentén



⁴⁸ Javaslát AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE a Közös Stratégiai Kerethez tartozó Európai Regionális Fejlesztési Alapra, Európai Szociális Alapra, Kohéziós Alapra, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. COM(2011) 615; Javaslát AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE az Európai Regionális Fejlesztési Alap által az európai területi együttműködési célkitűzésnek nyújtott támogatásra vonatkozó egyedi rendelkezésekről. COM(2011) 611.

14. térkép: A bejegyzett EGTC-k típusai





Az általános tervezet megerősíti a stratégiai szempontokat mind a tervezés, mind a megvalósítás során. A korábbi, eseti jellegű, gyakran véletlenszerű kezdeményezések és partnerségek helyére a hosszú távú, intézményesített együttműködések fognak lépni, amelyek számára a tervezet új eszközöket is kínál.

A közösségi szinten irányított helyi fejlesztés (*community lead development*) a helyi szereplőknek nemcsak a bevonását teszi szükségessé, hanem a helyi kezdeményezéseket teszi meg a nagyobb programok alapjaivá. A határ menti térségek programozásánál éppen ezért a tartós intézményi együttműködések meghatározó szerepet játszhatnak a jövőben.

Az integrált területi beruházások (*integrated territorial investment*) egyrészt megszüntetik az ad-hoc projektpartnerségeket és a fenntarthatatlan projekteket, és ezzel együtt előnyös helyzetbe hozzák a stratégiai szintű együttműködések, másrészt az ETE-rendelettervezet értelmében a határ menti térségekben ezeknek az integrált fejlesztési programoknak a gazdái éppen az EGTC-k lehetnek.

A fentieknek megfelelően a határon átnyúló térségfejlesztési EGTC-k kezébe az új költségvetési periódusra olyan új eszközök kerülnek, amelyek már a programozás időszakában is jelentős beleszólást biztosítanak a folyamatokba. Másrészt az Unió eredeti céljainak megfelelően az EGTC-k valódi projekt- és akár programgazdákká válhatnak.

A jelen projekt szempontjából mindennek azért van jelentősége, mert a határ menti térségek közszolgáltatásainak közös és integrált fejlesztéséhez és az ezen fejlesztések nyomán létrehozott közös intézmények működtetéséhez, sikeres fenntartásához világos és könnyen menedzselhető szervezeti háttérrel biztosít az EGTC és az új kohéziós politika.

Viták folynak ma arról, hogy az EGTC-k rendelkezhetnek-e kompetenciákkal, vagy csak feladatokat láthatnak el. Meggyőződésünk szerint határon átnyúló fejlesztéseket megvalósítani és az ezek nyomán létrejött közös intézményeket működtetni megfelelő kompetenciák nélkül lehetetlen. Úgy véljük, hogy ez az interpretáció fokozatosan meg fog erősödni az EGTC-k működési tapasztalatai nyomán.

3.2 Az EGTC potenciális ellátási területei

1. táblázat: Lehetséges együttműködési területek (kialakításuk további jogszabályoktól függ)

	Lehetséges szolgáltatási terület
1. Területfejlesztés	Projektmenedzsment
	Programmenedzsment
	Stratégiai tervezés, projektfejlesztés; műszaki tervezés
2. Közösségi szolgáltatások	Közösségi közlekedés
	Egészségügyi ellátás
	Oktatás, képzés, szakképzés
	Hulladékgazdálkodás (folyékony és szilárd)
	Közműszolgáltatások (víz, csatorna, internet, közvilágítás)
	Szociális ellátások (hajléktalangerősség, közétkeztetés, idősgondozás stb.)
	Energiaszolgáltatás
	Közösségi információszolgáltatás (újság, tv, rádió, internet)
	Vízgazdálkodás
3. Haváriakezelés	Polgári védelem
	Katasztrófa-elhárítás
	Tűzoltás
	Mentőszolgálat
4. Gazdaságfejlesztés	Turisztikai desztinációs menedzsment
	Munkaerő-irányító szervezet
	Befektetésösztönző szervezet
	Határon átnyúló logisztikai, ipari övezet
	KKV-knak tanácsadó szolgáltatások, egyablakos ügyintézés biztosító intézmény

A tervezett önkormányzati szervezet tematikáját az alábbi tényezők határozzák meg:

- a) a már tárgyalt önkormányzati feladat- és hatáskörök, amelyek egy része az EGTC-re delegálható;
- b) a kapcsolódó egyéb nemzeti szintű és EU-s jogszabályok, amelyek az egyes ágazati feladatvállalások lehetőségeit biztosítják;
- c) a stratégiai műhelyek folyamán megfogalmazott potenciális együttműködési területek, amelyek a rendszertanulmányokban kifejtésre is kerültek;
- d) a későbbi projektek során felmerülő igények.

Miután a jogi feltételekkel másik fejezetben foglalkoztunk, most az eddig felmerült igényeket, javaslatokat vesszük számba.

Általánosan elmondható, hogy a potenciális együttműködési területek köre meglehetősen tág, köszönhetően az önkormányzatoknak biztosított széles jogköröknek. A határon átnyúló szolgáltatások körét természetesen befolyásolják azok a hatékonysági tényezők is, amelyek nem pusztán gazdaságossági vagy erőforrás-kérdéseket vetnek fel, hanem az országhatár elválasztó szerepe miatt megjelenő adminisztratív akadályokat is. Korlátozó feltétel (mint már említettük) az új magyar önkormányzati törvény, amely számos esetben feladatellátási szerződést tesz szükségessé, amennyiben az EGTC az adott funkciót el kívánja látni.

Vannak olyan EGTC-k, ahol az intézményfejlesztés már elindult, és ezek valamiféle tapasztalatokkal is szolgálhatnak.

Az Ister-Granum EGTC az első közép-európai és második európai EGTC, így a legkorábban kezdhették hozzá saját intézményrendszerének kiépítéséhez. A 2008 végére bejegyzett csoportosulás az intézményi projektek előkészítésénél tart: a vállalozási-logisztikai övezetnek a megvalósíthatósági tanulmánya készült el, a turisztikai desztinációs menedzsment kialakítását célzó pályázat 2011-ben került benyújtásra, itt eredményre várnak, az energiaügynökség épületeire elkészültek az engedélyes tervek, itt pályázati kiírásra várnak. A civil szolgáltató hálózat kialakítása 2008-ban megkezdődött, jelenleg 5 iroda segíti a régióban működő civil szervezetek forrásszervezési, szakmai munkáját és erősíti a partnerséget.

2. táblázat: Az Ister-Granum EGTC (HU-SK) tervezett közös fejlesztési területei a közös intézményekkel

Érintett terület	Közös intézmény
Kohézió	Szolidaritási Alap
Ipar	Ister-Granum Vállalkozási-Logisztikai Övezet
Turizmus	Közös turisztikai desztinációs menedzsment
Munkaerőpiac	EXPO-iroda, regionális tanácsadói irodahálózat
Egészségügy	Regionális egészségügyi szolgáltató rendszer
Energiapolitika	Regionális energiaügynökség
Közösségi közlekedés	Közös tömegközlekedési rendszer
Kommunikáció	Ister-Granum Hírügynökség, televízió és rádió
Civil társadalom	Regionális civil szolgáltató irodahálózat

Az EGTC legeredetibb (és európai visszhangot kiváltott) kezdeményezése a Szolidaritási Alap volt. Az esztergomi iparúzési-adóbevételek 1 %-át ajánlotta fel a város képviselő-testülete az EGTC tagönkormányzatai számára pályázati kiírás keretében. Az alap létjogosultságát az adta, hogy az iparúzési adót szolgáltató vállalatok jórészt nem esztergomiakat foglalkoztatnak. A 2008-as kiírásra 30 pályázatot nyújtottak be, ezek közül 14 nyert, és a támogatásból kultúrház tetőszerkezete, kálvária újult meg, szabadtéri színpad épült, rendezvények valósultak meg. A Szolidaritási Alapot elsodorta ugyan a gazdasági válság, de a kezdeményezés követendő példa, mert a belső kohéziót erősítő lépés egyben a helyi kisebb fejlesztési szükségleteket is szolgálta – a határ mindkét oldalán.

3.3 A megalapozó vizsgálatok tematikus javaslatai

3.3.1 A megalapozó vizsgálatok tematikus javaslatai

Az Érték-határ projekt keretében lezajlott műhelymunkák során a résztvevők számos intézményfejlesztési igényt is megfogalmaztak a majdani EGTC által érintett térségre vonatkozóan. Ezek legtöbbje maximálisan összeegyeztethető az EGTC által nyújtott intézményfejlesztési lehetőségekkel. Tematikusan az alábbi területeket érintették a felvetések.

3. táblázat: A potenciális közös fejlesztési területek a stratégiai mûhelyek alapján

Stratégiaalkotó mûhelymunka rendezvény helyszíne	Dátum	Stratégiaalkotó mûhelymunkák témái
Újfehértó	2011. november 16.	<p>1. Közszolgáltatások közös ellátása</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vízellátás; - Szennyvíz kezelés; - Csapadékvíz elvezetés; - Hulladék-gazdálkodás, szelektív hulladék- és veszélyes anyag gyűjtés; - Temető üzemeltetés; - Közútkezelés; - Közterület-fenntartás. <p>2. Közlekedés fejlesztése</p> <ul style="list-style-type: none"> - Közlekedés-fejlesztési igények csokorba gyűjtése; - Helyi tömegközlekedés fejlesztése (saját közlekedési hálózat); - Kerékpárutak építése; - Részvétel közlekedés fejlesztési pályázatokon.
Székelyhid	2011. december 14.	<p>3. Egészségügyi és szociális ellátó rendszerek összevonása, közös üzemeltetése</p> <ul style="list-style-type: none"> - Háziorvosi, védőnői hálózat közös üzemeltetése; - Egészségügyi, szakorvosi vizsgálatok közös megszervezése; - Család- és gyermekvédelmi hálózat közös üzemeltetése; - Idős, és betegellátási hálózat közös üzemeltetése; - Közös étkeztetési rendszer kialakítása. <p>4. Térségi közbiztonsági rendszer, mint új rendszer (örzövédi) kiépítése</p> <ul style="list-style-type: none"> - Civil kezdeményezések összehangolása, támogatása; - Utcamenedzser hálózat kiépítése.
Nyíradony	2012. január 05.	<p>5. Katasztrófavédelmi, tűzvédelmi, ár- és belvízvédelmi, rendszerek összevonása, közös üzemeltetése</p> <ul style="list-style-type: none"> - Civil kezdeményezések összehangolása, támogatása; - Térségi szintű hálózat kialakítása. <p>6. Központosított önkormányzati, intézményi beszerzés és intézmény üzemeltetés</p> <ul style="list-style-type: none"> - Energia, közvilágítás, stb.; - Egyéb szolgáltatások (pl. telekommunikáció) beszerzése; - Karbantartás; - Takarítás.
Kiskereki	2012. január 12.	<p>7. Önkormányzat környezetvédelmi, természetvédelmi, hulladék-gazdálkodási, esélyegyenlőségi, terület- és településfejlesztési tevékenységének integrációja</p> <p>8. Turizmus fejlesztése</p> <ul style="list-style-type: none"> - Új szálláslehetőségek kialakítása; - Szálláshelyek korszerűsítése; - Turisztikai portfólió számba vétele; - Település/térség marketing kialakítása, térségi név, márka kitalálása; - Közös részvétel turizmus/infrastruktúra fejlesztési pályázatokon. <p>9. Iparfejlesztés</p> <ul style="list-style-type: none"> - Textilipar visszacsábítása a térségbe; - Élelmiszer-feldolgozó ipar kiépítésének elősegítése; - Termelői információs, elemző, tanácsadó hálózat kiépítése; - TЭСZ-ek fejlesztése; - Mezőgazdasági géppark közös üzemeltetése (TSZ gépárgazat újraélesztése); - Önkormányzati feladatellátásba a hely gazdasági szféra bevonásának lehetősége, támogatása. <p>10. Civil stratégia kialakítása</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sport támogatása; - Ifjúsággal kapcsolatos feladatok; - Közművelődés, hagyományőrzés; - Civil szervezetek támogatása, velük történő együttműködés; - Egyéb feladatok (amelyek az eddigi témák során felmerültek).

