

Az Európai Unió helyi önkormányzatokat érintő tevékenysége

1. Az Európai Unió (EU) működése, alapszerződések

Az európai integráció, más néven europaizáció hat évtizedes folyamata során a résztvevők a gazdasági integrációtól folyamatosan eljutottak a politikai unióig. Az EU története a magasabb fokú integráció és harmonizáció irányába mutat, amely nemcsak a tagállamokra, hanem a szubnacionális szintre (régiók, megyék, kistérségek, települések) is hatással van. „[A]z EU szabályozó, orientáló szerepének hatására a tagállamok gazdasági, társadalmi, jogi, politikai és közjogi rendszere közeledik egymáshoz” (Pálné Kovács Ilona).¹

Az EU alapszerződései, mint az 1957-ben elfogadott Római Szerződés vagy az 1992-es Maastrichti Megállapodás nem hoztak létre olyan közigazgatási modellt, amely a tagországok számára mintaként szolgálna. Ha az ország politikai berendezkedése kielégítette a demokratikus követelményeket, a kormányzás és a közigazgatás kérdései a tagállam diszkrecionális jogkörében maradtak. Ily módon, a formális jog szempontjából a tagállamoknak jelentős igazgatási autonómiájuk van.²

Ma már *európai közösségi jogról* beszélhetünk, ha figyelembe vesszük, hogy valamenyny ország közigazgatásának érvényesítenie kell az *acquis communautaire* követelményeit. „A közösségi/uniós jog végrehajtásának és érvényesülésének záloga ugyanis a hatékony és lojális együttműködés a közösségi/uniós intézmények és a tagállami hatóságok között, másfelől pedig az egyes tagállamok azonos feladatkörű közigazgatási hatóságai között” (Torma András).

A tagállamok *közigazgatása* és ennek részeként a helyi önkormányzati rendszer kialakítása a *tagállamok saját hatáskörébe* tartozik. A helyi önkormányzatok szerepe ennek ellenére egyre hangsúlyosabbá válik az EU munkájában. Ezek tekintetében különösen kiemelendők azon jogi dokumentumok, amelyek a tagállamokra nézve kötelezőek – akár közvetlenül, akár a tagállami jogrendszerbe adaptálás által. Az alábbiakban a helyi önkormányzatok szempontjából jelentős dokumentumokat ismertetjük.

¹ Elérhető: www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/0050_13_regionalizmus/ch04s03.html (A letöltés dátuma: 2018. 10. 15.)

² Józsa é. n.

1.1. Alapszerződések

A Római Szerződésben még nem szerepelt a közös regionális politika. 1955 és 1975 között Európa országai bíztak abban, hogy a fejletlen térségek maguktól vagy esetleg egy általános gazdasági fellendüléstől indítva be tudják hozni lemaradásukat. Az integráció mélyülését és a taglétszám növekedésével azonban nőtt a regionális problémák nagysága és jellege. A nagy regionális gazdasági különbségek komoly társadalmi feszültségekhez, kevésbé tartós gazdasági fejlődéshez, továbbá a piac optimálisnál rosszabb kihasználásához vezettek.

Az Európai Gazdasági Közösség 1975-ben megindította a regionális különbségeket kiegyenlítő fejlesztési programját.

Az Egységes Európai Okmány (EEO) emelte be a regionális politikát az elsődleges közösségi joganyagba (vagyis emelte közösségi szintre), amikor beillesztette a Római Szerződés rendelkezései közé a harmadik rész V. címét, a *Gazdasági és társadalmi kohéziót*. Ez meghatározta a közösségi regionális és strukturális politika alapjait, és előírta az e célok elérését szolgáló strukturális alapok reformját.

Az egységes Európai Közigazgatási Tér optimális biztosítása egységesen fejlett és a közszolgáltatások tekintetében is egységesen működő területeken lehetséges.

A gazdasági és társadalmi kohézió erősítéséről az alábbi cikkek szólnak:

- *158. cikk:* Átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében a Közösség úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági és társadalmi kohézió erősítését eredményezze. A Közösség különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók vagy szigetek – a vidéki térségeket is beleértve – lemaradásának csökkentésére törekszik.
- *160. cikk:* Az Európai Regionális Fejlesztési Alap rendeltetése, hogy elősegítse a Közösségen belüli legjelentősebb regionális egyenlőtlenségek orvoslását a fejlődésben lemaradt térségek fejlesztésében és strukturális alkalmazkodásában, valamint a hanyatló ipari térségek átalakításában való részvétel útján.

A helyi önkormányzatok szerepének erősítését célozza a 2009. december 1-jén hatályba lépett *Lisszaboni Szerződés* is. A szerződés egyik vívmánya a megerősített demokrácia és az alapvető jogok hatékonyabb védelme.

A Lisszaboni Szerződés kimondja a demokratikus egyenlőség, a képviselői demokrácia és a részvételi demokrácia három alapelvét.

A részvételi demokrácia a polgári kezdeményezés (4.1.5.) egy új formájában jelenik meg. A Szerződés kifejezetten *elismeri a helyi és regionális autonómia elvét, valamint a szubszidiaritás alkalmazásának kiszélesítését*. Az önkormányzati érdekek képviselete jelenleg a Régiók Bizottságán keresztül valósul meg. A Lisszaboni Szerződés által bevezetett intézményi reformok a Régiók Bizottsága szerepének további felértékelődését is szolgálják.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája nem került be közvetlen módon a Lisszaboni Szerződésbe, de az EU-ról szóló szerződés 6. cikkének (1) bekezdése alapján a szerződésekkel azonos kötelező jogi erővel bír (4.1.2.).

A Lisszaboni Szerződéshez csatolt „szubszidiaritás és az arányosság” elvének alkalmazásáról szóló 2. jegyzőkönyv 1. cikk szerint valamennyi intézmény biztosítja a szubszi-

diarítás és az arányosság elvének folyamatos tiszteletben tartását az EU-ról szóló szerződés 5. cikkében meghatározottak szerint.³

A szubszidiaritás elvének célja az EU és az uniós országok megosztott hatásköreibe tartozó területeken történő beavatkozás legmegfelelőbb szintjének meghatározása. Európai, nemzeti vagy helyi szintű fellépést érinthet. Valamennyi esetben az EU csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben hatékonyabban tud fellépni, mint az uniós országok a maguk megfelelő nemzeti vagy helyi szintjén. A szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv⁴ három, az uniós szintű beavatkozás lehetőségét megerősítő, illetve elutasító kritériumot említ:

- A fellépésnek vannak-e az uniós országok szintjén nem szabályozható, határokon átnyúló vonatkozásai?
- A nemzeti fellépés vagy annak hiánya ellentétes-e a szerződés követelményeivel?
- Az uniós szintű fellépés egyértelmű előnyökkel bír-e?

A szubszidiaritás elvét alapul véve tárgyaljuk a helyi szint támogatását, az integráció erősítését szolgáló lépéseket, a határok elválasztó jellegének csökkentésére tett erőfeszítéseket és a kapcsolódó fejlesztéseket.

2. Az Európai Unió szervei

2.1. Az EU fő intézményei

Európai Tanács: A tagállamok és az EU vezetői az Európai Tanács keretében határozzák meg az átfogó uniós prioritásokat. Az Európai Tanács határozza meg az EU tevékenységének általános politikai irányvonalát – de nincs hatásköre jogszabályok elfogadására. A tanács tagjai – az Európai Bizottság elnöke, valamint az uniós tagországok állam- és kormányfői – az elnök irányítása mellett félévente legalább kétszer üléseznek, minden alkalommal néhány napig.

Európai Parlament (EP): Közvetlenül megválasztott képviselőkől áll, akik az európai állampolgárokat képviselik.

Európai Bizottság (bizottság): Az EU „kormánya”, az EU egészének érdekeit képviseli, tagjait a tagállami kormányok nevezik ki.

Európai Unió Tanácsa/Miniszterek Tanácsa: A tagállami kormányok érdekképviselői intézménye a részt vevő tagállami miniszterek feladatköre alapján.

Jogalkotás:

Az uniós jogalkotás három intézmény, az EP, az Európai Tanács és a bizottság feladata. E három intézmény a rendes jogalkotási (régbben együtdöntési) eljárás keretében fogadja el

³ Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:12012M005> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 30.)

⁴ Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0017> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 30.)

az uniószerthe alkalmazandó szakpolitikákat és jogszabályokat. Fő szabály szerint a bizottság új jogszabályokat javasol, és az EP, valamint az Európai Tanács elfogadja őket. A végrehajtásért a bizottság és a tagállamok felelnek. A jogszabályok megfelelő alkalmazásának és végrehajtásának biztosítása a bizottság feladata, ezért is nevezik az unió kormányának. Mivel mind a szakmai előkészítő, mind a végrehajtó munka a bizottság és szervei feladata, ezért a három intézmény közül az *Európai Bizottságot mutatjuk be részletesebben.*

Ezen túlmenően – mivel az EU működésében még számos más szerv vesz részt – közülük csak a helyi önkormányzati érdekeket megjelenítő *Régiók Bizottsága* munkáját ismertetjük még.

2.2. Az Európai Bizottság

2.2.1. Működése

A bizottság jogelődjének az 1951-es ESZAK-szerződés általi alapítása óta felel az EU általános érdekeinek előmozdításáért az EU politikailag függetlenséget élvező végrehajtó szerve. Kezeli és végrehajtja az EU szakpolitikáit és költségvetését, képviseli az EU-t nemzetközi szinten. Kizárólagos hatáskörébe tartozik az új uniós jogszabályjavaslatok kidolgozása, és ez az intézmény felelős az EP és az Európai Unió Tanácsa által hozott döntések végrehajtásáért.

Tagjai alkotják a biztosi testületet, amelybe mindegyik uniós tagállam egy biztost delegál. A testület vezetője, a bizottság elnöke dönt arról, hogy melyik biztos melyik szakpolitikai területért felelős. A biztosi testület döntéseinek megvalósításával az adott szakpolitikai területért felelős főigazgatóság foglalkozik, ami a gyakorlatban az esetek többségében jogalkotási javaslattervezetek kidolgozását jelenti.