Közszolgáltatások közös ellátása⁴⁹

a) Vízellátás

A vízgazdálkodás terén kiváló adottságokkal rendelkezik a térség. Az Érmellék ivóvízbázisa kitűnő minőségű, ráadásul könnyen hozzáférhető a termálvíz-kincs is. A műhelymunkák során felmerült a közös vízgazdálkodási tervezés igénye. A Bácsvíz Zrt., a Debreceni Vízmű Zrt. be kíván lépni a romániai vízpiacra. A szereplők akár közös, határon átnyúló ivóvíz-ellátási szolgáltatás megvalósításában is gondolkodnak. Ezen kívül a tájba illő gazdálkodás és a magasabb turisztikai, környezeti hozzáadott érték elérése érdekében enyhíteni kívánják a szocializmus időszakában „túlcsatornázott”, lecsapolt területek vízhiányát. A termálvízkincs adta lehetőségeket nem elsősorban turisztikai céllal kívánják hasznosítani (erről sem mondanának le), hanem sokkal jelentősebbnek találják az adottságban rejlő olcsó zöldenergia-forrás potenciált. Véleményük szerint akár a teljes régió behálózható lenne ezzel a helyi energiaforrással. A Nyírségvíz Zrt. az ukrán piac irányába tervez nyitást, azonban egy magyar-román közös szolgáltatás ellátására is felkészült a vállalat. A javaslatok közös pontja, hogy a feladatellátást közösségi kézben kell tartani, közös nonprofit vállalattal kell ellátni. A feladatot leghatékonyabban szakmai szolgáltatóval, EGTC szinten lehet ellátni. A szakmai szolgáltató lehet meglévő szolgáltató, akit pályázat útján kiválasztanak, vagy az önkormányzatok maguk hoznak létre egy profitorientált vagy non-profit vállalatot. Kizárólag EGTC szinten került szóba a vízbázisvédelem feladatainak ellátása, a gyógyvíz és a termálkincs kiaknázásának megvalósítása.

⁴⁹ Az alábbiakban a rendszertanulmányok felvetéseit, javaslatait értékeljük, javarészt a jelzett dokumentumokból kiemelt és kiegészített szövegek mentén.

A felvetés kommentálása

A határon átnyúló ivóvíz-szolgáltatásnak, valamint a termálvíz energetikai használatának jogi akadályai nincsenek, ugyanakkor az EGTC keretein belül történő ivóvíz-szolgáltatás sejtetően nem gazdaságosabb egy szakmai szolgáltató bevonásánál. Az EGTC esetleges szolgáltatási monopóliuma az árképzésre is lehet kedvezőtlen hatással. A kérdés átfogóbb gazdasági elemzése szükséges.

Az energetika integrált közös menedzselése ezzel szemben minden fél számára hasznos volna. Nem kizárólag a termálvíz, hanem a többi megújuló energiaforrás és a közintézmények ezen energiával történő ellátása lehet közös ügye az EGTC tagtelepüléseinek. A munkát (az Ister-Granumhoz hasonlóan) menedzselheti egy az EGTC tulajdonában lévő fejlesztési intézmény.

b) Szennyvízkezelés

A helyi szereplők nagy többsége a megvalósítás szintjét a térségi, önkormányzati társulási formában megvalósítandó szolgáltatások közé sorolta, és egy-egy javaslat érkezett határon belüli és EGTC szintű megvalósításra. A javaslatok közös pontja, hogy a feladatellátást közösségi kézben kell tartani, azonban a költséghatékonyság, a munkaszervezés, a beszerzés indokolja a feladatellátás integrálását egy közös szervezetbe. A szennyvíz nagy távolságra történő szállítása gazdaságtalan. A műszaki felügyelet, az üzemeltetés, a felújítás, a karbantartás, a beszerzés területén célszerű térségi vagy EGTC szintű együttműködést kialakítani. A cégformák közül a határon belül vagy az EGTC-n belül kialakítandó holding szervezet vagy szolgáltató központ (Shared Service Center: SSC) jelentheti az optimális működési keretet.

A felvetés kommentálása

A hulladékkezelés határon át történő integrációjára már a magyar-román határon is van működő példa. Megítélésünk szerint az EGTC természetéből kifolyólag az ilyen tevékenységek koordinációjára alkalmas, nemcsak a szennyvíz, hanem a többi hulladékforma kezelése esetében is. Célszerű e tekintetben átfogó értékelést készíteni a határ két oldalán keletkező hulladékok mennyiségi és minőségi mutatóiról, valamint a hulladékfeldolgozó kapacitásokról. A tanulmány mutathatja meg, milyen területeken van esély gazdaságosan közös feldolgozót működtetni.

c) Csapadékvíz-elvezetés

Újfehértón a Nyírségi Vízgazdálkodási Társulat látja el a feladatot. Míg az önkormányzati törvény szerint a belvízi védekezés önkormányzati feladat, a feladat elvégzésére a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodási társulatokat jelöli ki. Az önkormányzatok a belterület alapján fizetnek hozzájárulást. A térségben több pályázat is fut, a feladatellátáshoz a KEOP-7.2.1.3/10-11 és KEOP-2.1.3/11 "A tájgazdálkodást megalapozó vízi infrastruktúra kiépítése (VTT)" kapcsolódik leginkább. Az EGTC szintű feladatmegoldás komplex elemként kezelheti a feladatot, a térség komplett vízkormányzását, zápor- és vésztározók építését, üzemeltetését és a terület öntözésének megoldását fogva át. A vízgyűjtő hálózat a vízgazdálkodási társulatok kezelésében van, azonban nincs forrásuk a feladat ellátására. A javaslatok többsége szerint a feladatellátást valamilyen társulási szinten kell tartani. Ha a vízgyűjtő terület átfogó vízkormányzását vesszük figyelembe, akkor az EGTC szintű együttműködés a célszerű.

A felvetés kommentálása

A vízgazdálkodás tipikusan olyan kérdés, amely nem ismeri a határokat. Az EGTC potenciális területén egyaránt találkozunk vízhiányos területtel (Dél-Nyírség) és szabályozandó vízfolyásokkal (Ér, Kraszna). A közös vízgazdálkodás a határ mindkét felének előnyös lehet. Az EGTC itt a fejlesztések koordinátoraként láthat el központi szerepet. Megítélésünk szerint nem kell saját szervezetet létrehozni a feladat ellátására (ez megmaradhat nemzeti szinten), viszont a fejlesztéseket célszerű integráltan kezelni, és ezt az EGTC irányíthatja.

d) Hulladék-gazdálkodás, szelektív hulladék- és veszélyesanyag-gyűjtés

Újfehértón gazdasági társaság, a Nyír-Flop Kft. látja el szolgáltatási szerződés keretében a feladatot. A meglévő vagy a pályázó szolgáltatók részére az EGTC szint már nagy piacnak számít, viszont a távolságok miatt az árcsökkenés csak korlátozott. Az EGTC a meglévő szolgáltatók közti versenyeztetéssel érheti el a legalacsonyabb árszintet. A megvalósítás szintjét a vélemények kisebb része helyi, kistérségi szinten (2 vélemény) javasolta megoldani, nyolc javaslat érkezett EGTC szintű megvalósításra. Az EGTC szintű feladatmegoldás főleg a szelektív hulladék-gyűjtésre és kisebb mértékben a veszélyes anyag gyűjtésére fókuszált. A hulladéklogisztikában mintegy 30 km az a távolság, amelyre a hulladékot még elfogadható, megfizethető költséggel lehet elszállítani. EGTC szintű feladatellátás esetén a lerakók közös építésével, üzemeltetésével, a gépjárműpark közös beszerzésével és üzemeltetésével, illetve a közös adminisztráció és számvitel, könyvelés kialakításával lehet jelentős méretgazdaságosságot és költségcsökkenést elérni. Inverz hulladékáram teljes körű megvalósítása kerülhet szóba, még ésszerű költségek mellett. Ez a szelektív hulladék begyűjtésén kívül a válogatás, tömörítés munkafolyamatát és a hulladék újrahasznosításra történő előkészítést jelenti. A hulladéklogisztika jelentős számú képzetlen munkaerő

bevonására ad lehetőséget. EGTC szinten a kommunális szolgáltatók pénzügyi és szakmai kontrollingja és a szelektív hulladék- és a veszélyes anyagok menedzsmentje jelenik meg.

A felvetés kommentálása

Mint fentebb jeleztük, adekvát beavatkozási terület lehet az EGTC számára a hulladékgazdálkodás, amely ráadásul tervezhető és érzékelhető bevételt is biztosíthat. Azzal kell azonban számolni, hogy a kapcsolódó infrastruktúra kialakítása nagyon komoly pénzügyin terheket jelent, és ez szokta végül a nagy hulladékkezelő cégek kezére juttatni az összes helyi-regionális szintű feladatellátást.

e) Temetőüzemeltetés

A jelenleg meglévő versenyt a kvázi monopolisztikussá váló piac csökkenti, a csökkenő piaci versenyképesség és a közlekedési, szállítási költségek emelkedése a kegyeleti szolgáltatások árait megemeli. A temetőüzemeltetési szerződések határon belüli egységesítésében látunk lehetőséget az előrelépésre. Amennyiben a kegyeleti szolgáltatások piacára önkormányzat, vagy önkormányzati társulás, esetleg az EGTC belép, számolni kell azzal, hogy a térség temetőüzemeltetéséből a kegyeleti szolgáltatók kivonulnak, ekképpen a temetőüzemeltetés az önkormányzatok, társulásaik vagy az EGTC feladatává válik.

A felvetés kommentálása

A fentebb ismertetett okok miatt, valamint a tevékenység helyhez kötöttségére nem javasoljuk a szolgáltatás EGTC keretében történő ellátását.



f) Közútkezelés

A feladatellátás gépigénye határon belüli vagy EGTC szintű feladatellátási modell kialakítását ösztönzi. E feladat közös ellátása során előre kell tisztázni, hogy a gépláncok mikor melyik területen dolgoznak, melyet az EGTC-n belüli önkormányzatok szerződésben tisztázhatnak. A terület nagy részére még földutak jellemzők. Ezek karbantartása gréderezéssel, hengreléssel történik. A pormentes utak kezelése a kátyúzást, a táblák, korlátok kihelyezését, pótlását, tisztítását, a padka javítását jelenti. A közútkezelés része az úthoz tartozó nyílt vagy zárt csapadékvíz-elvezető, vagy csapadékvízgyűjtő árkok, csatornák karbantartása, a közutak műtárgyainak (csőátereszek, aknák) karbantartása, a padka melletti terület kaszálása. Téli feladat az utak, kereszteződések síkosság-mentesítése, a hótolás. Kátyúzás esetében brigádonként naponta 50-100 m²-nyi felülettel, árkok karbantartásánál napi 200-500 m/fő, padkakaszálás esetében, 1 m² szélességben, napi 400-500 m/fő teljesítménnyel lehet számolni.

A felvetés kommentálása

Az utak karbantartására vonatkozó felvetés nyilvánvalóan nem terjed ki az állami vagy megyei tulajdonban lévő hálózati elemekre. Az EGTC a javaslattevők szerint alkalmas volna arra, hogy abba a meglévő gépvagyont az önkormányzatok bevigyék és közösen használják, és később közösen fejlesszék. Ennek jogi akadályja nincs, de tisztában kell lenni azzal, hogy a gépek felhasználási ideje általában ugyanarra az időre (kora tavasz) esik, így a helyi igények kielégítése magas fokú koordinációt követel meg.

g) Közterület-fenntartás

A feladatellátás terén az önkormányzatoknak az alábbi részfeladatok ellátására érdemes határon belül vagy EGTC szinten társulni:

- köztéri berendezések, burkolatok beszerzése, mely a térségben egységes arculat kialakulását eredményezi, és jelentős árelőnnyel jár,
- köztéri, intézményi játszóeszközök beszerzése,
- karbantartó csoport létrehozása a köztéri berendezések, játszóeszközök javítására, a játszóeszközök kötelező ellenőrzésének elvégzésére.

A közterület-fenntartás fűnyírásból, kaszálásból, út- és járdatarakításból, kertészeti, parkgondozási munkákból, fák metszéséből, gallyazásából, locsolásból, köztéri berendezések (padok, szobrok stb.) és játszóterek karbantartásából, javításából, üzemeltetéséből áll.

A felvetés kommentálása

A csoportos beszerzés mindig árelőnyt jelent, ráadásul a nagyléptékű beszerzések esetében ez az árelőny olyan mértékű lehet, amely további megtakarításokat eredményezhet, egyfajta alapképzést is lehetővé téve.

Ugyanakkor ez a megoldás több kérdést is felvet. Egyrészt a beszerzett köztéri berendezések, burkolatok stb. ebben az esetben az EGTC tulajdonát képezik, miközben az önkormányzat tulajdonában lévő közterületen kerülnek kihelyezésre. Fontos ezért a beszerzések előtt tisztázni a tulajdon- és fenntartási viszonyokat. Utóbbira valóban megoldást kínálhat egy közös közterület-gondozó szervezet létrehozása, de tudni kell, hogy a magyar székhelyű EGTC a román oldalon a jelenlegi szabályozás szerint nem tudja fogadni a közmunkások foglalkoztatására biztosított állami támogatást. Tehát míg a romániai tagönkormányzatok érvényesíthetik a

közmunkaprogram anyagi előnyeit, addig ez az EGTC számára nem járható út.