A tervezeteket ezt követően a főigazgatóságok terjesztik a biztosok elé, akik heti üléseiken döntenek róluk. Az elfogadott szövegeket – immár hivatalos jogalkotási javaslat formájában – a bizottság megküldi az Európai Tanácsnak és az EP-nek, a jogalkotási folyamat további résztvevőinek.

A bizottság minden évben az úgynevezett stratégiai tervezési és programozási ciklus alapján tervezi meg munkáját, illetve számol be tevékenységéről. A bizottság átfogó prioritásait az intézmény elnöke szabja meg ötévenként.

A bizottságon belül a Regionális és Városfejlesztési Főigazgatóság (DG REGIO) felelős a régiókkal és városokkal kapcsolatos uniós szakpolitikáért, azaz ezen Főigazgatóság tevékenységében jelennek meg legerősebben az önkormányzati szempontok is, illetve az ezen Főigazgatóság által végzett munka. A bizottság 10 szakpolitikai prioritása közül a DG REGIO az alábbiak megvalósítása terén működik közre:

- foglalkoztatás, növekedés, beruházások;
- belső piac;
- digitális egységes piac;
- energiaunió és éghajlat-politika;
- gazdasági és monetáris unió;
- migráció.

2.2.2. A bizottság helyi önkormányzatok szempontjából kiemelt jelentőségű dokumentumai

A bizottság számos olyan dokumentumot, programot fogadott el, amelyek az egységes megoldások felé ösztönzik a tagállamokat, és a helyi önkormányzatok működése szempontjából is jelentősek. Ezek közül mutatunk be egy-egy példát az alábbiakban.

2.2.2.1. A bizottság fehér könyve az európai kormányzásról⁵

A bizottság fehér könyvei olyan dokumentumok, amelyek az EU egy meghatározott területére vonatkozó intézkedéseire irányuló javaslatokat tartalmaznak. Bizonyos esetekben az uniós szintű konzultációs folyamat elindítása céljából közzétett zöld könyvön alapulnak.

A fehér könyvek célja, hogy vitát indítsanak a nyilvánosság, az érdekeltek, az EP és az Európai Tanács között a politikai konszenzus elérésének elősegítése céljából.

A nemzetközi szervezetek helyi önkormányzatok működésére hatással lévő dokumentumai közül az EU tekintetében kiemelkedik a *Fehér könyv az európai kormányzásról*. Az európai kormányzás fogalma mindazon szabályokra, eljárásokra és magatartásra vonatkozik, amelyek befolyásolják az európai szinten történő hatalomgyakorlást. A „jó kormányzás” a *szubszidiaritás és az arányosság* elvének megerősítésével, a közösségi intézmények szerepének, céljának és felelősségének ezen elvek mentén történő újradefiniálásával történhet.

Célja, hogy a regionális és helyi szereplők értékei és jó gyakorlatuk jobban kihasználható legyen. Ezek támogatása a nemzeti hatóságok kötelessége az alkotmányuk és közigazgatási szervezetük nyújtotta kereteken belül. Ezzel egy időben az EU-nak is jobban ki kell használnia a már meglévő rugalmas lehetőségeket, hogy erősítse az európai politikák helyi szinten való megjelenítését.

Az EU-ban ezért az évek során a demokratikus államok között megegyezés született a jó kormányzás ismérveit illetően. Ezek magukban foglalják a megbízhatóságnak, a kiszámíthatóságnak, a számonkérhetőségnek és az átláthatóságnak a jogszabályokban való rögzítését, emellett technikai és menedzseri kompetenciát, szervezeti kapacitást és az állampolgári részvétel lehetőségét követelik meg. Konszenzus révén jöttek létre tehát azok a közigazgatási alapelvek, amelyeket a különböző jogi tradíciókkal és kormányzati rendszerekkel rendelkező uniós tagállamok elfogadnak. Az évek múlásával ezek az elvek megszilárdultak és megerősítést nyertek a nemzetállamok bíróságainak a joggyakorlata és az Európai Bíróság ítélezése révén.⁶

A fehér könyvben a bizottság meghatározta a *jó kormányzás öt alapelvét: nyitottság, részvétel, felelősség, hatékonyság és összhang*.

⁵ Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:EN:PDF> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)

⁶ JÓZSA é. n.

2.2.2.2. A bizottság jogi és közigazgatási akadálymentesítést szolgáló munkája – közlemények

A bizottság évek óta törekszik arra, hogy közelítse már helyi szinten az egyes közigazgatási szabályokat, hogy egységes irányokat vezessen be az európai közigazgatás felé vezető úton. A foglalkoztatás, növekedés, beruházások prioritása kapcsán a DG REGIO 2015 júliusában egy kutatás keretében párbeszédet kezdeményezett a határ menti térségek helyi szereplőivel, illetve a nemzeti hatóságokkal a határtérségben jelentkező akadályokról. Ez a kutatás egyben válaszokat is keresett arra, hogy mennyiben volt képes a 25 éve futó Interreg-program kezelni a fejlesztésekkel együtt jelentkező problémákat. A munkavállalás, jobb egészségügyi ellátás, közösségi közlekedés vagy mentési akciók céljából történő határátlépés például a mai napig akadályokba ütközik. Az adózás vagy a nyugdíjjogosultsággal kapcsolatos kérdések, a jogok vagy szttenderdek figyelmen kívül hagyása, valamint az összehangolt mentőmunkálatok továbbra is megoldatlan kérdéseket vetnek fel. Az akadályok többsége továbbra is az eltérő nemzeti szabályozásokból, a nem kompatibilis adminisztrációs eljárásokból vagy egyszerűen a területi tervezés hiányából fakadnak. A fentieknek megfelelően a kutatás 3 halmazba gyűjtötte a problémákat:

- jogi akadály – az egyes szakterületeken jelentkező EU-szabályozás hiányából fakadóan;
- jogi akadály – nem koherens helyi szabályozás (amelynek csak egy részére van vagy egyáltalán nincs kötelezően alkalmazandó uniós jog);
- adminisztratív akadály – nem megfelelő eljárási vagy eltérő alkalmazási módszerek a helyi, regionális és nemzeti szinten.

Több mint 200 különböző határ menti akadályt dokumentáltak, amelyek a határon élő polgárok vagy cégek/gazdasági társaságok problémáit veszik górcső alá. Ezekről leltár készült, és társadalmi konzultációra bocsátották.⁷ A kutatás a 2017. szeptember 20-án elfogadott, *A növekedés és a kohézió előmozdítása a határtérségben* című közleménnyel zárult.

A közlemény rámutat arra, hogy az EU és tagállamai milyen módon csökkenthetik a határokon átnyúló interakciók összetettségét, hosszát és költségeit, valamint ösztönözhetik a szolgáltatások belső határok mentén történő összevonását. Arra is keresi a választ, hogy milyen lépéseket kell tenni annak biztosítása érdekében, hogy a határ régiókban élő polgárok teljes mértékben kihasználhassák a határ mindkét oldalán kínákozó lehetőségeket.

Célja továbbá, hogy hozzájáruljon az Európa jövőjéről szóló fehér könyvvel kezdeményezett gondolkodási folyamathoz olyan intézkedések indítványozásával és ajánlások kidolgozásával, amelyek megkönnyítik a szárazföldi határ régiók számára az együttműködést.

A közlemény számos fellépésre tesz javaslatot a határ régiók versenyképességi és kohéziós helyzetének javítása céljából, nevezetesen a szorosabb együttműködést és interakciót jelenleg akadályozó néhány jogi és közigazgatási akadály kezelése révén. E fellépések végrehajtását a bizottságon belüli „határügyi kapcsolattartó pont” segíti elő. Tagjai a bizottság határokon

⁷ Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/#1
(A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

átnyúló kérdésekben jártas szakértői, akik tanácsokkal látják el a nemzeti és regionális hatóságokat a határok által okozott jogi és közigazgatási akadályok leküzdésére vonatkozóan.⁸

2.2.2.3. A bizottság új kezdeményezése: az Európai Határon Átnyúló Mechanizmus⁹

Ahogy az a fentiekből is látszik, jelenleg nincs egységes jogi rendelkezés a határ menti jogi és adminisztratív problémák megoldására, csak néhány regionális mechanizmus működik, amilyen például a Benelux Unió és az Északi Tanács. A bizottság új kezdeményezése, az *Európai Határon Átnyúló Mechanizmus (ECBM)* a határon átnyúló együttműködéseket hátráltató, eltérő jogi szabályozásból adódó akadályok felszámolását célozza. Üdvözlendő a kezdeményezés, amely révén a határ menti együttműködések a jövőben még eredményesebbé tehetők. Elhárulhatnak a jogi akadályok az olyan közös munkaerőpiaci, egészségügyi, tömegközlekedési stb. projektek előtt, amelyek az állampolgárok mindennapi életét érezhetően megkönnyíthetnék, illetve számszerűsíthető gazdasági előnyökkel is járnának (a bizottság becslése szerint az akadályok 20%-ának felszámolása 2%-os GDP-növekedést eredményezne a határtérségekben). Az EU 40 belső szárazföldi határrégióval rendelkezik, amelyek az EU területének 40%-át, lakosságának pedig közel 30%-át képviselik. Naponta 1,3 millió uniós munkavállaló ingázik a határokon át. A határon való átlépés a foglalkoztatásban, a jobb egészségügyi ellátásban, az állami intézmények igénybevételénél vagy a sürgősségi segélynyújtásnál továbbra is nehézséget okozhat. Az adó-, illetve nyugdíjjogosultságok, a jogok és a normák el nem ismerése, a közös sürgősségi szolgáltatás hiánya komoly problémát jelenthet. A fennmaradó akadályok többsége a határ mindkét oldalán eltérő nemzeti jogszabályokból, az összeegyeztethetetlen adminisztratív folyamatokból vagy egyszerűen a közös területi tervezés hiányából fakad.