További kérdést vet fel a közbeszerzési jogszabályok közötti különbség, illetve az éves beszerzési terv-készítési kötelezettség. Amennyiben a magyar székhelyű EGTC intézi a csoportos beszerzéseket, akkor a magyar szabályozás lesz az irányadó. Kérdés, hogy az így beszerzett eszközök miként jelenhetnek meg a határ túoldalán.

Közlekedésfejlesztés

A közlekedésfejlesztés területén kettős problémával küzd a régió. Van egy akut infrastrukturális kiépítetlenségi és minőségi hiányosság (elsősorban a román oldalon), és van egy szolgáltatási elégtelenség is a közösségi közlekedés terén. Az infrastruktúra-fejlesztési elképzeléseket több oldalról is megtámogathatja az EGTC-szervezet. A nagyobb (országos vagy megyei) léptékű vonalak futásirányának kijelölésekor szakmai lobbitevékenységet fejthet ki, a kisebb volumenű fejlesztésekre esetleg maga is pályázhat. Az összehangolt közösségi közlekedés ügyét pedig akár egy saját szolgáltató üzemeltetésével is elősegítheti.

a) Közlekedés-fejlesztési igények csokorba gyűjtése

Közös közlekedés-fejlesztési elképzelésként, EGTC szinten, a Debrecen–(Nagykerek)–Nagyvárad vasútvonal felújítása és a hiányzó szakasz megépítése merült föl. Több településen fölmerült az összekötő utak burkolatának tönkre menetele és a műhelymunkában is megfogalmazódott a térség úthálózatán a burkolat felújításának igénye. Ennek szervezését, menedzselését, a források megteremtését, a pályázat elkészítését EGTC-szinten lehetne a legjobban megvalósítani.

A felvetés kommentálása

A felmerült vasúti kapcsolat fejlesztése messze meghaladja az EGTC kompetenciáját. Ugyanakkor a fejlesztési tervek elkészítése, magának a beruházásnak az előkészítése tipikusan EGTC-szintű feladat. Hasonló a helyzet a hiányzó közúti határátmenetekkel kapcsolatban is.

b) Helyi tömegközlekedés fejlesztése (saját közlekedési hálózat)

E feladatellátást és a feladatellátás megszervezését utasforgalmi térkép elkészítése után lehet megtervezni, a várható költségeket megtervezni. Egyedül Újfehértó rendelkezik tömegközlekedési vállalattal (Újfehértour Kft.). Az önkormányzatnak, mint szolgáltatónak érdemes EGTC szinten megvizsgálni a szolgáltatás kiterjesztésének lehetőségét. A szolgáltatás fejlesztéséhez vélhetően EGTC szintű pályázattal érdemes indulni.

A felvetés kommentálása

Az újfehértói vállalat szolgáltatási körzetének kiterjesztése racionális felvetés, amennyiben a megfelelő kapacitásokkal a cég rendelkezik. Arra ugyanakkor számítani kell, hogy jelentős utasforgalom az elkövetkező években még nem fog bonyolódni a határtérségben, aminek egyik oka az, hogy ebben a viszonylatban a nemzetközi díjszabás lesz érvényes. További gondot jelent az eltérő valuta, amely kettős pénztárvezetést igényel a sofőröktől. A határ túloldalán a román nyelv ismerete is elengedhetetlen feltétel, ami a cég személyi állományának változását vetíti előre, s ez feszültségeket indukálhat. Éppen ezért egy közösségi közlekedési rendszer kialakítását kellő körültekintéssel kell megkezdni.

Első lépésként a menetrendek regionális szintű összehangolását javasoljuk.

c) Kerékpárutak építése

A térségben meglévő kerékpárutak bővítése, összekapcsolása fontos kérdés a turizmus szempontjából. A kerékpárutak szinte kizárólag pályázati forrásból készülnek, e pályázatok menedzselésében az EGTC jelentős szerepet vihet, nem beszélve az EGTC-t alkotó települések vezetőinek ismeretségi hálójában rejlő potenciális lobbis lehetőség közös kihasználásáról.

A felvetés kommentálása

A kerékpárút-fejlesztés lehet az EGTC-s fejlesztések állatorvosi lova. Ebben az esetben az EGTC a kerékpárút által érintett ingatlanokat tartós bérleti szerződésként használatba veszi, vagy azok egyenesen a tulajdonába kerülnek át. A fenntartásra, karbantartásra az EGTC saját véget hozhat létre, amely így saját tulajdonán vagy bérleményén hajtja végre a szükséges beavatkozásokat (táblapótlás, burkolatjavítás, felfestés stb.). A nagy kérdés az, hogy mi történik, ha az egyik érintett település elhagyja az EGTC-t: mi lesz az adott kerékpárútszakasz sorsa.

Amellett tehát, hogy mind az előkészítés, mind a fejlesztés, mind az üzemeltetés esetében az EGTC adekvát megoldásnak látszik, számos olyan részletkörülményt is tisztázni kell az üzemeltetési szerződésben, amelyek a hosszú távú működést érintik.

d) Részvétel közlekedés-fejlesztési pályázatokon

A pályázati lehetőségek kiaknázását a szereplők egyhangúlag az EGTC keretein belül érzik megvalósíthatónak. A javaslatok egy konkrétumot tartalmaznak, a nagykeréki határátkelő bővített megnyitását.



A felvetés kommentálása

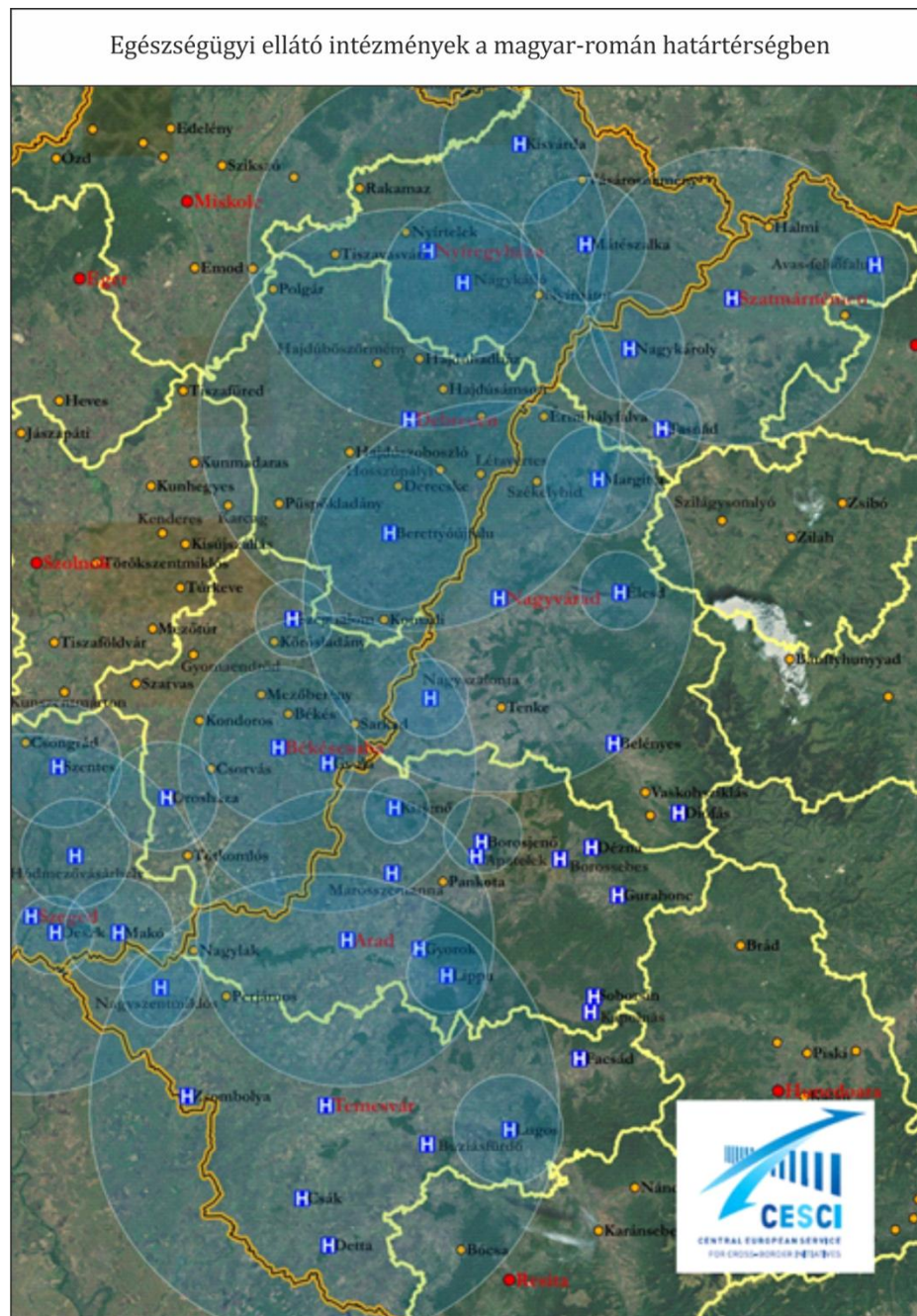
Minden hasonló beruházásra érvényesek a kerékpárútról elmondottak: amennyiben az EGTC kivitelezőként jelenik meg, akkor az adott ingatlan tartós bérleti jogát vagy tulajdonjogát megszerzi. Ez pl. határátkelők esetében a jelenleg hatályos jogszabályok értelmében elképzelhetetlen.

Egészségügyi és szociális ellátó rendszerek összevonása, közös üzemeltetése

Talán a többi problémakörnél is komolyabb rendezetlenség figyelhető meg az egészségügy tekintetében. Egyrészt a határon túli kezelések megkönnyítésével jelentős átfedésben lévő (tehát tkp. feleslegesen fenntartott) kapacitás üzemeltetésére fordított forrást lehetne a szolgáltatások minőségének javítására használni. Másrészt a teljes egészségügyi ellátórendszer olyan fokú szervezetlenséggel, szolgáltatási elégtelenséggel üzemel (különösen a román oldalon), hogy azt mindenképp racionalizálni kellene. E feladat ellátására is megfelelő keretnek tűnik az EGTC intézménye.

Jelenleg az egészségügyi ellátó rendszerek (házi orvosok, gyermekorvosok, magánrendelések, járó- és fekvőbeteg ellátások) között az átjárás minimális vagy nem létezik, az adatcsere hiánya miatt sok a redundancia a vizsgálatok során. A megoldás a bankkártyaként funkcionáló egészségügyi kártya lenne, amely a tulajdonosa egészségügyi állapotáról naprakészen tárolná az adatokat, és ha végre megnyílnak az egyéni egészségügyi számlák, a kezelések finanszírozásának fedezetét, vagy a fedezet egy részét is biztosítaná. A magyar kormányzat a Romániában már működő modell felé kíván lépni, és állami kézbe venné a segélyezést, közvetlenül a segélyezettnek utalna, az önkormányzatok csak minimális egyedi segélyezésre kapnának jogosítványt, illetve a segélyezettek körének meghatározásában, a segélyezettek azonosításában kapnak szerepet.

15. térkép: Egészségügyi ellátó intézmények a magyar-román határtérségben⁵⁰



a) Háziorsvi, védőnői hálózat közös üzemeltetése

Elmondható, hogy Romániában egy házi orvosra fele annyi beteg jut, mint Magyarországon. Jelentős különbségek vannak az egy lakosra jutó egészségügyi ráfordítások területén, mely eltérések az eltérő finanszírozási útvonalból adódhatnak.

⁵⁰ A körök nagysága az adott ellátó intézmény kapacitásait és szolgáltatási körének bőségét jelzik.

b) Egészségügyi, szakorvosi vizsgálatok közös megszervezése

Az egészségügyi ellátás problémái röviden összefoglalva a következők:

- egészségügyi ellátási rendszerek keveredése, betegutak tisztázatlansága;
- teljesítményvolumen-korlát;
- egészségügyi ellátási rendszerek közti adatcsere hiánya, redundáns vizsgálatok;
- finanszírozás és a szolgáltatás szintjének tisztázatlansága;
- orvosi praxisok keveredése (orvosok kórházi, vagy járóbeteg-rendelési praxisuk mellett magánpraxist is fenntartanak);
- alacsony bérek, hálapénzrendszer.

A szereplők kiemelték a határon átnyúló egészségügyi szűrővizsgálatok, a mobil laborok közös üzemeltetésében rejlő előnyöket.

A megoldás a térség szakpolitikusai és szakemberei bevonásával, a határon átnyúló sürgősségi és fekvőbeteg ellátás integrálása lenne, melybe jelen állapotban a magyarországi egészségügyi ellátó rendszer a romániaihoz képest többlet teljesítményt tud belehelyezni.

A felvetések kommentálása

A fenti két felvetés szintén olyan területet érint, amelyek klasszikus témái a határon átnyúló együttműködéseknek. A jelenlegi jogszabályi és finanszírozási háttér mellett főként a szűrővizsgálatok regionális integrációja képzelhető el, valamint a távdiagnosztikában rejlő lehetőségek kihasználása. A 2013-ban érvénybe lépő új egészségügyi direktíva uniós szinten fogja szabályozni a szabad betegvándorlást, amit jelenleg az Európai Egészségbiztosítási Kártya tesz lehetővé sürgősségi esetekben. A határon át történő betegmozgásoknak ugyanakkor egyéb akadályai is vannak, ilyen pl. a nyelvtudás hiánya, valamint az előítéletek a túloldali ellátást illetően.

Az EGTC játszhat katalizátor szerepet a kedvező folyamatok elindításában, ugyanakkor fontos felhívni a figyelmet, hogy az új magyar önkormányzati törvény éppen a közelmúltban vonta el a kórházi ellátás jogkörét a helyi önkormányzatoktól. Ilyen esetekben tehát egy esetleges EGTC-s ellátó szervezetnek feladatellátási szerződést kell kötnie a magyar állammal.

c) Család- és gyermekvédelmi hálózat közös üzemeltetése

Romániában, a magyar rendszertől eltérően nem működik kiépített védőnői hálózat. Mindkét országban, de főként Romániában, az igényekhez képest alacsony a szakemberek (gyermekpszichológus, fejlesztő pedagógus, jogi tanácsadó) száma. Romániában 33 százalék a szegények aránya a gyermekek körében, Magyarország pontosan az uniós átlagot képviseli 20 százalékkal. Romániában egy 2005-ös UNICEF-jelentés szerint riasztóan magas volt a kórházban, közvetlenül születésük után elhagyott gyerekek száma (1,8 százalék).

A felvetés kommentálása

Nehezen illeszthető be ez a kérdés a határon átnyúló együttműködések rendszerébe. Annyira speciális, helyismeretet igénylő tevékenységekről van szó, hogy nem javasoljuk az EGTC-szintű feladatellátást. A csoportosulás ugyanakkor helyet biztosíthat a témát érintő tapasztalatcserének, információátadásnak.

d) Közös étkeztetési rendszer kialakítása

A helyzetértékelés során a közétkeztetés feladatellátása tekintetében a partnertelepülések különböző képet mutattak:

- Székelyhíd: az óvodának saját konyhája van, amely ellátja a tagintézményeit, azonban az iskolákban nincsen meleg étkeztetési



lehetőség; az Egészségügyi Szociális Központ konyhája a 20 fő ellátott részére biztosít étkeztetést.

- Kiskereki: a meleg étkeztetés bevezetése szerepel a stratégiai tervek között, azonban jelenleg az iskolákban a meleg étkeztetés nem megoldott.
- Újfehértó: vállalkozói szerződés keretében a P. Dussmann Kft. látja el a feladatot. 3.000 adagos főzőkonyhát, illetőleg az intézmények esetében 8 db melegítő konyhát üzemeltetnek, valamint az ételszállítást is megoldják. Az összes oktatási-nevelési intézményt ellátják, külön menü és az ételallergiások számára étrend biztosított. Vendégétkeztetésre is van lehetőség, azonban annak az aránya nem jelentős.
- Nyíradony: a konyhai személyzet szervezetileg a Polgármesteri Hivatalhoz tartozik. Van egy 1.000 adagos főzőkonyha, illetőleg az intézményeknél melegítőkonyhák. Az ételszállítás megoldott.

A helyzetfelmérés során kiderült, hogy az egyes konyhák működése veszteséges, illetve azok eltérő kihasználtsága indokolja elsősorban települési, térségi, társulási, kistérségi szinten a feladat átszervezését, illetőleg a szolgáltatás kiterjesztését akár határon átnyúló jelleggel is.

A felvetés kommentálása

Bár az Unión belüli szabványok révén az élelmiszerbiztonság egységesülése megfigyelhető, az ellenőrzési rendszerek és a vonatkozó szabályok között a mai napig olyan mértékű különbségek mutatkoznak, hogy egy határon átnyúló szolgáltatási rendszer kialakítását nem javasoljuk.

Területfejlesztés, területi együttműködés, közös gazdaságfejlesztés

Gyakran előkerülő probléma volt a határ két oldalán fellelhető fejlesztési potenciálok össze nem egyeztetett kezelése. Sőt a román oldalon gyakori panaszként jelentkezett az is, hogy az államon vagy akár az érintett megyén belül sem kezeli semmilyen illetékes szerv megfelelő átgondoltságú rendszerben a fejleszthető helyi energiákat. Ennek a problémának a kezelésére alkalmasnak tűnik egy EGTC szintű területfejlesztési szakmai csoport, műhely fenntartása, melynek feladata lenne a rendszerszemléletű, térségi megközelítésben történő tervezés megvalósítása, segítése, továbbá a vonatkozó állami és megyei tervek összeegyeztetésének kivívása.

A felvetés kommentálása

Az integrált fejlesztések menedzsmentjének kialakítását az EGTC-n belül javasoljuk. Ez a menedzsment a további fejlesztési célok megfogalmazását, a kapcsolódó aktivitások koordinációját is elláthatja.

Katasztrófavédelmi, tűzvédelmi, ár- és belvízvédelmi, rendszerek összevonása, közös üzemeltetése

a) Civil kezdeményezések összehangolása, támogatása

2010. év novemberében megerősítették a 2004-ben kötött román-magyar katasztrófavédelmi együttműködési megállapodást a két ország szakhatóságának vezetői. Vízgazdálkodási szempontból a terület Magyarországon a gyulai székhelyű Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóságához, a debreceni székhelyű Tiszántúli Vízügyi Igazgatóságához és a nyíregyházi székhelyű Felső-Tisza-vidéki Vízügyi Igazgatóságához tartozik. Romániában a Körös-vidéki és a Szamos-Tisza-vidéki Vízügyi

Igazgatóságok az illetékesek a területen. A térségben számos közös projekt megvalósult, illetve zajlik a vízvédelem területén.

Az EGTC és a tervezett civil klaszter határon átnyúlóan az erőforrások hatékonyabb allokálásában segítheti a katasztrófavédelem munkáját.

A felvetés kommentálása

A határon átnyúló katasztrófavédelemnek az EGTC adekvát színtere, de a feladat éppen 2012-től került magyar oldalon állami szintre. Itt tehát valamiféle stratégiai együttműködésre törekedhet az EGTC az állami szervekkel és azok dekoncentrált intézményeivel.

b) Térségi szintű hálózat kialakítása

A különböző beruházásokkal, fejlesztésekkel, nagy volumenű eszközbeszerzésekkel kapcsolatban az egyes településeken létrejövő TÉR-rendszerek együttműködését javasoljuk az EGTC keretein belül. A TÉR-rendszerek együttműködése során kialakítható egy olyan, minden TÉR-modullal kapcsolatos korszerű eszközpark az EGTC-n belül, amelynek megfelelő szintű koordináció mellett történő közös üzemeltetése és használata mindegyik önkormányzat számára előnyöket jelentene.

A felvetés kommentálása

A felvetés a közterületek karbantartását célzó közös gépparkhoz hasonló rendszert jelent, amelynek EGTC-n belül történő kialakításának nincs akadálya. Kérdés azonban a koordináció sikeressége.

Önkormányzat környezetvédelmi, természetvédelmi, hulladék-gazdálkodási, esélyegyenlőségi, terület- és településfejlesztési tevékenységének integrációja

Az EGTC-alapítási szándékkal fellépő négy település közül egyedül Újfehértó lát el területfejlesztési feladatokat társulási formában. A környezet- és természetvédelmi területen a vízellátás, csapadékvíz- és szennyvíz-elvezetés, a hulladékgazdálkodás vegyes képet mutat. Iparfejlesztésre vonatkozó feladatellátást, ha a magyarországi foglalkoztatással kapcsolatos feladatellátást ide vesszük, akkor csak a magyar oldalon találunk. Jelen projekt során létrejövő EGTC-szervezet alapszabályában a különös célkitűzések között kiemelt helyen szerepelnek a következők:

- „régiófejlesztési tervek kidolgozása, projektfejlesztés és projektek megvalósítása;
- az együttműködést, valamint a projektek fenntartását segítő közös intézmények létrehozása, működtetése;
- együttműködés a turizmus fejlesztése érdekében: közös termékfejlesztés, turisztikai infrastruktúra fejlesztése, közös marketing;
- közös turisztikai menedzsment.”

A workshopokon megjelenő vállalkozók jelentős akadályként említették meg a bérszínvonalbeli különbségeket. Míg Magyarországon a képzett, megbízható szakmunkások bére átlag feletti, addig Romániában a tapasztalt mérnökök bérszínvonala közelíti a nyugat-európai átlagot. Ezek a jelentős különbségek sok vállalkozót riasztanak el mind a közös beruházásoktól, mind az együttműködésektől.

A felvetés kommentálása

Az EGTC létrehozásának legfőbb oka és célja az integrált területfejlesztési munka igénye. Ezért a szervezeti integráció ezeken a területeken mindenképpen támogatandó.

Turizmus fejlesztése

A turizmus területén a legégetőbb problémának a teljes szervezetlenséget, az elszigetelten kallódó számos helyi látványosságot jelölték meg a polgármesterek. A turisztikai infrastruktúra hiányosságai csak ez után következő fajsúlyú problémáknak tűnnek. Nagyon hasznosnak találnák a szereplők egy az EGTC által érintett térségben dolgozó TDM-szervezet felállítását, melynek elsődleges feladata volna a régió elszigetelt attrakcióinak eladható programláncolattá szervezése, továbbá a térség egészének „turisztikai csomagként” való népszerűsítése.

A felvetés kommentálása

Tökéletes EGTC-projekt a javasolt TDM létrehozása. A közös turisztikai menedzsment nemcsak releváns felvetés, hanem az Európa-kapu EGTC alapszabályának célkitűzései között is szerepel.

Gazdaságfejlesztés

A kiváló agro-ökológiai potenciál, az agrárgazdálkodáshoz kapcsolódó iparfejlesztés a műhelymunkában is visszaköszönt. Az iparfejlesztéssel foglalkozó műhelymunka során konzervgyárépítés, malom, tésztagyárépítés, napelemgyártás, személygépkocsi-gyártás, szoftverkészítés, gyümölcs- és fafeldolgozás, bioélelmiszer-termelés, vágóhidépítés, kézműipari szakmák

felélesztése került szóba. Erőteljes bizalmatlanság tapasztalható a külföldi partnerekkel szemben.

a) Termelői információs, elemző, tanácsadó hálózat kiépítése

A mezőgazdasági termelési tanácsadás, termés előrejelzés feltételeinek megteremtése alapvető feladat.

b) Termelő Értékesítő Szövetkezetek fejlesztése

Javasoljuk az EGTC-n belül a mórahalmi és a derecskei példa alapul vételével egy, a határ két oldalán működő TÉSZ létrehozását és a mórahalmi mintára a TÉSZ integrátori szerepének elindítását, fönntartását.

c) Mezőgazdasági géppark közös üzemeltetése (TSZ gépághozat újraélesztése)

Ki kell építeni a gazdák gépparkkapacitásának logisztikai integrációját és a későbbiekben EGTC szintű géppark kialakítását a mezőgazdasági területek művelésére.

A felvetések kommentálása

Bár az EGTC segítheti az agrárgazdasági együttműködések, az integráció előrehaladását, és regionális termékek (esetleg védjegyek) menedzsmentjét is elláthatja, az agrárgazdaságban történő aktív megjelenés profilidegen terület az EGTC számára, hiszen itt a szolgáltatói szerepet a termelői váltaná fel, ami alapvetően ellentétes a jogszabályalkotók szándékával.

E tekintetben tehát az EGTC koordinációs, információs és szervezési feladatokat láthat el.

Civil stratégia kialakítása

Komoly hiányosságként jelölték meg a térség polgármesterei a (regionális) határon átnyúló kulturális információkhoz való megszerezett és könnyű hozzáférést. A mentális határtudat lebontása érdekében az egyik legnagyobb jelentőségű teendőként jelölték meg ennek a helyzetnek a felszámolását. Igény van egy térségi, határon átnyúló médiumrendszer fenntartására, közös sport- és képzési tevékenységek kidolgozására. Mindez egy EGTC keretein belül menedzselhető célkitűzésnek tűnik.

Annak ellenére, hogy az angol, mint közvetítő nyelv a fiatal vállalkozói korosztályok között terjedőben van, a nyelvi akadályok a mai napig akadályt jelentenek mindennemű román-magyar kapcsolat előtt. A nyelvi akadályok leküzdése az együttműködni kívánó vállalkozások és intézmények részéről jelentős mennyiségű pénzügyi erőforrást emészt fel (fordítási, tolmácsolási költségek) másrészt a bizalmatlanság kialakulásához is hozzájárul. A két ország közigazgatási rendszerét a túlzott bürokrácia jellemzi, mely jelentősen lassítja a fejlesztési folyamatokat.