A bizottság által javasolt új mechanizmus célja, hogy felszámolja a határon átnyúló együttműködéseket hátráltató, eltérő jogi szabályozásból adódó akadályokat. Indoka elsősorban, hogy a határokon átnyúló fejlesztési projektek lényegesen lassabban és körülményesebben valósíthatók meg, tekintettel arra, hogy ilyenkor több (minimum két) tagállam/ország jogrendje alkalmazandó. Gyakran ezek a jogi és közigazgatási akadályok (például eltérő engedélyezési rendszerek, eljárások, határidők) egyes projektek teljes megvalósulását okozzák. Az eddigi, határtértséget támogató eszközök (határ menti programok, EGTC intézmény) nem rendelkeznek jogi hatáskörökkel, hanem elsősorban pénzügyi és szervezeti keretet biztosítanak. A javaslatban szereplő mechanizmusok két ország eltérő szabályozását közelíthetik.

Az európai határokon átnyúló kötelezettségvállalás (Commitment, ECBC) – önkéntes alapon és az illetékes hatóságok hozzájárulásával – lehetővé tenné, hogy egy határrégió tekintetében az egyik tagállamban a másik tagállam jogi rendelkezéseit alkalmazzák meghatározott ideig tartó projektre vagy intézkedésre, mivel a saját jogi rendelkezések alkalmazása egy közös projekt végrehajtását gátló jogi akadályt teremtené. A javaslat – alulról felfelé építkező jogi

⁸ Elérhető: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic-plan-2016-2020-dg-regio_april2016_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

⁹ Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52018PC0373> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)

eszközként – hatékonyan támogatni tud határokon átnyúló együttműködési projekteket azáltal, hogy a helyi és regionális önkormányzatok számára lehetővé teszi az egyik tagállam jogszabályainak a másik, szomszédos tagállam területén való alkalmazását egy előre meghatározott területen, egy konkrét projektre vonatkozóan. Az európai határokon átnyúló nyilatkozat szerint az aláírók hivatalosan kötelezettséget vállalnak a szokásos szabályok jogalkotás útján történő módosítására.

Periferikus elhelyezkedésükből fakadóan a határ menti térségek sokszor – gazdasági és társadalmi szempontból egyaránt – hátrányosabb helyzetűek. Egy ilyen kezdeményezés pozitívan járulhat hozzá a területi kohézió megerősödéséhez, amelynek célja valamennyi terület harmonikus fejlődésének biztosítása, valamint annak lehetővé tétele, hogy az ott élő polgárok e területek adottságait optimálisan kihasználhassák. A Lisszaboni Szerződéssel összhangban megállapítható, hogy ez a fajta sokféleség előnnyé alakítható, amely hozzájárul az egész EU fenntartható fejlődéséhez.

2.2.2.4. Nyitott kormányzás, e-kormányzás program

A bizottság a közigazgatás modernizálására elsőként a nyitott kormányzás programot hirdette meg.¹⁰ Az E-kormányzat Akcióterv felhasználóbarát politikára épül, bevonva őket a politikaalkotás és szolgáltatásépítés folyamatába. Ezzel olyan e-kormányzást irányoz elő, amely kellően nyitott, rugalmas és hatékony e-kormányzás-szolgáltatásokat tud megteremteni.

Az EU 20 e-kormányzati szolgáltatás megvalósítását ajánlja a tagországok figyelmébe. A 20 szolgáltatás közül 12 a polgárok számára nyújtott szolgáltatás: jövedelemadó (adókiivetés és -bevallás), álláskereső, társadalombiztosítási kifizetések, személyi dokumentumok (útlevél, jogosítvány stb.), gépkocsik nyilvántartásba vétele, építésiengedély-kérelem, rendőrségnek tett bejelentések, közkönyvtárak, születési és házassági bizonyítványok, felsőbb iskolákba való jelentkezés, egészségüggyel összefüggő szolgáltatások), 8 pedig az üzleti szférának nyújtott szolgáltatás: munkavállalók részére biztosított hozzájárulások, társasági adó, általános forgalmi adó, új társaság bejegyzése, adatközlés a statisztikai hivatal felé, vámnyilatkozat, környezetvédelemmel összefüggő engedélyek, közbeszerzés.¹¹

A szolgáltatások nyújtásának négy szintjét különbözteti meg, a hagyományos és az ügyfél jelenlétét egyáltalán nem igénylő – teljesen elektronizált – eljárások között:

1. szint: információ – online információk nyújtása a közigazgatási szolgáltatásokról. A legalapvetőbb funkció, hogy a hivatali információk a hivatal működésétől függetlenül elérhetők legyenek. Erre a média fejlődésével egyre több mód nyílik. A leginkább alkalmazott médium az internet, de felmerül a wap-oldalak, illetve a DiTV (digitális televízió) mint közeg alkalmazásának a lehetősége is. Ezzel a hivatal terhelése csökken, valamint az információnyújtó kapacitás is felszabadul.

2. szint: egyirányú kapcsolat – nyomtatványok, űrlapok, adatlapok letöltésének, ki-nyomtatásának lehetősége, azaz csökken az ügyintézésre fordítandó idő. A „nyomtatvány” szó a formalizáltságot, a „letöltése” az elektronizáltságot mutatja, így ez a szint jelenti az előszobát a valódi e-közigazgatási szolgáltatások felé.

¹⁰ Elérhető: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/open-government> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

¹¹ COM(2000) 330 Final: Common List of Basic Public Services. Követelményjegyzék.

3. szint: interaktivitás – nyomtatványok, űrlapok, adatlapok online úton történő kitöltése, beleértve a hitelesítést. Itt már majdnem megvalósul a távügyintézés lehetősége, azonban az illetékek lerovása ezen a szinten nem megoldott, így az ügyfélnek ügynként egyszer még meg kell jelennie.

4. szint: tranzakció – a teljes ügymenet elektronizálása: döntés, kézbesítés, illetékek lerovása. Ez a szint már az e-igazgatás „megtestesülése”, amikor az ügyfél egyáltalán nincs jelen fizikailag, és az ügymenet is nyomon követhető; viszonylag magas szintű automatizáltságot, ennek révén nagy időmegtakarítást eredményez.

Ez a kezdeményezés lehetővé teszi majd a döntéshozatal minőségének javítását és a közintézményekben vetett bizalom erősítését. A nyitott kormányzás tesztelésére a bizottság egy információ- és kommunikációtechnológia (ICT) által vezérelt, a közzsféra innovációját célzó kezdeményezést indított a Horizon 20¹² keretén belül kutatás és innováció területen. Az új technológiák a közzsférában hozzájárulnak:

- a polgároknak és vállalatoknak a közzsférával való kommunikációja új formáihoz;
- a közigazgatások munkamódszereinek megújításához;
- új üzleti lehetőségek megteremtéséhez a nyílt adatok újrafelhasználásával és a szolgáltatások bővítésével.

3. A Régiók Bizottsága

Az 1992-es Maastrichti Szerződés hozta létre, és 1994-ben kezdte meg működését. Az EU működéséről szóló szerződés 300. cikk (3) alapján „[a] Régiók Bizottsága a regionális és helyi testületek olyan képviselőiből áll, akik valamely regionális vagy helyi testületben választással nyert képviselői megbízáttal rendelkeznek, vagy valamely választott testületnek politikai felelősséggel tartoznak”.

Tagjai lehetnek a 28 uniós tagállam regionális hatóságainak vezetői, polgármesterek, régiók és városok választott vagy nem választott képviselői. A tagokat semmilyen utasítás nem köti. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével jelentős jogositványt kapott, a szubszidiaritás megsértése esetén közvetlenül fordulhat a Bírósághoz.

A helyi és a regionális önkormányzatokat érintő (például foglalkoztatáspolitikai, környezetvédelmi, oktatáspolitikai, közegészségügyi) uniós szintű döntéshozatal előtt a bizottság, az Európai Tanács és az EP köteles konzultálni a Régiók Bizottságával.

A bizottság a regionális vonatkozású döntéseknél meghallgatja – így például oktatási, kulturális, egészségügyi, transzeurópai hálózatkiépítési (autópályák, távközlés, illetve energiaszállítás) kérdésekben, valamint a kohéziós intézkedésekkel összefüggésben (beleértve az EK regionális támogatási politikáját). A Régiók Bizottsága kezdeményező állásfoglalást is közzétehet.

A Régiók Bizottsága tagjai közül két és fél éves időtartamra választja elnökét és tisztviselőit. Tevékenységét hat szakosodott bizottság keretében végzi.

¹² Elérhető: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/ict-enabled-public-sector-innovation-horizon-2020>
(A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)

*A Régiók Bizottsága feladat- és hatáskörei¹³**A. Más intézmények kérésére történő véleményadás*

1. Kötelező konzultáció: Az Európai Tanács és a bizottság az alábbi területeket érintő döntéshozatal előtt köteles konzultálni a Régiók Bizottságával:

- oktatási; szakképzési és ifjúsági ügyek (EUMSZ 165. cikke);
- kultúra (EUMSZ 167. cikke);
- közegészségügy (EUMSZ 168. cikke);
- transzeurópai közlekedési; távközlési és energiahálózatok (EUMSZ 172. cikke);
- gazdasági és társadalmi kohézió (EUMSZ 175., 177. és 178. cikke).

2. Fakultatív konzultációk: A bizottság, az Európai Tanács és az EP ezen túlmenően minden olyan esetben konzultálhat a Régiók Bizottságával, amikor ezt indokoltnak tartja.

Amennyiben az EP, az Európai Tanács vagy a bizottság (akár kötelező, akár fakultatív alapon) konzultál a Régiók Bizottságával, a válaszra határidőt tűzhetnek ki (legalább egy hónap). A határidő lejártát követően a vélemény hiánya nem képezheti akadályát a további eljárásnak.

B. Véleményadás a Régiók Bizottsága saját kezdeményezésére

1. Amennyiben konzultációra kerül sor az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsággal, erről tájékoztatást kap a Régiók Bizottsága is, amely – ha úgy ítéli meg, hogy regionális érdekek forognak kockán – önként véleményt adhat a szóban forgó kérdésről.

2. Általános szabályként a Régiók Bizottsága véleményt alkothat minden olyan esetben, amikor ezt szükségesnek véli. A Régiók Bizottsága például saját kezdeményezésű véleményeket alkotott a következő területeken: kis- és közepes vállalkozások (kkv-k), transzeurópai hálózatok, turizmus, strukturális alapok, egészségügy (kábitószerek elleni küzdelem), ipar, városfejlesztés, képzési programok, környezetvédelem.

C. Az Európai Unió Bíróságához fordulás – utólagos bírósági felülvizsgálat

A Régiók Bizottsága a Bírósághoz fordulhat, amennyiben úgy véli, hogy kötelező konzultáció esetében nem keresték meg konzultációra irányuló kérelemmel, vagy ha a konzultációs eljárást nem szabályszerűen alkalmazták.

E jog alapján a Régiók Bizottsága – amennyiben a konzultációs eljárást nem szabályszerűen alkalmazták – kérheti a Bíróságtól annak megállapítását, hogy egy, a Régiók Bizottságának hatáskörébe eső jogalkotási aktus összhangban van-e a szubszidiaritás elvével.

Az EP és a Régiók Bizottsága kapcsolata a 2014. február 5-én megkötött együttműködési megállapodásuk alapján:

- A Régiók Bizottsága elvégzi a tervezett uniós jogalkotási javaslatok hatásainak értékelését, amelyet megfelelő időben, a módosítási eljárás kezdete előtt továbbít az EP-nek. Ezek a hatásértékelések tárgyalják a meglévő jogszabályok működését nemzeti, regionális és helyi szinten, továbbá véleményben közlik a jogalkotási javaslatokhoz fűzött javításokat.

¹³ Elérhető: www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/16/a-regiok-bizottsaga (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)

- A Régiók Bizottságának egy tagja meghívottként részt vehet az EP valamennyi releváns bizottsági ülésén. Ez az előadó vagy szóvivő ismerteti a Régiók Bizottsága véleményét. Az EP előadói szintén részt vehetnek a Régiók Bizottsága szakosodott bizottságainak ülésein.
- Az EP Bizottsági Elnökei Konferenciájának Elnöke és a Régiók Bizottságának hasonló szerepet betöltő elnöke évente két alkalommal megvitatják az általános jogalkotási együttműködést és a munkatervet.

2008 óta a REGI bizottság és a COTER évente együttes ülést tart a Nyílt napok: a Régiók és Városok Európai Hete keretében, amelyről később szól a tanulmány.

4. A Régiók Bizottsága által megalkotott lényeges dokumentumok

4.1. A Régiók Bizottsága többszintű kormányzásról szóló fehér könyv¹⁴

Az „Európa partnerségben történő építése” érdekében 2009. június 17-én elfogadott fehér könyv két nagy stratégiai célkitűzést határoz meg:

- az európai folyamatban való részvétel elősegítése; és
- a közösségi cselekvés hatékonyságának fokozása.

A Régiók Bizottsága a többszintű kormányzást az EU, a tagállamok, valamint a regionális és helyi önkormányzatok partnerségen alapuló összehangolt cselekvéseként fogja fel, amelynek célja az EU politikáinak kidolgozása és végrehajtása. Ez a különböző érintett hatalmi szintek megosztott felelősségét vonja maga után, valamint a demokratikus legitimitás valamennyi forrására és a különböző bevont szereplők reprezentativitására támaszkodik.

Ahogy a dokumentum megjegyzi, a (többszintű) kormányzás az európai integrációs folyamat sikerének egyik legfontosabb kulcsa. Európa akkor lesz erős, intézményei akkor lesznek jogszerűek, politikái akkor lesznek hatékonyak, polgárai akkor érzik bevonva és érintve magukat, ha kormányzási módszere a közösségi menetrend megvalósítása és az átfogó kihívások leküzdése érdekében biztosítja a különböző hatalmi szintek együttműködését. Ezt a megállapítást egyébiránt már az állam-, illetve kormányfők a 2007. március 25-i Berlini Nyilatkozatban kifejezésre juttatták.

A fehér könyvben foglaltak végrehajtása és monitoringja érdekében a Régiók Bizottsága számos kötelezettséget vállalt, valamint ajánlásokat fogalmazott meg például az Európai Bizottság és a tagállamok részére.

Így a Régiók Bizottsága – többek között – egyeztetési folyamatot kezdeményezett az EU többszintű kormányzásra vonatkozó chartájának kidolgozása érdekében, amely meghatározna a szubszidiaritás elvét tiszteletben tartó európai kormányzás közös és kölcsönös megértését célzó elveket és részletes szabályokat, amelyek a tagállamokban, a tagjelölt országokban és a szomszédos államokban a helyi és regionális kormányzás, valamint a decentralizációs folyamat támasza lennének, illetve amelyek szavatolnák a regionális és helyi önkormányzatok

¹⁴ Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52009IR0089> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)

autonómiája és az európai döntéshozatali folyamatban való közreműködésük tiszteletben tartására irányuló politikai szándékot.

A fehér könyv elfogadása, a szubszidiaritás elvének gyakorlati kibontása, a többszintű és jó kormányzás fogalmainak és működésének definiálása a *spanyol–belga–magyar elnökségi trió* (2010. január 1. – 2011. július 1.) hatálybalépésével történt. Éppen ezért az elnökség prioritásai között szerepelt a jó és többszintű kormányzás elve alkalmazásának elősegítése és kiszélesítése, a Lisszaboni Stratégia új szakasza. Ennek érdekében a trió tagjai a helyi önkormányzatokért felelős magas szintű vezetői találkozókon (informális miniszteri konferenciákon) egyeztettek álláspontjaikat. Ezeken a fórumokon egyeztek meg az érintett miniszterek, hogy a jó és többszintű kormányzás elvét a tagállamok és az EU szervei az Európa 2020 című dokumentumban is érvényesíteni kívánják. A magyar elnökség témakörei között így ugyancsak szerepelt a jó kormányzás és szubszidiaritás témaköre.

A Régiók Bizottsága ezt követően *A többszintű kormányzás európai kultúrájának kialakítása: a Régiók Bizottsága fehér könyvének nyomon követése* című jelentésében megerősítette ezt az elhatározását.

Azóta egy módszert is kidolgozott annak nyomon követésére, hogy az uniós intézmények hogyan alkalmazzák a többszintű kormányzást, emellett rendszeresen eredménytáblákat készít e tárgyban, és a bizottsággal együttműködésben a többszintű kormányzásra vonatkozó bevált gyakorlatok összegyűjtésén is dolgozik. Sőt, a 2014–2020-as strukturális és beruházási alapok kezelésére vonatkozó új uniós rendelkezésekben vezérelvként szerepel a többszintű kormányzás.

4.2. A Többszintű Kormányzás Európai Chartája¹⁵

Mindezeket követően a Régiók Bizottsága 2014. február 20-án elfogadta a Többszintű Kormányzás Európai Chartáját, amelynek lényege a fenti elvek továbbvitele. Az EU a többszintű kormányzást olyan eszköznek tekinti, amely közelebb viszi az állampolgárokat az EU döntéshozatali folyamataihoz, mindezt a részvételi demokrácia ösztönzőjeként teszi a különböző partnerekkel való párbeszéd során. A többszintű kormányzás chartája még nem vált kötelező erejű elvvé. Mindez csak uniós jogszabályokba történő rögzítéssel tudna megvalósulni. Az alapelvet azonban felvették a támogatáspolitikában a közös rendelkezésekről szóló rendelet rendelkezései közé, amely megerősíti az európai strukturális és befektetési alapok működését. A tagállamoknak a programozás valamennyi szakaszában és minden szinten kötelességük partnerségeket létrehozni. A többszintű kormányzás és a megerősített partnerség filozófiája azonban nemcsak az operatív programokra, hanem már a 2014–2020 közötti partnerségi megállapodásokra is hatással volt.

Ki írhatja alá a többszintű kormányzás chartáját?

- A többszintű kormányzásra vonatkozó chartát az EU valamennyi helyi és regionális önkormányzata aláírhatja, például a városok, megyék, körzetek, nagyvárosi területek, tartományok, régiók stb.

¹⁵ Elérhető: <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/MLG-charter.aspx> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 30.)

- A helyi és regionális önkormányzatok európai és nemzeti szövetségei, valamint a helyi és regionális önkormányzatok hálózatai is hivatalos formában támogathatják a kezdeményezést.
- A többszintű kormányzás chartáját illető támogatásukat aláírásukkal politikusok is kifejezhetik, bármilyen kormányzati szinten tevékenykedjenek is.

A többszintű kormányzás chartájához való csatlakozással az aláírók rögzítették:

- A többszintű kormányzás alkalmazásával „európai gondolkodást” alakítanak majd ki régiójukban/városukban, politikai és adminisztratív testületekkel együttműködve, a helyitől az uniós szintig és fordítva.
- Ösztönzik majd a határokon átnyúló együttműködést más régiókkal/városokkal, túllépve az adminisztratív korlátokon és a földrajzi határokon.
- Korszerűsítik adminisztrációjukat, teljes mértékben kihasználva a digitális és innovatív megoldásokat, növelve az átláthatóságot és a nyitottságot, a polgárok számára könnyen hozzáférhető minőségi közszolgáltatásokat nyújtva.

Ösztönzik majd a polgári és civil társadalmi részvételt a döntéshozatali folyamatban, így fejlesztve tovább a részvételi demokráciát.

4.3. A növekedés és a kohézió előmozdítása az EU határrégióiban (COTER-VI/036¹⁶)

A bizottság azzal a céllal, hogy kezelje a határtérségben élők nehézségeit, és javaslatot tegyen számos konkrét fellépésre, 2017. szeptember 20-án elfogadta *A növekedés és a kohézió előmozdítása az EU határrégióiban* című közleményét.¹⁷ Ahogy megállapította, a határrégiókban élők, illetve ott működő vállalkozások és hatóságok a különböző közigazgatási és jogi rendszerek közötti tájékozódás során egyedi nehézségekkel szembesülnek. Az európai finanszírozáson túlmutató intézkedésekre van szükség, mivel a jelenleg tapasztalható terhek kizárólag a finanszírozás és a beruházások útján nem kezelhetők.