A felvetések kommentálása

EGTC-t a kulturális kapcsolatok ápolására, bővítésére létrehozni nem érdemes. A közös kulturális kataszter és naptár ugyanakkor része lehet a javasolt TDM-projektnek.

Egészen más kérdés a saját médiumok ügye. Erre vonatkozó törekvés több EGTC-nél is felmerült, a Pons Danubii EGTC esetében pályázati forrásból meg is kezdődött egy regionális televíziós hálózat kialakítása, saját stúdióval. Meggyőződésünk szerint az EGTC sikerének egyik kulcsa a megfelelő szintű társadalmasítás, amelynek legfőbb eszköze a média. Hasonlóan hasznos eszköz lehet a civil szervezetek közötti hálózati

együttműködés támogatása, egy megfelelő finanszírozási bázis kialakításával.

Ugyancsak támogató a kétnyelvűség erősítése a határ régióban, amelyre a tagönkormányzatoknak is számos lehetőségük nyílik. Célszerű ezeket a folyamatokat az EGTC keretein belül koordinálni, erősíteni.

3.3.2 A javasolt együttműködési területek összefoglalása

Az előbbieken vázolt együttműködési területek nem mindegyikét látjuk képviselhetőnek EGTC-s szinten. Az alábbi táblázat a pozitívan értékelt közös szolgáltatási területeket a stratégia célrendszeréhez illeszkedően összegzi.

4. táblázat: Az EGTC javasolt közös intézményei

Együttműködési téma	Ellátási terület	Kapcsolódó beavatkozási terület
Közszolgáltatások	Energetikai fejlesztési központ	2.1.2 b)
	Hulladékfeldolgozó vállalat	2.1.2 b)
	Vízgazdálkodási vállalat	2.1.2 b)
	Gépállomás	2.1.2 b)
	Egészségügyi információs és szűrőrendszer	2.1.2 b)
Területfejlesztés	Közös térség- és gazdaságfejlesztési menedzsment	2.1.1 a) - b)
	Turisztikai desztinációs menedzsment	2.1.1 a)
Haváriakezelés	Katasztrófamegelőző fórum	2.1.3 a)
Társadalmi kapcsolatok	Közös médiumok	2.2 b)
	Civil fejlesztési hálózat	2.1.3 a)

4. A létrehozandó intézmény szerkezeti keretei

Az EGTC-rendelet mindössze két kötelező szervet ír elő a létrehozandó csoportosulások számára, ezek az igazgató, aki az EGTC menedzseri feladatait látja el, valamint a közgyűlés, amely a legfőbb döntéshozó szerv. A közpénzek ellenőrzött elköltését biztosítandó, célszerű ezeken kívül egy felügyelő bizottság megválasztása is, ugyanakkor minden további szerv kialakítása egyedi döntéstől függ. A tapasztalat azt mutatja, hogy az egyigazgató, közgyűléses felállás még a legkisebb EGTC-k esetében sem elegendő, aminek a csoportosulások feladatrendszerének komplexitása az oka.

Az EGTC mint közösségi kormányzási-fejlesztési modell a feladatoknak legalább három szintjét foglalja magába.

A *politikai szint* az EGTC-n belüli döntéshozatali eljárásokat, a potenciális tisztségviselőket és ezek egymáshoz való viszonyát érinti. Minél összetettebb feladat- és intézményrendszerrel rendelkezik egy csoportosulás, annál összetettebb szervezeti struktúrára van szükség a politikai szint működtetésére.

A *stratégiai szint* a közösen megalapozott fejlesztési tevékenység műhelyét, műhelyeit jelenti. Ezek a műhelyek alapozzák és valósítják meg a tervezett közös projekteket. Ez a szint értelemszerűen nem azonos a döntéshozatal szintjével.

Az *adminisztratív szint* jelenti az EGTC mindennapi működtetésének szintjét. Az EGTC adminisztratív központját az Igazgató irányítja, de a központ feladatai világosan elkülöníthetőek a döntéshozó és a stratégiai feladatoktól is.

Az EGTC szervezetének e három funkciót egyszerre kell megjelenítenie.

A fentiek alapján nyilvánvaló, hogy az EGTC szervezeti struktúrája többféle funkciót egyesít, ami egy komolyabb apparátust igényel. Néhány kis költségvetésű település egy ilyen sokrétű struktúrát képtelen fenntartani, ami a nagyobb EGTC-k kialakulása irányában fogja eltolni a csoportosulások fejlődését. Nyugat-Európában nem is találkozunk olyan kis kiterjedésű EGTC-kkel, amilyenek a magyar határok mentén általánosak. Ezt a szempontot is érdemes figyelembe venni az EGTC alapításakor.

Téves az a feltételezés, hogy egy EGTC működése pusztán projektilapon finanszírozható. Hiszen az egyes projektekre beépíthető személyi és adminisztratív



költségek mértéke igen alacsony, nem tesz lehetővé teljes munkaidős foglalkoztatást. Magának az EGTC-nek a működtetése viszont olyan sokrétű elfoglaltságot jelent, hogy azt egy vagy két, projektmenedzsmenten belül foglalkoztatott munkatárs képtelen ellátni (napi ügymenet, a döntéshozó szervek üléseinek előkészítése, dokumentációja, a döntések végrehajtása, kötelező jelentéstételek elkészítése, könyvelési feladatok, külső kapcsolattartás, honlaptöltés, pályázatok készítése, projektek menedzselése, stratégiai dokumentumok elkészítése vagy legalábbis azok készítésének menedzselése; a létrehozott intézmények felügyelete, partneri kapcsolatok építése, gondozása, népszerűsítő kiadványok szerkesztése, megjelentetése, szakmai programok szervezése, részvétel ilyeneken, uniós kapcsolattartás stb.). Nagyon fontos figyelmet fordítani a kétnyelvűsége, hiszen az EGTC mindkét érintett államban önálló jogi személyiséggel bír, és képesnek kell lennie a csoportosulás érdekképviseletére minden érintett nyelven!

4.1 Létező megoldások

Az alábbiakban vázlatosan ismertetjük néhány már megalakult EGTC szervezeti felépítését. Az egyes EGTC-k mérete és funkciói nagyfokú differenciálódást mutatnak, és ehhez illeszkedik az intézményi struktúra is.

4.1.1 Lille-Kortrijk-Tournai EGTC

A legkorábban bejegyzett EGTC egy rendkívül bonyolult, többszintű partnerségi rendszert alakított ki. Az együttműködésnek tagja a francia és a belga állam, egy francia régió, egy francia megye és egy nagyvárosi körzet, két belga régió, két belga tartomány és több községi önkormányzat. Az EGTC működési területe 145 önkormányzatot érint. A 84 fős Közgyűlés 32 fős Elnökséget választ, amelyet az elnök és 3 alelnök irányít (ügyvezető irányító bizottság). A legfőbb döntéshozó testület mellett 2010-ben hozták létre a javaslattevési jogkörökkel rendelkező Fórumot, amelynek civil szervezetek a tagjai. A szervezet működtetését egy hétfős testület (határmenti ügynökség) irányítja,

amely a határon átnyúló ETE-programokhoz közös technikai titkárságaihoz hasonló feladatokat lát el.

A szervezet előnye, hogy a tartományi és az állami szint is képviselteti magát benne, ami az érdekérvényesítést és a döntések gyakorlatba ültetését segíti. Ugyanakkor maga a döntéshozatal rendkívül lassú és nehézkes.⁵¹

A többszintű rendszer kialakítása mellett jelen esetben az az érv szól, hogy az új magyar önkormányzati törvény számos hatáskört a helyiről nemzeti szintre utalt (pl. kórházak működtetése), így egy határon átnyúló ellátási körzet kialakítását maguk az önkormányzatok nem tudják megoldani. Erre a problémára azonban reális alternatíva a feladatellátási szerződés lehet, amelynek révén az állami normatíva is megszerezhető.

Az irányítás bonyolultsága miatt éppen ezért nem ajánljuk többszintű irányítási struktúra létrehozását, a tervezett EGTC leghatékonyabban a helyi önkormányzati szinten tud működni. Ugyanakkor (mint arra a földrajzi fejezetben is utaltunk) célszerűnek látszik a szomszédos két nagyvárossal stratégiai szövetséget kötni, amelybe akár állami intézmények is bevonhatóak. Ez a szövetségi rendszer biztosíthatja a hiányzó magasabb szintek jelenlétét a döntések előkészítésében, stratégiai tervezésében.

4.1.2 Ister-Granum EGTC

Az első közép-európai EGTC tagönkormányzatainak területén 180 000 ember él, összesen 85 településen. A létrehozott EGTC legfőbb döntéshozó testülete a polgármesterek alkotta Közgyűlés. A Közgyűlés ülései közötti időszakban az elnökségi feladatokat ellátó, 8 fős Szenátus viszi a döntéshozatali feladatokat. Az elnöki feladatokat 2 éves időre megválasztott társelnökök látják el (egy magyar, egy szlovák), és a tisztség rotációs elv szerint váltakozik a régió más-más települései között⁵². Az EGTC saját munkaszervezettel rendelkezik, amelyet az igazgató vezet. Az igazgatót 3 évre választják.

⁵¹ Hasonló problémáról számolnak be a Grande Région menedzserei is. Ez a mai napig az egyetlen programozási EGTC, amely a francia-német-luxemburgi-belga határtérség CBC-programjait menedzseli. A többszintű irányítási rendszer miatt azonban egyes döntések meghozatala akár fél évet is igénybe vehet.

⁵² Az EGTC közelmúltban módosította alapszabályát, amelynek értelmében a rotációs rendszer megszűnik, és a továbbiakban a két kulcsváros, Esztergom és Párkány (Štúrovo) fogja adni az elnököt és a társelnököt, örökös jelleggel. A jelen stratégia elkészítésének időpontjában az új alapszabályt a törvényszék még nem hagyta jóvá.



A tervek szerint a szenátus, a regionális civil parlament, valamint a vállalkozói szektor 6-6 tagjából a hosszú távú stratégiai döntéseket előkészítő tanácsadó testületet, fejlesztési tanácsot hoznak létre a jövőben. Ezáltal az EGTC munkájába bevonható a másik két szektor is, igaz csak konzultatív szinten.

Az Ister-Granum EGTC számos saját, határon átnyúló közös intézmény létrehozását tervezi. Ilyenek: turisztikai desztinációs menedzsmentszervezet, energiaügynökség, közös hírügynökség, közösségi közlekedési szervezet, közös egészségügyi szolgáltató intézmény stb.

A jelen esetben hasonló struktúra létrehozása indokolt, de a rendszer egyszerűsíthető és bővíthető is. Mivel a cél egy olyan, a térségfejlesztést átfogóan menedzselő, integráns szervezett létrehozása, amely a határ mindkét oldalán aktívan vesz részt a helyi fejlesztések elindításában, megvalósításában, célszerű hatékony irányítási szerkezetet kialakítani. A közös szolgáltatási intézményeket holdingszerű módon célszerű menedzselni, ami az EGTC szintjén a gyors és rugalmas irányítási módszereket teszi szükségessé. Ez a szűk vezetés irányába mutató megoldásokat jelent.

Ez a szűk vezetés ellensúlyozható olyan tanácsadó funkciójú intézményekkel, mint amilyen a tervezett regionális fejlesztési tanács az Ister-Granum esetében, vagy a jelen projekt során létrehozott civil klaszter.

4.1.3 Galicia Norte Portugal EGTC

A fentiekől teljesen eltérő struktúrát alakított ki az első spanyol-portugál csoportosulás. Itt a székhely Spanyolországban van, az igazgató portugál, de van egy aligazgatója, aki spanyol. Az igazgató egyben a legfőbb döntéshozó testület, a 8 tagú (4-4) közgyűlés elnöke is. A Munkaközösség a szervezet stratégiai döntéseiért és a stratégiai terv végrehajtásáért felel. Évente 2 alkalommal ülésezik.

Megfontolható az a megoldás, hogy az igazgató egyben a legfőbb döntéshozó szerv vezetője is egyben, de ez nagyon szűkre szabja a tagönkormányzatok mozgásterét, és gyengíti az igazgató feletti ellenőrzés jogkörét. Ugyanakkor kétségtelen, hogy az irányítást magát rendkívül hatékonyá és gyorsá teszi.

4.1.4 Néhány további megoldás

A nyugat-flandriai EGTC 28 tagú közgyűlése mellett 14 tagú tanács és két társelnök irányítja a döntéshozatalt. Az EGTC-nek két igazgatója (egy francia és egy belga) van. A döntéshozatal konszenzusos alapon történik.