A Régiók Bizottsága ezen közleményhez készített véleményt, amelyhez kapcsolódóan a munkadokumentumot a bizottság magyar tagja, Karácsony Ádám készítette. A témát a Régiók Bizottsága a február 27-ei COTER szakbizottságban tárgyalta, júliusban került a plenáris ülés elé (COTER-VI/036). A dokumentum ismertetése helyett ezúttal magát a dokumentum riportórét, Karácsony Ádámot kérdeztük az előzményekről, illetve a munkadokumentumban foglalt javaslatokról:

¹⁶ Elérhető: <https://memportal.cor.europa.eu/Agenda/Documents?meetingId=2143181&meetingSessionId=2177475> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 30.)

¹⁷ Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/hu/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions (A letöltés dátuma: 2018. 09. 30.)

Milyen fogadtatása volt a Régiók Bizottságán belül A növekedés és a kohézió előmozdítása az EU határ régióiban című bizottsági közleménynek?

A Régiók Bizottsága általánosságban pozitívan fogadta az Európai Bizottság közleményét, és különösen elégedett a közleményt előkészítő folyamattal, amely szerinte példaértékű a valódi többszintű részvételen alapuló együttműködés tekintetében. Az egyhangúan elfogadott Régiók Bizottsága-vélemény maga is tükrözi a többszintű előkészítő munkát (egyeztetés EP-képviselőkkel, érintettekkel stb.) és a mögötte álló erős politikai konszenzust, amelyet a testület képvisel.

A Régiók Bizottsága-vélemény részletesen reflektál és konkrét utalásokat tesz a bizottság által megfogalmazott akcióterv 10 pontjára. Így többek között:

- Támogatja a javasolt „határügyi kapcsolattartó pont” létrehozását, ugyanakkor felhívja a figyelmet, hogy a kapcsolattartó pont olyan mértékű emberierőforrás-állománnyal való ellátása nem lehetséges a közlemény által tervbe vett sokféle feladat elvégzéséhez.
- Hangsúlyozza a CoR, hogy az EU határ menti régióiban történő együttműködés fokozása érdekében kezelni kell a jogi, az adminisztratív, a fizikai jellegű és a kulturális akadályokat is. Ehhez létfontosságú az európai területi együttműködési (ETE-) kezdeményezések pénzügyi támogatása.
- A testület hangsúlyozza, hogy a többéves pénzügyi keretben jelentősen növelni kell az európai területi együttműködési kezdeményezések uniós pénzügyi támogatását, és elfogadhatatlannak tartja, hogy a jelenlegi javaslat ehelyett csökkenti az összegeket.
- A Régiók Bizottsága hangsúlyozza, hogy a határokon átnyúló együttműködést hátráltatja a rendelkezésre álló adatok hiánya, valamint az elérhető adatok összevethetőségével kapcsolatos problémák is, amelyek oka az adatgyűjtési módszertanok és az alkalmazott jogszabályok különbözősége.

Régóta küszködnek a határtérségek a közleményben foglalt problémákkal. Mi a véleménye, sikerült megtalálni a problémákra a választ?

Az eddigi megoldást célzó eszközöknek – beleértve a határon átnyúló programok keretében megvalósított projekteket is – rosszabb esetben a projektek megvalósulásával nem volt érdemi hatásuk, jobb esetben szigetszerűen jól működő projektként tartósan fennmaradtak. Az általános megoldás a határtérségek problémáira azonban még várat magára, amely a helyi adottságokat is figyelembe vevő komplex kérdés, amely a jogalkotástól a támogatáspolitikáig összehangolt megközelítést igényel. Továbbá a határtérségek fejlettségbeli különbözősége nem az országhatárok két oldalán, hanem az országokon belül áll fenn: tipikus példái ennek Nyugat-Szlovákia és Nyugat-Magyarország fejlettségi mutatói, valamint Kelet-Szlovákia és Kelet-Magyarország hátrányos helyzete. Mindez komplex megközelítést igényel.

A gazdasági elmaradottság, az elszigetelt régiók, a közszolgáltatások átjárhatóságának a hiánya a határtérségben lakók mindennapi életét rendkívül megnehezítik. Lehet-e uniós jogalkotással tényleges GDP-növekedést generálni az elmaradott térségekben?

A határ menti térségek problémáira választ adó jogalkotásnak közvetlenül nem a GDP-re, hanem inkább az életminőség növelésére, a közszolgáltatások javítására, a határon átnyúló adminisztratív akadályok lebontására kellene fókuszálnia, amely közvetve emeli a térség

vonzerejét az állampolgárok és a befektetők számára, ezáltal a GDP is emelkedni fog. Általánosságban pedig mindazok a jogalkotási eszközök, amelyek egy ország versenyképességét növelik, természetesen a határ menti térségre is alkalmazhatóak.

Véleménye szerint milyen súllyal vállalhat szerepet a „határügyi kapcsolattartó pont” a határtérségekben, tud-e valós választ adni a bilaterális viszonyokban, vagy inkább mediálór szerepet tölt majd be? Betöltheti-e az állampolgárok és a hatóságok közötti kapocs, a segítségnyújtó szerepét?

A határügyi kapcsolattartó pontnak a közlemény által javasolt feladatai szerint mindkét elem szerepet kap. Ugyanakkor fontos szerepe lehet abban is, hogy felmérje az adott határszakaszon felmerülő bilaterális kapcsolatok fejlesztésének lehetőségét azokon a területeken, ahol a szubszidiaritás elvét figyelembe véve az együttműködés kölcsönös előnyökkel jár, és az egyes szolgáltatásokhoz való hozzáférés a határ másik oldalán mindkét tagállam számára gazdaságosabb. Javaslattevő szerepe lehetne a döntéshozók felé az ilyen szabályozási igények felmerülésének felmérésében és közvetítésében. Monitorozza a megvalósult határ menti együttműködések, és a többi kapcsolattartó ponttal való együttműködés révén a jó gyakorlatok átvételével széleskörűen megvalósulhat az együttműködés. Egyben alkalmas arra, hogy a problémákra visszajelzéseket küldjön a döntéshozók felé.

A jogi és adminisztratív akadályok csökkentésére a bizottság kétfajta mechanizmus létrehozását is javasolja. Az egyik bizonyos időben és térben – egy projekt futamidejére – javasolja két ország jogi/adminisztratív gyakorlata közül a gördülékenyebb használatát bizonyos térségben. Lát-e arra esélyt, hogy a tagállamok ezt kellő rugalmassággal fogják alkalmazni, és nem tartják majd szuverenitásuk csorbitásának?

Amennyiben a határtérség mindkét oldalán tényleges, kézzelfogható és komparatív előnyökkel jár, a szándék mindkét tagállam részéről meglehet. Ugyanakkor felmerülő kérdés és egyben akadály lehet a tagállami jogalkotási folyamatok és szabályok különbözősége, vagyis a szándék jogi formába történő gördülékeny átültetése, annak technikai kivitelezése. Fontos, hogy a kezdeményezés ne felülről jöjjön, hanem a térségi igényekből kiindul, alulról jövő kezdeményezések legyenek, amelyek az együttműködések egyedi jellegét megtartva hatékonyan tudnak működni. Kiemelt figyelmet kell fordítani a megfelelő felkészítésre és előkészítésre is a döntéshozók számára.

A másik mechanizmus jogalkotást kíván meg a tagállamoktól. Mennyire látja ön a garanciák rendszerét ezen mechanizmus esetében?

Megfontolandó a tagállami jogszabályokban a keretjellegű szabályozások alkalmazása, amelyeket az együttműködő intézmények (kórházak, iskolák stb.) egyedi megállapodás útján tölthetnek meg érdemi tartalommal. Ezeknek a keretszabályoknak kell választ adni az együttműködésben mindig sarkalatosnak minősülő finanszírozási kérdésekre (például a társadalombiztosítási rendszerek átjárhatósága). A Pest megye és Nyitra megye által működtetett Pontibus ETT RE-START címet viselő Interreg-projektje, amely az SKHU Program PA3 pályázatán az 1. forduló során támogatásban részesült, részben a társadalombiztosítási rendszerek átjárhatóságával foglalkozik, részben pedig határon átnyúló szolgáltatások megszervezését foglalja magában.

Fenti mechanizmusok mentén látható-e a realitása egy határon átnyúló közigazgatási gyakorlat kialakításának? Javítható-e a közszolgáltatások elérhetőségének biztosítása mindkét ország állampolgárai részére?

Vannak olyan közigazgatási ügyek, amelyekben viszonylag könnyen kialakítható az együttműködés, és vannak olyan ügycsoportok, amelyekben ez a tagállami anyagi és eljárási szabályok különbözősége miatt rendkívül nehéz. A közlemény által említett közigazgatás elektronizálása inkább eszköz, és nem megoldás a szabályozási kérdésekre, azok harmonizációjára.

Véleménye szerint milyen eszközökkel lehetne egy széles körű tájékoztatást megvalósítani az új kezdeményezésekről, amely eljut a határtérségben élőkhez is?

Önmagában a portálok és információs pontok mellett a leghatékonyabb eszköz az állampolgárokkal közvetlenebb kapcsolatot fenntartó helyi intézmények, hatóságok útján történő tájékoztatás.

Milyen eszközökkel lehet a nyelvi akadályokat csökkenteni a fenti interakciókban? Hogyan javítható a határokon átnyúló hozzáférhetőség általában?

A nyelvi képzésekre kiemelt figyelmet kell fordítani a határ menti térségekben, a határ menti iskolák számára több lehetőséget kell biztosítani a másik ország nyelvének oktatására, továbbá kétnyelvű ügyintézés, kétnyelvű hivatali űrlapok és tájékoztató anyagok útján.

5. A Régiók Bizottsága működése

5.1. Szakbizottságok

5.1.1. Uniók polgárság, kormányzás, intézményi és külügyek (CIVEX) szakbizottság

Feladatköre:

- szabadság, biztonság és a jog érvényesülése;
- az EU Alapjogi Chartája;
- aktív polgári szerepvállalás;
- európai kommunikációs politika;
- decentralizáció;
- alkotmánnyal kapcsolatos ügyek;
- többszintű kormányzás;
- helyi és regionális kormányzás;
- a szabályozás javítása (az adminisztratív terhek csökkentésével és a célravezető szabályozással együtt);
- szubszidiaritás és arányosság;
- bevándorlás-, menekültügyi és vízümpolitika;
- külkapcsolatok, külpolitika;
- bővítés;
- szomszédságpolitika;
- keleti partnerség;

- az EU földközi-tengeri térségre vonatkozó politikája;
- decentralizált fejlesztési együttműködés;
- adminisztratív külső együttműködés és kapacitásépítés;
- nemzetközi szerződések és tárgyalások;
- nemzetközi terrorizmus és határellenőrzések.

5.1.2. Területi kohéziós politika és uniós költségvetés (COTER) szakbizottság

Feladatköre:

- gazdasági, társadalmi és területi kohézió;
- strukturális alapok és területfejlesztés;
- várospolitikai és lakásügy;
- közlekedés és transzeurópai közlekedési hálózatok;
- makrorégiók, területi együttműködés, valamint regionális statisztikák és mutatók;
- az EU éves költségvetése, többéves pénzügyi keret, helyi és regionális pénzgazdálkodás.

A COTER szakbizottság titkárságának feladata emellett a későbbiekben tárgyalandó, az Európai Területi Társulások (angol rövidítéssel: EGTC-k) hivatalos uniós nyilvántartásának vezetése és az EGTC-platform működtetése, amely utóbbi a meglévő, illetve alakuló EGTC-k politikai és technikai képviselőit tömöríti.

Emellett a COTER-hez tartoznak a Régiók Bizottsága területi hatásvizsgálatai is. A területi hatásvizsgálatok az EU jogalkotási javaslatoknak potenciális területi hatásait vizsgáló elemzésekkel segítik a Régiók Bizottsága előadóit.

A Régiók Bizottsága és az OECD közös tevékenységeit – olyan területeken, mint például a közberuházások minősége, a decentralizáció vagy a regionális, város- és vidékfejlesztés – ugyancsak a COTER bonyolítja. Az együttműködés fő célja az OECD, illetve az uniós helyi és regionális önkormányzatok közötti politikai párbeszéd erősítése, s ennek révén a gazdasági és társadalmi jólétet elősegítő közpolitikák javítása. Ugyancsak együttműködik az Európa Tanáccsal a helyi és regionális önkormányzatokkal folytatott politikai párbeszéd erősítése érdekében.

Költségvetési munkacsoport

Feladatköréaz

- EU éves költségvetése;
- többéves pénzügyi keret;
- helyi és regionális pénzügyek.

A Régiók Bizottsága kialakította továbbá a területi hatásvizsgálatok rendszerét, amelynek célja, hogy megpróbálja prognosztizálni, milyen kihívások és lehetőségek várhatók a jövőben, amelyek segíthetik a döntéshozatalt.

5.2. A Régiók Bizottsága összetétele

A 2014. december 16-i 2014/930/EU tanácsi határozat rendelkezései alapján a Régiók Bizottságának 350 tagja van. Az érintett tagállamok javasolt tagjait az Európai Tanács egyhangúlag elfogadott határozatban nevezi ki öt év időtartamra. A jelenlegi tagok megbízatása 2020. január 25-éig tart. Kinevezett tag az lehet, aki vagy választott képviselői megbízatással rendelkezik valamely regionális vagy helyi önkormányzatban, vagy valamely választott testületnek politikai felelősséggel tartozik. Hazánk a Régiók Bizottságába 12 teljes jogú és 12 póttagot delegál, akiket öt évre választanak meg.

Jelenleg teljes jogú tagként vesz részt a Régiók Bizottsága munkájában:

Árgyelán János, a Fejér Megyei Közgyűlés képviselője
Bóka István, Balatonfüred Város polgármestere
Dudás Róbert, Mátraballa Község polgármestere
Horváth Jácint, Nagykanizsa Megyei Jogú Város Önkormányzat képviselője
Keresztes László Lóránt, Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzat képviselője
Kovács Raymund, Budapest Főváros XVI. Kerületi Önkormányzat képviselője
Magyar Anna, a Csongrád Megyei Közgyűlés alelnöke
Majthényi László, a Vas Megyei Közgyűlés elnöke
Ribányi József, a Tolna Megyei Közgyűlés alelnöke
Seszták Oszkár, a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Közgyűlés elnöke
Szabó Róbert, a Heves Megyei Közgyűlés elnöke
Varga Zoltán, a Békés Megyei Közgyűlés tagja

Póttagként vesz részt a Régiók Bizottsága munkájában:

Bánné Gál Boglárka, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Közgyűlés alelnöke
Karácsony János Ádám, Tahitótfalu Községi Önkormányzat képviselője
Kiss Attila, Hajdúböszörmény Város polgármestere
Kocsy Béla, Budapest Főváros II. Kerületi Önkormányzat képviselője
Kovács Sándor, a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közgyűlés elnöke
Németh Zoltán, a Győr-Moson-Sopron Megyei Közgyűlés elnöke
Pál Attila, a Zala Megyei Közgyűlés elnöke
Samu Tamás Gergő, a Békés Megyei Közgyűlés tagja
Simon Gábor, Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzat képviselője
Temerini Ferenc, Soltvadkert Város Önkormányzat képviselője
Tüttő Kata, Budapest Főváros XII. Kerületi Önkormányzat képviselője
Vántsa Botond, Szigetszentmiklós Város alpolgármestere

5.3. A Régiók Bizottsága hálózatépítő tevékenysége

5.3.1. Az EU 2020 platform

A Régiók Bizottsága véleménye szerint az Európa 2020 stratégia, azaz a 2020-ig tartó időszakra vonatkozó foglalkoztatási és növekedési stratégia jóval hatékonyabb lehetne,

ha a helyi és regionális önkormányzatok számára lehetővé tette volna, hogy aktív részt vállaljanak a nemzeti reformprogramok és a kiemelt kezdeményezések kialakításában is, és nem csupán azok végrehajtására korlátozódna a szerepük. Ebből kiindulva hozott létre egy olyan platformot, amely 177 képviselőt tömörítő, régiókból és városokból álló hálózat a Régiók Bizottsága koordinálásával működik.

A Régiók Bizottsága találkozókat szervez a helyi és regionális önkormányzatok részére, hogy felmérje szerepüket az EU 2020 végrehajtásában. 2017 során több alkalommal került sor ilyen találkozókra. A *Jobb közigazgatási kapacitás helyi és regionális szinten az unió gazdasági kormányzásának segítésére* elnevezésű rendezvény például a városok és régiók szerepét vizsgálta az európai gazdasági kormányzás kapcsán, egyidejűleg azt is, hogy azok milyen módon tudják implementálni a strukturális reformokat új munkahelyek és a növekedés biztosítása érdekében. A cél ezen mechanizmusokhoz való hozzáférés egyszerűsítése és a további közigazgatási kapacitások bővítése volt.

Online kérdőíveket tesz közzé a többszintű kormányzás minél eredményesebb biztosítása érdekében. Ezek célja az implementáció hatékonyságának vizsgálata és a jó gyakorlatok összegyűjtése.

A *Régiók Bizottsága szubszidiaritásfigyelő hálózata* is egy mérföldkő annak elérésében, hogy a helyi és regionális önkormányzatok minél szélesebb körben vehessenek részt az unió jogalkotásában és a demokratikus hatalomgyakorlásban. A hálózat célja az információcsera megkönnyítése a helyi szereplők és az unió között azon témák tekintetében, amelyeknek közvetlen hatásuk van a helyiek életére. A hálózat politikai részvételt kíván a helyi és regionális szereplőknek az implementációk monitoringjában és a szubszidiaritás és arányosság elvének érvényesítésében. Lehetőséget teremt arra, hogy a Régiók Bizottsága jelentéstevőihez becsatornázzható legyen a helyi szándék, ezzel jobb jogalkotási folyamatokat teremtsen, és az uniós polgárok felé is jobban elfogadhatóvá teszi az uniós politikákat. Politikai koordinátorát a Régiók Bizottsága tagjai közül választják, aki egy Platform Agenda keretében tájékoztatja az intézményeket munkájáról.

5.3.2. A régiók és városok európai hete – Open Days¹⁸

A régiók és városok európai hete (Open Days) egy évente megrendezett négynapos, brüsszeli központú rendezvény, amelynek során a régiós és városi közigazgatásban dolgozó tisztviselők, valamint szakértők, oktatók és kutatók oszthatják meg egymással a regionális és városfejlesztés területén kialakult bevált módszereiket és ismereteiket. A rendezvény emellett az EU kohéziós politikájának fejlesztésével kapcsolatos politikai kommunikáció elismert fóruma is, amely ráirányítja a döntéshozók figyelmét arra, hogy az uniós döntéshozásban a régiók és városok szempontjait is figyelembe kell venni. A régiók és városok európai hete a legnagyobb ilyen jellegű európai nyilvános rendezvény. A régiók és városok európai hetét az EU Régiók Bizottsága és az Európai Bizottság Regionális és Várospolitikai Főigazgatósága (DG REGIO) közösen szervezi.

¹⁸ Elérhető: <https://cor.europa.eu/hu/events/Pages/European-week-of-regions-and-cities-EWRC.aspx> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

6. Kohéziós politika¹⁹

Az unió egyes szerveinek munkájában megjelenő igényt az együttműködésre, a kormányzati feladatok megosztására ösztönözte az is, hogy az érintettek felismerték, hogy az EU előtt álló kihívások (klímaváltozás, a népesség elöregedése, az elszegényedés) kezelésének folyamatában az egyes nemzetközi szereplők munkájának összehangolására, a munka során elért eredmények, tapasztalatok kommunikálására egyaránt szükség van az egységes európai fejlődési irányvonal meghatározása érdekében. Az Európa 2020 stratégia mint kezdeményezés már ezt a fejlődési irányvonalat képviseli. Folyamatos párbeszéd szükséges a kormányzati szereplők között – ennek részeként a helyi önkormányzatokkal is – annak érdekében, hogy az EU célkitűzéseit a stratégián keresztül az állampolgárokhoz is közelebb lehessen juttatni. Az EU 2020 céljai teljesítésében a kohéziós politika fontos szerepet tölt be, hiszen alkalmas arra, hogy a különböző ágazati politikák céljait összehangolja, és egyidejűleg a helyi szintű igényekhez és lehetőségekhez igazítsa.