A hálózati jellegű Amphictiony EGTC közgyűlése a legfőbb döntéshozó szerv, amely 13 tagú adminisztratív elnökséget választott. Az EGTC-t az elnök képviseli, az igazgató pusztán végrehajtó feladatokat lát el. A csoportosulás pénzügyeit a felügyelő bizottság ellenőrzi.

A Strasbourg-Ortenau eurodistrictből kifejlődött EGTC-t az elnök képviseli, aki egyben az igazgató is. A legfőbb döntéshozó szerv a tanács, az operatív döntéseket egy elnökség hozza meg. A főtitkárság látja el az adminisztratív feladatokat.

4.2 Egy lehetséges EGTC szervezeti struktúrája

A fentiekre tekintettel az alábbiakban javaslatot teszünk egy lehetséges EGTC-struktúrára. Az alábbi javaslat opcionális, egyes elemei elhagyhatóak, a kialakítása lépcsőzetesen is megvalósítható. A javasolt struktúra mindazonáltal kirajzol egy optimális szervezeti méretet, ami befolyásolja a potenciális résztvevői kört is.

4.2.1 Közgyűlés (politikai szint)

A Közgyűlést a tagok összessége alkotja. Minden tagnak célszerű egyenlő értékű szavazati jogot biztosítani.

A Közgyűlést vezetheti az Igazgató vagy a Közgyűlés elnöke. A döntéshozói és ügyvezetői funkció szétválasztása szempontjából előnyösebb, ha a Közgyűlés választ egy Elnököt, aki a Közgyűlés munkáját irányítja, az Igazgató pedig egyfajta ügyvezetőként az EGTC szakmai munkáját koordinálja.

A tagok érdekeinek biztonságos érvényesítése érdekében az alábbi döntéshozatali módszerek valamelyikét célszerű alkalmazni:



- a) *egyhangú döntés*: az adott javaslat akkor emelkedik jogerőre, ha minden tag jóváhagyja (ezt a döntéstípust fent lehet tartani egyes konkrét ügýtípusoknak is, a Rendelet bizonyos esetekben ezt elő is írja);
- b) *paritásos döntés*: az adott javaslatot külön-külön kell jóváhagynia a magyarországi és a romániai tagoknak (ez tulajdonképpen a konszenzusos döntéshozatali eljárás egyik változata, ahol a magyar, illetve román tag támogató szavazatai külön-külön szükségesek a döntéshez);
- c) *minősített többségi döntéshozatal*: ebben az esetben minden egyes döntést $\frac{3}{4}$ -es arányhoz lehet kötni (ennek a megoldásnak akkor van igazán súlya, ha a csoportosulás tagjait megközelítőleg egyenlő arányban adja mindkét fél);
- d) *egyszerű többségi elvű döntéshozatal*: mindenkinek egyenlő szavazata van, 50% + 1 szavazattal születnek a döntések, szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt (ez a megoldás meggyorsítja a döntéshozást, de a legkevésbé szolgálja a hosszú távú együttműködést).

Az egyes döntéshozatali modellek akár ügýtípustól függően is változhatnak.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy az EGTC-t alapító önkormányzatok egyfajta garanciát látnak abban, ha a döntések a két oldal egyetértésével születnek. Ez egyben a szervezet legitimitását is biztosítja.

4.2.2 Elnökség (politikai szint)

A politikai és az adminisztratív szint szétválasztását, valamint a megfelelő szintű reprezentációt biztosíthatja egy Elnökség megválasztása. Az Elnökség a Közgyűlések közötti időszakokban biztosítja a csoportosulás döntésképeségét. Ez különösen a nagy létszámú, vagy bonyolult összetételű csoportosulások munkáját könnyíti meg. A bejegyzés alatt álló Európa Kapu EGTC-nek jelenleg 8 tagja van, de lehet rá számítani, hogy a tagi létszám jelentősen emelkedik a jövőben, ami szükségessé teheti egy ilyen szerv létrehozását.

Annak érdekében, hogy minden érdekelt fél megfelelő reprezentációval rendelkezzen, javasolt a társelnöki vagy a rotációs elv, esetleg a kettő kombinációjának alkalmazása.

a) Társelnöki pozíció

A székhely szerinti elnök mellé meg lehet választani a határ túloldaláról egy társelnököt, akivel felváltva irányítja a Közgyűlést /Elnökséget és látja el a külső protokoll feladatokat. Itt tehát mindig egy magyar és egy román elnöke van egyidőben az EGTC-nek.

b) Rotációs elv

A rotációs elv lehetővé teszi, hogy a vezető tisztséget egymást váltva lássák el a felek. A rotációnál meg kell szabni a vezetési ciklusok idejét. Ebben az esetben meghatározott időre a tagok választott tisztségviselője egyedül látja el az elnöki funkciókat, majd meghatározott idő után átadja a következőnek.

c) A társelnöki és a rotációs elv kombinációja

A két-két társelnök meghatározott időközönként válthatja is egymást. Itt tehát mindig egy-egy magyar és román társelnöke van az EGTC-nek, akiket a másik két tag képviselői váltanak meghatározott idő múlva.

4.2.3 Igazgató (adminisztratív szint)

Az EGTC-rendelet előírásainak értelmében Igazgatót kötelező kinevezni. Az Igazgató látja el az EGTC képviseletét és eljár annak nevében. A magyar jogszabály ezen túlmenően további szabályokat nem állapít meg.

Az Igazgató az EGTC menedzsere, aki a Közgyűlés döntéseinek előkészítéséért és végrehajtásáért felel, valamint külső hivatalos szervek felé ellátja az EGTC képviseletét.

Mint fentebb jeleztük, nem célszerű az adminisztratív és a döntéshozói szint összevonása, mivel ez komoly konfliktusforrás a menedzsment és a tagok között.

4.2.4 Munkaszervezet (adminisztratív szint)

Az Igazgató munkáját az EGTC munkaszervezete (titkársága) segíti. Fontos, hogy mind az Igazgató, mind a titkárság garantálja az EGTC kétnyelvűségét. Ezen kívül alap elvárás az angol nyelv megfelelő szintű ismerete.

A munkaszervezettel kapcsolatos feladatokat elláthatják a tagok:

- saját, EGTC-n belüli igazgatóság / titkárság létrehozásával, ahol magyar és külföldi alkalmazottak dolgoznak együtt;
- saját intézményeiken (pl. önkormányzat) belül, egyes alkalmazottak munkakörének újradefiniálásával;
- megbízhatnak ezekkel a feladatokkal egy külsős szervezetet vagy vállalkozást is.

A tapasztalat azt mutatja, hogy célszerű a munkaszervezetet az EGTC-n belül kialakítani, az igazgató közvetlen irányítása alatt, aki egyben a munkáltatói jogokat is gyakorolja az alkalmazottak fölött. Bár ez a megoldás plusz költségterheket ró a csoportosulásra, a megoldást mégis a legtöbb helyen abból a megfontolásból preferálják, hogy a tagoknak így közvetlen rálátásuk és ráhatásuk van a munkaszervezet tevékenységére, míg a kiszervezés ezt a befolyást esetlegessé teszi.

4.2.5 Bizottságok (stratégiai szint)

Minél átfogóbb tematikával alakul meg az EGTC, annál ésszerűbb a döntéseket előkészítő szakmai bizottságokat létrehozni. A szakmai bizottságok egyrészt segítik a Közgyűlés döntéseit a szakmai előkészítés elvégzésével, másrészt lehetővé teszik, hogy az egyes határ menti térségekben érintett szakemberek részt vehessenek az EGTC fejlesztési munkálataiban.

Az egyes bizottságok tematikáját az EGTC céljai határozzák meg. Ez a megoldás a következő alternatívájának is tekinthető.



4.2.6 Fejlesztési központok (stratégiai szint)

A bizottságok helyett vagy azokat kiegészítve létre lehet hozni fejlesztési központokat is, amelyek egy-egy vagy több közös témát menedzselnek. A fejlesztési központok kijelölése növeli az EGTC működési költségeit, de minden tagot érdekeltté tesz a közös tevékenységek fenntartásában. Amennyiben a tagok az első időszakban nem vállalják egy ilyen tagolt, sokszereplős szervezet kialakítását, egy stratégiai fejlesztési szervezet (vállalkozás) megalapítása akkor is szükségessé fog válni, ahol a fejlesztési dokumentumok, tervek, projektek, pályázatok készülnek. Ugyancsak ez a szerv lehet a felelős a projektek menedzseléséért is.

A tervezett közös intézmények számától is függ, hogy ez a központ mennyire függetlenedik az adminisztratív központtól. A tapasztalat azt mutatja, hogy az eddig megalakult EGTC-k nem választják el egymástól ezeket a funkciókat. Ez költséghatékony megoldás, ugyanakkor a szakmai munka színvonalának és intenzitásának nem tesz jót, ha az adminisztratív központ munkatársai egyszerre foglalkoznak az EGTC működtetésével és fejlesztésével is.

Megfigyelhető továbbá az is, hogy a tagok szívesebben alapítanak bizottságokat, ahol személyesen készíthetnek elő döntéseket és meghatározhatják a fejlesztési irányokat, mintsem egy fejlesztési központ munkatársaira bíznák a közös menedzsmenetet. Ezért a stratégiai központ kialakítására a kezdeti időszakban nem sok esélyt látunk, jóllehet ez volna az a befektetés, amely a sikeres későbbi projektek révén leginkább megtérülne.

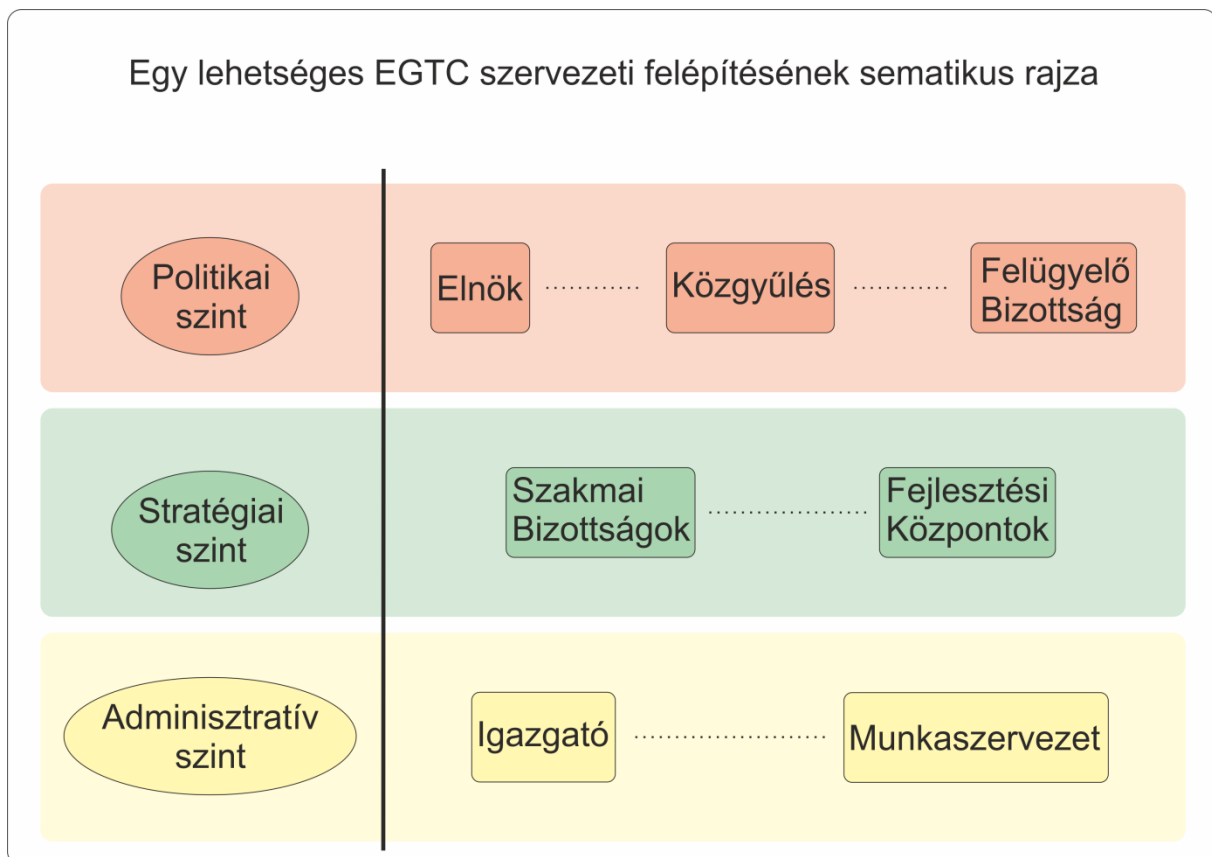
4.2.7 Felügyelő Bizottság (politikai szint)

Az EGTC esetében a Rendelet nem teszi kötelezővé Felügyelő Bizottság létrehozását, ám megjelenítése az önkormányzatokat tömörítő szervezetben erősen ajánlott. Ennek részbeni oka, hogy bár az önkormányzatok elméletileg csak közszolgáltatási feladatokat vihetnek be a Csoportosulásba, hatásukat tekintve mégis csak közhatalmat gyakoroló szervezetek maradnak (mint láttuk, a Csoportosulások tekintetében hatósági jogkör nélkül), másrészt közvetett és közvetlen befolyásuk van uniós és nemzeti szintű közpénzek megszerzésére és területi elosztására.