Európa megértette, hogy ki kell egyenlíteni a régiók esélyeit, így a pénzügyi alapok az elmaradott régiók infrastruktúráját, a helyi gazdaság diverzifikálását, a munkaerő képzettségét, valamint a különböző gazdasági ágazatok termelékenységének fejlesztését tűzték ki célul.

A strukturális alapok különböző időpontokban, eltérő feladatokkal és szabályozási háttérrel jöttek létre:²⁰

- 1958: *Európai Szociális Alap (ESZA)* – támogatást nyújt a foglalkozást ösztönző projektekhez, segíti a humán erőforrásokba történő beruházásokat (munkavállalók, fiatalok, álláskereső).
- 1964: *Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap (EMVA)* – a vidéki térségek kihívásait segít kezelni.
- 1975: *Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA)* – elősegíti az EU különböző régióinak kiegyenlített fejlődését (agrárregiók, infrastruktúra, kkv-k révén).
- 1997: *Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA)* – segíti a fenntartható halászatot, a part menti közösségek és munkalehetőségek fejlesztését.
- 2003: *Kohéziós Alap* (2007 óta a közös szabályozásban) – nem régiókat, hanem azokat az országokat támogatja, amelyekben az egy lakosra jutó bruttó nemzeti jövedelem (GNI) nem éri el az EU átlagának 90%-át. Célja a gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek enyhítése, a fenntartható fejlődés előmozdítása. 2014–2020 között ezek az országok: Bulgária, Ciprus, a Cseh Köztársaság, Észtország, Görögország, Horvátország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Portugália, Románia, Szlovákia és Szlovénia.

Ma már az uniós pénzforrások több mint felét az EU az európai strukturális és beruházási alapok révén bocsátja a kedvezményezettek rendelkezésére. Az öt pénzalapot a bizottság és az uniós tagállamok közösen kezelik. Az európai strukturális és beruházási alapokat *partnerségi megállapodások* alapján maguk az uniós országok kezelik.

¹⁹ Elérhető: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_hu (A letöltés dátuma: 2018. 10. 12.)

²⁰ Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/hu/information/legislation/regulations/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 15.)

Az egyes országok a bizottsággal együttműködésben előkészítették a megállapodást, amely rögzíti, hogy az alapokat hogyan használják fel a 2014 és 2020 közötti finanszírozási időszakban. A partnerségi megállapodások alapján beruházási programok jönnek létre, amelyek keretében a pénzforrásokat továbbirányítják az érintett régiókba, illetve szakpolitikai területeken megvalósítandó projektek céljaira.

A fejezet bevezetésében említettek alapján a regionális politika fontos szerepe, hogy megfelelő beruházási keretrendszert biztosít az Európa 2020 stratégia, azaz az *intelligens, fenntartható és inkluzív* növekedés céljainak eléréséhez az EU-ban.

Hazánk szempontjából az uniós források hatásai elsősorban az úgynevezett mainstream, azaz hazai felhasználású források, majd a bilaterális vonatkozásban vizsgálandó határ menti programok viszonyában vizsgálandók. Bár ezen programok kedvezményezettjei sok esetben a helyi önkormányzatok, jelen tanulmányban – ismertségük okán – nem térünk ki a hazai programok ismertetésére.

7. A Kohéziós politika 2. célkitűzése: európai területi együttműködés

7.1. Célja

A tagállamok és a régiók egyre gyakrabban találták magukat szemben a határaikon átívelő kihívásokkal, amelyekre közös, együttműködésen alapuló, a teljes érintett földrajzi területet lefedő megoldást kell találni. Az EU kohéziós politikájának ezért egy önálló célkitűzése, az *európai területi együttműködés* keretében megvalósuló Interreg-programok kifejezett célja az EU kiegyensúlyozott és integrált területi fejlődésének ösztönzése, a problémák határokon átnyúló, több országot, országcsoporthoz érintő kezelése. Elősegítik az EU területének integrációját, harmonikus és kiegyensúlyozott fejlődését. Ezek a regionális, határ menti, transznacionális és összeurópai léptékben megvalósuló programok különböző módon, de jelentősen hozzájárulnak a területi fejlődéshez.

Az európai területi együttműködés ennek megfelelően fontos előmozdítója lehet az új lisszaboni stratégia területi kohéziós törekvéseinek is, kedvezményezettjei és megvalósítói területi szereplők, elsősorban helyi önkormányzatok.

Az elérhető pénzügyi források és azok tagállamoknak való kiosztása az alábbiak szerint alakult 2014–2020 között:

- 73,24% határokon átnyúló együttműködésre;
- 20,78% transznacionális együttműködésre; és
- 5,98% interregionális együttműködésre.

7.2. A területi együttműködés típusai

7.2.1. Határ menti együttműködési programok

Magyarország szomszédos országaival kétoldalú határ menti együttműködési programokat dolgozott ki, kivéve az ukrán határon, ahol négyoldalú a program (magyar–szlovák–román–ukrán határszakasz). A határ menti programok jellege eltérő lehet attól függően, hogy az unió

belső vagy külső határai mentén fekvő területeket érint. Ezek alapján megkülönböztetjük az EU belső határa mentén fekvő magyar–román, magyar–szlovák, magyar–oszátrák, magyar–szlovén és magyar–horvát határ menti operatív programokat; az Előcsatlakozási Eszköz hatálya alatt a magyar–szerb határ menti programokat. A határ menti együttműködésben az érintett határ menti megyék szereplői jogosultak az egyes programok prioritásainak megfelelő együttműködésükhöz támogatásra pályázni.

7.2.2. Transznacionális együttműködési programok

A transznacionális együttműködések keretében az egy területi egységként értelmezhető, több országra kiterjedő térségek intézményei közösen keresnek megoldásokat az őket érintő problémákra, ami hatékonyabb megoldást nyújt ahhoz képest, mint ha az adott ügyet a programban részt vevő partnerek külön-külön, nemzeti szinten kívánnák megoldani. A *transznacionális programok* vonatkozásában a 9 tagországot magában foglaló Közép-európai (Interreg Central Europe) Együttműködési Programban és a földrajzilag igen kiterjedt, 14 partnerországot magában foglaló Duna Transznacionális Programban vagyunk érintettek, utóbbiban a program végrehajtó intézményeinek Magyarország ad otthont.

7.2.3. Interregionális együttműködések

A 2014–2020-as időszakban *négy összeurópai (interregionális) együttműködésben* veszünk részt:

- a területi tényeket és folyamatokat kutató, valamint a szakpolitikai döntések területi megalapozását támogató ESPON 2020;
- a városok együttműködését támogató URBACT;
- a régiók közötti tapasztalatcserét elősegítő Interreg Europe; és
- az irányító hatóságok, közös titkárságok munkáját segítő INTERACT III programokban.

Ezekben a programoknak az EU valamennyi tagállama, valamint Svájc és Norvégia, az ESPON program esetében pedig még Izland és Lichtenstein is részt vesznek.

A következő, 2021–2028-as időszak a stratégiai megközelítés és fókusz erősítését tűzi ki célul. A tematikus fókusz és a befektetési prioritások előírásai javítják a programok stratégiai összpontosítását. A programalkotók egy témaválasztékból – a kapcsolódó befektetési prioritásokkal együtt – választhatnak prioritást, biztosítva az együttműködés maximális hozzáadott értékét. A kiválasztási feltételek szigorodása mindeközben garantálja, hogy a tényleges közös cselekvési programok részesüljenek előnyben a finanszírozás meghatározásánál. A programokat teljesítményértékeléssel is vizsgálni fogják. „Karcúsított” intézkedéseket dolgoznak ki a megvalósítás, valamint a pénzügyi irányítás és ellenőrzés terén. Csökken például a programok megvalósításában részt vevő hatóságok száma, és pontosabban kerültek meghatározásra a szerepek és felelőségek. Továbbfejlesztett mutatószámok alkalmazására is született javaslat.

7.2.4. A határon átnyúló tevékenység jellemzői Magyarországon

Az Európa Tanács Madridi Keretegyezményének ajánlása szerint „a határon átnyúló régió egy a földrajzból, történelemből, ökológiából, etnikai csoportokból, gazdasági lehetőségekből stb. származtatható potenciális régió, amelyet azonban a határ két oldalán uralkodó államok szuverenitása két részre oszt”. Európában a határ menti régiókat eurorégióknak nevezik. Az eurorégiók a második világháborút követően jöttek létre Európában helyi politikai szereplők kezdeményezésére, akik ezzel a határok két oldalán élők közös érdekeit kívánták előmozdítani. Meghatározott jogállás nélküli, az EU-tól független társulások, de gyakran részt vesznek európai uniós területi együttműködési projektekből.

Az EU belső határrégiói az EU területének 40%-át teszik ki, a lakosság 30%-a, 150 millió fő él itt. Az uniós GDP 30%-át adják. A határrégiókban élő, határt átlépő ingázók száma közel 2 millió, ebből 1,3 millió a határt átlépő munkavállaló, akik az EU-ban foglalkoztatott munkavállalók 0,6%-át képviselik.

A CESCO (Határon Átnyúló Kezdeményezések Közép-európai Segítő Szolgálat) adatai szerint Magyarország régiói 15 eurorégiós együttműködésben is érintettek.²¹

Számtalan eurorégió jött létre tehát a határ mentén, amelyeket a határon átívelő együttműködés keretében az országhatár mindkét oldaláról települések, kistérségek vagy például a Kárpátok Eurorégió esetében 4 ország nagytérsége hozott létre. Az eurorégiókat főleg kulturális, települések és emberek közötti kapcsolatok jellemezték. A szomszédos térségek gazdasági együttműködésének újjáélesztését szolgálják az eurorégiók, de egységes szervezeti keretek, jogi személyiség és szabályozott szervezet híján érdemi előrelépést a határtérségek fejlesztésében nehéz elérni. Leginkább soft típusú, people to people együttműködések valósultak meg ilyen keretek között.