A bizottság kialakításánál célszerű a paritásos elvet követni, ugyanakkor a székhely ország jogrendszere mindig meghatározó.

Eddigi tapasztalataink szerint a fenti szervek minimálisan szükségesek egy EGTC hatékony működtetéséhez. A struktúra kialakítható felmenő rendszerben is, de fokozatosan minden felsorolt szervre szükség lesz az eredményes munkához.

1. ábra: egy lehetséges EGTC szervezeti felépítésének sematikus rajza:



5. Finanszírozási feltételek

Az egyes EGTC-k éves költségvetése igen tág határok között mozog, összefüggésben a szervezeti felépítéssel. Az Ister-Granum EGTC éves szinten 20 millió forintból gazdálkodik, a strasbourgi EGTC 850 000 euróból (mintegy 230 millió forintból). Ezek a nagyságrendbeli különbségek nyilván megmutatkoznak az eredményességben is.

Az alábbiakban javaslatot teszünk a létrehozandó EGTC működésének finanszírozására. Az eurorégiók tapasztalatai azt mutatják, hogy az egyes projektekből nagyon nehezen lehet kigazdálkodni a működési költségeket, az önkormányzatoknak pedig nincsenek felszabadítható forrásaik egy újabb területi együttműködés finanszírozására. Ennek a megalapozottságát két tényező tovább erősíti: az EGTC-k az eurorégiókkal szemben állandó intézményeket kénytelenek fenntartani akkor is, ha nincsenek közös projektjeik, illetve ha még nem sikerült ezekhez pénzügyi támogatást elnyerni. A másik súlyosbító tényező a világgazdasági válság, amely miatt a határ mindkét oldalán jelentősen csökkentek az önkormányzati bevételek.

5.1 Lehetséges helyi források

5.1.1 Tagdíjak

Az eddig megalakult EGTC-k eltérő gyakorlat szerint állapították meg a tagdíj mértékét.

- *Lakosságszám szerinti tagdíj:* az egyes tagok az általuk képviselt lakosság lélekszáma szerint fizetnek tagdíjat. Az Ister-Granum EGTC esetében a tagdíj lakosonként 20 HUF, a Pons Danubii EGTC esetében 0,5 EUR.
- *Paritásos hozzájárulás:* a két érintett tagállam partnerei egyenlő mértékben járulnak hozzá az éves költségvetéshez. A Lille-Kortrijk-Tournai EGTC esetében a Közgyűlés által (3 évre előre megállapított), de évente jóváhagyott (jelenleg 1,5 millió euró összegű) költségvetéshez 50-50 %-ban járulnak hozzá a francia és a belga jogi személyek, amelyek között belső ráta alapján oszlik meg a hozzájárulás

összege. Hasonló elvek szerint működik a West-Vlaanderen / Flandre-Dunkerque – Côte d'Opale EGTC is.

- *Egyenlő hozzájárulás:* minden érintett tag ugyanakkora tagdíjat fizet. A Galicia-Norte Portugal EGTC esetében a tagok az éves megállapított költségvetéshez konszenzusos alapon járulnak hozzá egyforma összeggel. A Zasnet EGTC-nél minden tag évi 40 000 EUR tagdíjat fizet be tagdíjként.
- *Kombinatív megoldás:* nincs előre meghatározott tagdíj, azt mindig az adott évi igényekhez (pl. projektek) igazítják. Az Amphictiony EGTC esetében a Közgyűlés állapítja meg minden évben a tagdíj befizetésének módját (jelenleg 0,12 euró lakosonként). A Strasbourg-Ortenau EGTC esetében a költségek egyenlően oszlanak meg a német és a francia fél között, de az egyes felek lakosságszám-arányosan osztják azt szét a saját tagjaik között.⁵³

Látható: nincs egységesen üdvözítő megoldás a tagdíjak megosztására. Minden EGTC a helyi körülmények alapján alakítja ki a működés anyagi feltételeit. A Karst-Bodva EGTC esetében a felek az alapításkor vállalták, hogy 500-500 euró összeget fizetnek be az EGTC számára, de az éves költségvetést még nem sikerült jóváhagyni. Itt a projektbevételektől várják a helyzet megoldását.

A tagdíjnak nemcsak gyakorlati értelme van (a napi költségek finanszírozása), hanem jelképes is: ezzel a tagok kifejezésre juttatják, hogy elkötelezettek az EGTC fennmaradása iránt.

5.1.2 Saját bevételek

- Az EGTC közvetlen profitszerző tevékenységet nem folytathat, de – az önkormányzatokhoz hasonlóan – létrehozhat és működtethet **közcélú vállalkozásokat**, és lehetnek saját bevételei is⁵⁴. Ezek a vállalkozások bevételt is biztosíthatnak az EGTC-nek. Ilyen bevételszerző vállalkozás lehet egy fejlesztési ügynökség, egy közös tömegközlekedési vállalat, egy közös hírügynökség

⁵³ A fentiekől alapvetően tér el a Grande Région finanszírozási modellje, amely az érintett határ menti fejlesztési program technikai segítségnyújtási keretéből működik. Ez két fő alkalmazását teszi lehetővé.

⁵⁴ Itt tehát nem üzleti tevékenység osztalékként kivehető hasznáról van szó, hanem nonprofit gazdasági tevékenységről.



(televízió, rádió, portál, off-line felületek), egy közös energiaügynökség, turisztikai desztinációs menedzsmentszervezet.

A vállalkozásokból származó bevételek révén magasabb színvonalú közszolgáltatások nyújthatóak. Azt is látni kell ugyanakkor, hogy az első években ehhez is elsősorban befizetésekre lesz szükség.

- A jogszabályok elvileg nem zárják ki regionális **hitelszövetkezet** létrehozását, amelynek fő részvényese az EGTC, és amely társfinanszírozóként vesz részt az egyes közös vagy tagi projektek megvalósításában.

Egy ilyen hitelszövetkezet igen hatékonyan járulhat hozzá az adott EGTC-n belüli területi fejlettségi különbségek mérsékléséhez, a vállalkozói intenzitás és ezáltal a foglalkoztatási szint növekedéséhez. Emellett a közcélú beruházások társfinanszírozójaként hatékonyan járulhat hozzá a határon átnyúló integráció erősítéséhez is.

5.1.3 Saját fejlesztési alapok

- Az Ister-Granum EGTC területén esztergomi kezdeményezésre született meg a **Szolidaritási Alap**. Az esztergomi iparűzésiadó-bevétel 1%-ára a környékbeli szegényebb önkormányzatok pályázhatnak egy-egy projekttel. Az alap létrehozását az indokolta, hogy az esztergomi iparűzési adót előállító üzemekben zömében nem esztergomiak, hanem környékbeliek dolgoznak. A város az 1%-os alapon keresztül egyfajta gesztusként valamennyit visszaadott a környékbeli településeknek a megtermelt javakból.

Eddig egy kiírásra került sor, 2008-ban, a gazdasági válság miatt az alap jelenleg nem működik. Olyan kisebb fejlesztésekhez járult hozzá a kiíró önkormányzat a határ mindkét oldalán, mint egy szabadtéri színpad építése, borfesztivál megrendezése, faluház felújítása, polgármesteri hivatal szigetelése stb.

Az alap követendő példa lehet más fejlett térségekben is.

- További bevételi forrást jelenthet a nonprofit szféra. Célszerű minden EGTC mellett létrehozni egy **régiófejlesztési alapítványt** vagy egy meglévőt megnyerni a stratégiai együttműködéshez. Ezek az alapítványok nemcsak plusz

források bevonására alkalmasak, hanem nemzeti elosztású strukturális forrásokat is fel lehet általuk használni a határon átnyúló együttműködések fejlesztésére. A projekt keretében létrehozott civil klaszter alkalmas azoknak a szervezeteknek a bevonására, amelyek ezáltal a feladatellátásban és az együttműködés társadalmasításában is hatékonyan vehetnek részt.

- A Szolidaritási Alaphoz hasonló segítséget nyújthatnak az adott régió nagyvállalatai egy **EGTC-s fejlesztési alap** létrehozásával. A fejlesztési alap egyrészt előfinanszírozhatja az EGTC fejlesztési projektjeit (erre az említett hitelszövetkezet is alkalmas modell), illetve támogathat konkrét határon átnyúló projekteket, programokat, rendezvényeket.

5.2 Állami források

- Amennyiben az EGTC feladatellátásba átvesz önkormányzati vagy állami intézményeket, szerződéssel az **állami normatívát** is megszerezheti. Ha határon átnyúló intézményrendszert alakít ki, elvileg mindkét országból megszerezheti a normatív támogatásokat, feladatellátási szerződéssel. Ennek jogi feltételrendszere mindazonáltal egyelőre nem tisztázott.
- A működési költségekhez hozzájárulhat a magyar Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által évente kiírt ETT-alap, amely kimondottan a magyar székhelyű csoportosulások működési költségeihez járul hozzá. Ehhez hasonló román forrás nem létezik.

5.3 Uniós források

5.3.1 Az ETE-programok

Határon átnyúló, területfejlesztési és szolgáltatási célú EGTC-ről lévén szó, a legadekvátabb fejlesztési forrás az európai területi együttműködés CBC-programja. Az EGTC-rendelet megalkotása amúgy sem választható el attól a folyamattól, ahogy az



Európai Területi Együttműködés a kohéziós politika 3. prioritásává vált a 2007–2013 közötti költségvetési időszakban.

Az 1990-ben indult INTERREG-program 2006-ig a közösségi kezdeményezések közé tartozott. A közösségi kezdeményezések a Strukturális Alapon belül elkülönített eszközök voltak, amelyek az Unió egészét érintő strukturális problémák kezelését célozták. Ezért ezeknél a programoknál az innovatív megoldások kifejlesztése és a tapasztalatcsere a legfőbb támogatási terület. Az INTERREG-en kívül 2000 és 2006 között ide tartozott a LEADER, az URBAN és az EQUAL (2000 előtt még több program). A 2000 és 2006 közötti költségvetési ciklus idején a közösségi kezdeményezésekre a Strukturális Alapok teljes keretének 5,35%-át fordították, s jóllehet ez 10,4 milliárd eurót jelentett, az arány jelzi ezen programok kisebb jelentőségét. (Összehasonlításul: a kohéziós politika teljes költségvetése elérte a 274 milliárd eurót.)

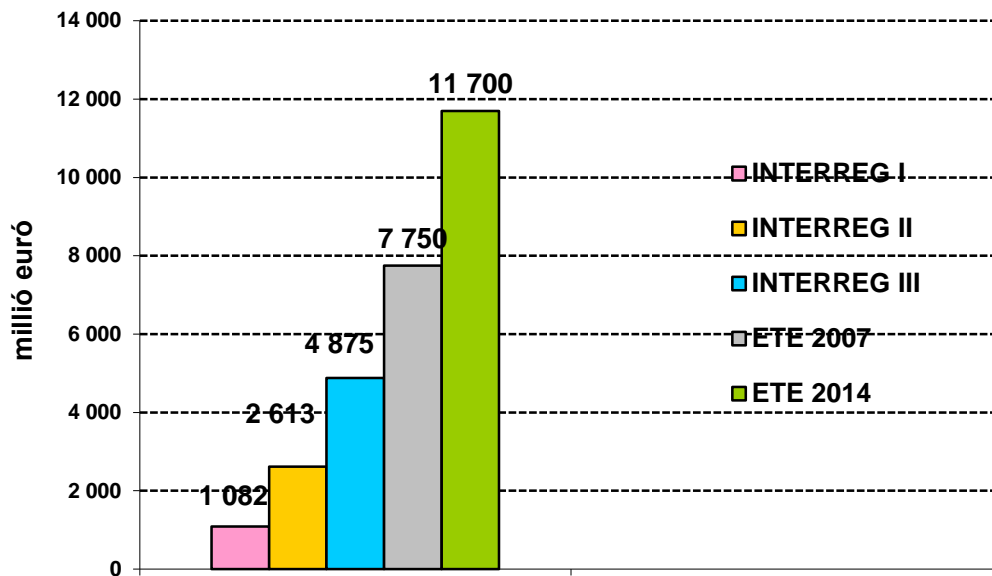
A jelenlegi költségvetési ciklusra az INTERREG-et az Európai Területi Együttműködés váltotta fel. Az ETE már nem közösségi kezdeményezés, hanem a Strukturális Alapok 3. célterülete, prioritása (a versenyképesség és a konvergencia mellett). Ez döntő jelentőségű változás a határon átnyúló együttműködések megítélésében: az Unió fejlesztésének egyik legfontosabb célterületévé vált. A célterületre fordítható források mértéke is jelentősen bővült: bár az ETE-priorításra a kohéziós forrásoknak mindössze 2,52 %-át fordítják 2007 és 2013 között, ez az összeg így is nagyságrenddel nagyobb, mint amennyi az INTERREG legutóbbi programozási ciklusában rendelkezésre állt. 2014-től kezdődően (amikorra az önkormányzati szervezet kialakíthatja intézményeit és megalkothatja stratégiai dokumentumait) a keret várhatóan tovább nő (mintegy 30 %-kal). Ez annál is inkább figyelemre méltó, mivel a kohéziós források összege kb. 20 %-kal csökkenni fog. Míg tehát a nemzeti szinten elnyerhető összegek mértéke (és várhatóan intenzitási aránya) csökken, addig a határ menti programok keretei nőni fognak. Ha ehhez hozzávesszük, hogy az új kohéziós politika kiemelt jelentőséget tulajdonít az integrált területi befektetéseknek (integrated territorial investment)⁵⁵,

⁵⁵ Javaslat. AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE a Közös Stratégiai Kerethez tartozó Európai Regionális Fejlesztési Alapra, Európai Szociális Alapra, Kohéziós Alapra, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (COM(2011) 615), valamint Javaslat. AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE az Európai



amelyeknek az alanyai az ETE-programok esetén kézenfekvő módon lehetnek az EGTC-k. A politikai súly és a növekvő támogatási összeg is jelzi, hogy a határon átnyúló együttműködések tekintetében az Unió meghatározó szerepet szán az EGTC-knek.

2. ábra: INTERREG- és ETE-források 1990-től 2020-ig



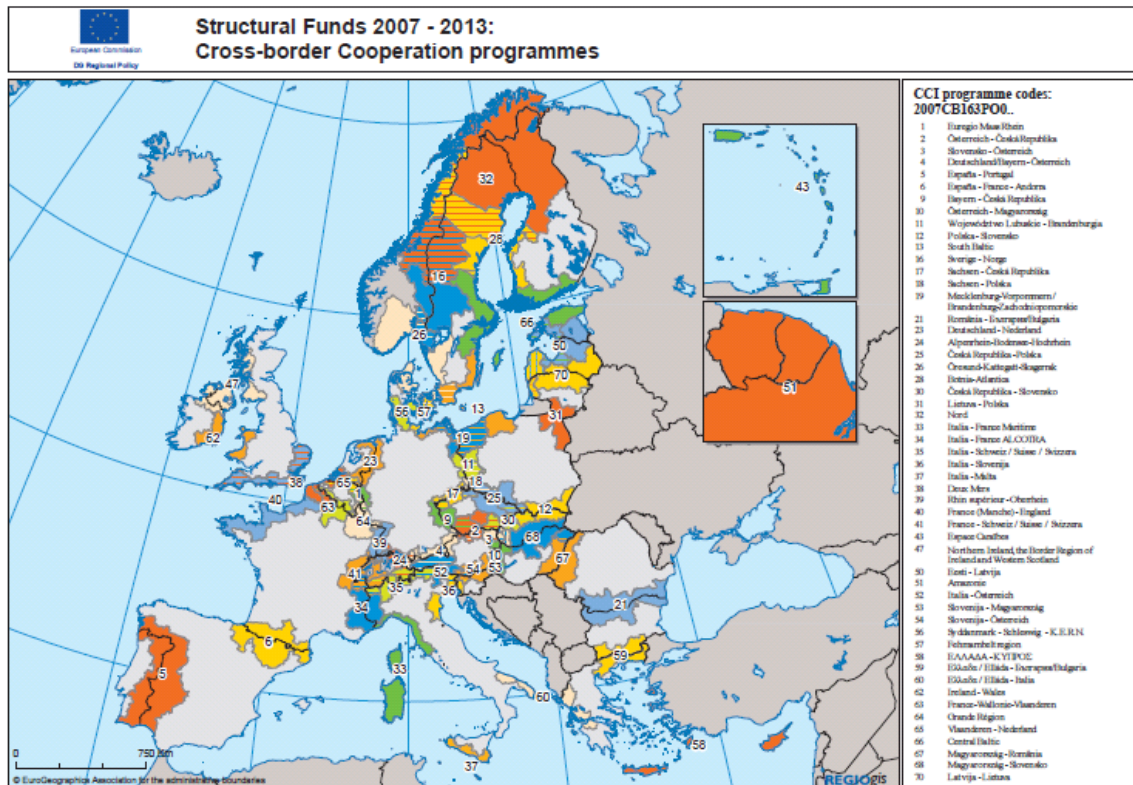
Míg az első INTERREG-program mintegy 1 milliárd euró támogatást biztosított különféle határon átnyúló tevékenységekre, az ETE keretében közel 8 milliárd euró lehívására van lehetőség 2007 és 2013 között.

Az ETE-n belül is megmaradt az INTERREG hármas felosztása. Az egyes típusok között a források az alábbiak szerint oszlanak meg: közvetlen határon átnyúló együttműködésekre költhető el a keret 74%-a, a transznacionális projektekre 21, az interregionális együttműködésekre 5% jut (ez arányaiban 2014 után sem módosul).

Regionális Fejlesztési Alap által az európai területi együttműködési célkitűzésnek nyújtott támogatásra vonatkozó egyedi rendelkezésekről (COM(2011) 611)

http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm

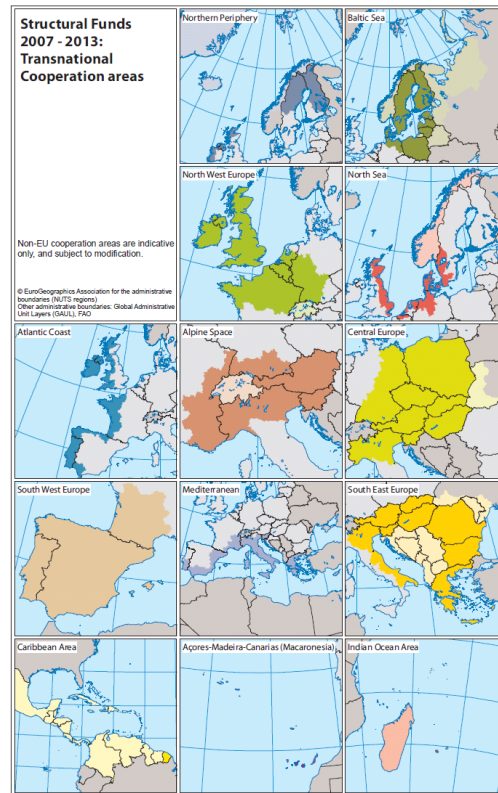
16. térkép: a közvetlen határon átnyúló programok térképe⁵⁶



Az EGTC a legadekvátabb fogadó szervezete az ETE-támogatásoknak. Mint az az új CBC-kiírásokban már meg is jelent, az EGTC-nek nem kell teljesítenie a Lead Partner-elvet, hiszen önmagában megjeleníti a teljes partnerséget. Az EGTC automatikusan teljesíti az ETE-projektekkel szembeni elvárásokat a közös tervezés, közös finanszírozás, közös menedzsment és közös fenntartás területén. A projektek eredményeinek hosszú távú fenntarthatósága szempontjából alapvető fontosságú, hogy az EGTC létrehozhat határon átnyúló közös intézményeket, vállalkozásokat, amelyek garantálják a projekteredmények fenntarthatóságát.

⁵⁶ Forrás: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/graph/cartes_fr.htm

17. térkép: a transznacionális programok áttekintő térképe⁵⁷



Az EK-rendelet megalkotásában szintén fontos szerepe volt az INTERACT program⁵⁸ keretében elvégzett kutatásoknak, amelyek rámutattak a határ menti együttműködésekre szánt pénzeszegek elköltésével kapcsolatos anomáliákra. Mint azt az INTERACT titkárság által 2008-ban megjelentetett kézikönyv kiemelte, 2000 és 2006 között a határ menti fejlesztésekre szánt forrásoknak mindössze 6 %-a jutott konkrét határ menti struktúrák fejlesztéseire⁵⁹. Itt kell megemlíteni, hogy az Európai Parlament elé 2004-ben benyújtott első előterjesztésben még EGCC szerepelt, ahol az első „C” a cross-bordert jelentette. Tehát a kezdeményezők eredeti szándéka kizárólag a közvetlen határ menti együttműködések megerősítését célozta. Ebben a tekintetben a rendelet adekvát választ nyújtott az INTERACT program keretében feltárt hiányosságokra. Az új

⁵⁷ Forrás: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/graph/cartes_fr.htm

⁵⁸ Az INTERACT program 2002-ben indult osztrák kezdeményezésre, a bécsi Kancelláriai Hivatal koordinációjával. A program célja a határ menti együttműködések során felhalmozódott tapasztalatok rendszerezése, közkinccsé tétele, a tapasztalatok alapján a kapcsolódó közösségi politikák számára ajánlások megfogalmazása. A program megvalósításához az INTERREG-en belül különítettek el külön forrást. Ebből 4 makroregionális iroda nyílt meg (Bécs, Turku, Valencia, Viborg), és kezdte meg a tapasztalatcserét elősegítő munkát. A programról annak hivatalos honlapján nyerhető további információ: www.interact-eu.net

⁵⁹ Interact Handbook. The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC). What use for European Territorial Cooperation Programmes and Projects? Austria, December 2008, 6. p. A kézikönyv elérhető az alábbi címen: <http://www.interact-eu.net/handbooks/62>



intézmény elnevezése (és ezáltal a tartalma) a szövegtervezet 2005-ös vitái során változott meg 'cross-border'-ről 'territorial'-ra, így magába foglalva a határon átnyúló együttműködések összes formáját. A változtatást leginkább az indokolta, hogy a kezdeményezők szerették volna az új eszközt szervesen integrálni az európai területi együttműködés rendszerébe.⁶⁰

5.3.2 Egyéb uniós források

Az EGTC-k természetesen a legtöbb uniós pályázaton ugyanolyan feltételekkel vehetnek részt, mint bármelyik tagönkormányzat. E tekintetben tehát versenyelőnyük nincs. Meg kell továbbá említeni, hogy a magyarországi Norvég Alap és a Svájci Alap keretében is volt mód határon átnyúló projektekkal indulni.

A magyar kormány februári döntése értelmében a szakminisztériumok jelenleg vizsgálják annak lehetőségét, hogy a következő programozási időszakban miként lehet horizontális elvként szerepeltetni a határmenti együttműködést az operatív programokban. A TÁMOP egyébként már a 2007-2013-as programozási időszakban is érvényesítette ezt az elvet, és néhány határ menti kiírás meg is jelent. Mindez azt jelzi, hogy az EGTC a következő ciklusban várhatóan eredményesen vehet részt nemzeti elosztású kiírásokon is.

⁶⁰ Itt kell megemlíteni, hogy az eredeti tervezet tisztán föderalista jellegű volt: az EGTC-keket a helyi-regionális szereplők úgy alapíthatták volna meg, hogy a nemzetállami szintnek nem lett volna beleszólása a regisztrációs folyamatba, mivel az új szervezeteket közvetlenül Brüsszelben akkreditálták volna. A rendelet vitája során a nemzetállami szint ezt a lehetőséget elutasította, szükségesnek látva a kontrollt biztosítani a határon átnyúló kezdeményezések fölött.

5.4 Összefoglaló

A bemutatott többemű finanszírozási modell nemcsak az EGTC-k biztonságos működéséhez elegendő, hanem az EGTC-k valódi céljának, a határon átnyúló közszolgáltatási rendszer kialakításának a megvalósításához is biztos háttérrel nyújt.

3. ábra: a tervezett EGTC finanszírozásának lehetséges forrásai

EU-S ÉS MÁŠ NEMZETKÖZI FORRÁSOK	NEMZETI ESZKÖZÖK	HELYI FORRÁSOK
<p>ETE CBC-kiírások</p> <p>SEE és CE transznacionális kiírások</p> <p>INTERREG C</p> <p>Közösségi kezdeményezések, programok</p> <p>Nemzeti elosztású strukturális források</p> <p>Norvég Alap</p>	<p>Állami működési célú pályázat</p> <p>Állami projekt támogatás</p> <p>Állami normatíva (feladatátadási szerződés keretében)</p>	<p>Tagdíjbevételek</p> <p>EGTC-s vállalkozások, szolgáltatások bevételei</p> <p>Hitelszövetkezet</p> <p>Szolidaritási alap</p> <p>EGTC-s fejlesztési alap</p>
<p>Nemzetközi civil kiírások</p>	<p>NEA, NCTA, NKA stb.</p>	<p>Régiófejlesztési alapítvány</p>