8. A területi együttműködés uniós jogi eszköze, az európai területi társulás

A területi együttműködések nem voltak hatékonyan megvalósíthatók a szabályozás hiánya, illetve az eltérő tagállami szabályozás miatt. A Régiók Bizottsága ezért a helyi szereplők együttműködésének megkönnyítése és az uniós források hatékonyabb felhasználása érdekében 2006-ban kezdeményezte egy új európai jogi eszköz, az európai területi társulás (ETT vagy EGTC) létrehozását.

8.1. Az Európai Területi Társulás (ETT vagy EGTC) fogalma

Az ETT az EU első olyan jogi eszköze, amely jogi személyiséget és keretet nyújt az európai önkormányzatok és régiók együttműködésére, az uniós támogatások hatékony felhasználására. A csoportosulás legalább két tagállam vagy harmadik államok szereplőit (helyi önkormányzat, regionális hatóság vagy az állam) fogja közös szervezetbe. Az ETT jogi személyiséggel és teljes jogképességgel rendelkezik, önálló jogalanyként léphet fel. A csoportosulás saját

²¹ Elérhető: <http://cesci-net.eu/euroregiok-HU> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 30.)

költségvetéssel, szervezettel és szerződésképeséssel rendelkezik, ingó, ingatlan vagyont szerezhetsen, bíróság előtt eljárhat. A tagok közösen választják meg az igazgatót, illetve hozzák létre a tagok képviselőiből álló közgyűlést.

Lehetőség önkormányzatoknak, régióknak és az államoknak, hogy határon átnyúló, transznacionális vagy régiók közötti együttműködést hozzanak létre más tagállam vagy harmadik államok jogalányaival, és így valósítsák meg közös céljaikat.

Célja a megkülönböztetésmentesség: a helyi szereplők a határon belül és a határ két oldalán ugyanazon lehetőségekkel bírjanak.

Előnyei:

- A csoportosulások jogi személyi minőségükben gyorsabb és hatékonyabb döntéseket tesznek lehetővé olyan, határokon átnyúló környezetekben, ahol több hatóság érintett; jogi személyiségüknel fogva jogosultak tevékenységet folytatni valamennyi részt vevő ország területén.
- A csoportosulások lehetővé teszik a következetességet, az állandóságot és a koordinációt, ösztönzik a közös célkitűzéseket, és stabilizálják az együttműködést a határ menti területeken.
- A csoportosulások sokoldalúak, az alapításukkor sokféle célra alkalmazhatók. A csoportosulások gyakran tágran megfogalmazott feladatain belül a tényleges tevékenységi területek könnyen kiigazíthatók a struktúráik alapjaiban történő megváltoztatása nélkül.
- A megítélés szerint a csoportosulások függetlenek azoktól az elszigetelt politikai döntésektől és fejleményektől, amelyek gátolhatják a nemzeti határokon túlra kiterjedő együttműködési területekre vonatkozó érdemi intézkedések elfogadását vagy végrehajtását.
- A csoportosulások olyan tárgyalási pozíciót biztosíthatnak az együttműködési területek számára, amely segít az érdekeik védelmezésében.
- A csoportosulások enyhítik a nemzetközi hatások szétválasztó hatásait, így támogatják az EU-n belüli kohéziót, és javítják az uniós szakpolitikák helyi szintű ismertségét.
- Támogatják azokat a többszintű irányítási struktúrákat, amelyek fokozzák az intenzívebb és/vagy magasabb szintű transznacionális együttműködést lehetővé tevő, határokon átnyúló, alulról építkező megközelítéseket.
- Lehetővé teszik a határrégiók számára, hogy a közös érdekeik kinyilvánításával és a határ menti területre vonatkozó elképzelésük megosztásával javítsák a különböző területeken alkalmazott stratégiák közös tervezését és végrehajtását.
- A csoportosulások kizárólagos kedvezményezettként könnyebben hozzáférnek uniós finanszírozáshoz, ugyanis az uniós finanszírozás a csoportosulások közreműködésével történő igénylése kevesebb adminisztratív erőfeszítéssel jár a tagok számára, különösen az ESB-alapok 2014–2020 közötti programozási időszakában. A csoportosulások határokon átnyúló, illetve transznacionális jellege az uniós hozzáadott érték kommunikálásában is segít az uniós finanszírozás igénylésekor.
- Az, hogy az ETT-k uniós jogi személyek, javítja a láthatóságukat és más releváns hatóságok általi elfogadásukat. A csoportosulások elismerten olyan közvetítők, amelyek új, határokon átnyúló fellépéseket kezdeményezhetnek, és egyes esetekben több befolyást gyakorolhatnak a döntéshozatalra.

- Az európai területi társulások olyan megbízható és fenntartható kommunikációs csatornát biztosítanak, amely elősegíti az együttműködés különféle formáit a határ menti területeken.

Az EGTC-rendelet különösen a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás és a nem uniós országok bevonása tekintetében járult hozzá az eszköz egyértelművé tételéhez és szélesebb körű alkalmazásához.

Az együttműködések bizonyos térségekben, főként a magyar, a szlovák, a francia, a spanyol és a portugál határ mentén összpontosulnak. Területi lefedettségük Magyarországon különösen nagy kiterjedésű.²²

Jelenleg 69 ETT működik, négynek vannak nem uniós országbeli tagjai. A csoportosulások tagjainak száma 2017 végére 800 fölé emelkedett.

Főbb típusai:

- határokon átnyúló európai területi együttműködési csoportosulások, amelyek főként helyi és regionális kihívásokkal foglalkoznak;
- transznacionális európai területi együttműködési csoportosulások, amelyek a határokon átnyúló együttműködési területeknél jóval nagyobb területeket fednek le;
- európai területi együttműködési csoportosulások hálózata, amelynek a tagjai nem kapcsolódnak konkrét területhez; valamint
- konkrét célra, például kórházakhoz, természetvédelmi területekhez, közlekedési folyosókhoz és egyetemekhez létrehozott európai területi együttműködési csoportosulások.

A bizottság célkitűzése volt az EGTC intézményének létrehozásával az is, hogy a határon átnyúló programokat menedzseljék. Jelenleg még csak két csoportosulás hajt végre ténylegesen európai területi együttműködési programokat (a Grande Région EGTC, amely a Grande Région program irányító hatósága; valamint az ESPON EGTC, amely az ESPON program végrehajtásának kizárólagos kedvezményezettje).

Egyes csoportosulások konkrét európai területi együttműködési programok keretében tartozó kisprojekthalapok megvalósításáért felelnek.

Két csoportosulás európai területi együttműködési projektek kizárólagos kedvezményezettje, a GO EGTC pedig a későbbiekben bemutatandó integrált területi beruházást (ITB) hajt végre.

8.2. Szabályozás

Az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK rendelet a 1302/2013/EU rendeletben foglalt módosításokkal adja az uniós jogi keretet. A 2006. évi EK rendelet egy évet adott a tagállamok számára a rendeletben nem szabályozott, nemzeti kijelölésekre vonatkozó tagállami jogszabályok megalkotására. Magyarország az EU-ban elsőként, 2007-ben alkotta meg az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 2007. évi XCIX. törvényt. 2014. december 20. napján lépett hatályba az európai területi társulásról

²² Az adatok forrása: <http://egtc.kormany.hu/bizottsagi-jelentes> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 14.)

szóló 2014. évi LXXV. törvény, amely egyúttal hatályon kívül helyezte a 2007. évi XCIX. törvényt. Az új ETT törvény 4. §-a kimondja, hogy az ETT neve az *európai területi társulás* elnevezést kell, hogy tartalmazza.

8.3. Kik alapíthatnak ETT-t?

A rendelet szerint tagállamok, regionális hatóságok, helyi hatóságok és a közbeszerzési irányelv szerinti közjogi intézmények és általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozások, illetve ezek társulásai. A hazai szabályozás a közbeszerzési törvény ajánlatkérői körébe tartozó szervezetek számára teszi lehetővé a részvételt.

Nem EU-tagországok jogalanyai szintén részt vehetnek csoportosulásban, amennyiben a harmadik ország jogszabályai vagy a tagállamok és a harmadik országok közötti megállapodások ezt lehetővé teszik. Nekik is szükséges azonban a hazai joguk részévé tenni az EK rendeletet, tehát kijelölni a jóváhagyó hatóságokat stb. Legutóbb Ukrajna fogadta el vonatkozó nemzeti szabályozását.

8.4. Hogyan hozható létre ETT magyarországi székhellyel?

Az együttműködő partnereknek a székhelyország kiválasztása után el kell készíteniük az egyezmény és az alapszabály tervezetét. A kötelező tartalmi elemekről a 1302/2013/EU rendelettel módosított 1082/2006/EK rendelet 8. és 9. cikke és a 2014. évi LXXV. törvény rendelkezik.

8.5. Jóváhagyó és nyilvántartó hatóság

A hatályos ETT törvény a Külgazdasági és Külügyminisztériumot (KKM) jelöli ki jóváhagyó és nyilvántartó hatósággént. A leendő magyarországi tagok az ETT-ben való részvételi kérelmüket nyújtják be a jóváhagyó hatósághoz az Alapszabályuk és Egyezményük tervezetével, felettes szervi jóváhagyással. A hatóság vizsgálja ezen dokumentumoknak a vonatkozó jogszabályoknak való megfelelését, a létrehozás céljának jogszerűségét. Magyarországi székhely esetén a nyilvántartásba vétel is a KKM feladata, a nyilvántartásba vett ETT-kről adatbázist vezet honlapján.

8.6. Támogatás

Magyarország geopolitikai sajátosságából adódóan a környező országok határtól számított 30-50 km-es körzetében több olyan település is található, amely élénk kapcsolatot ápol magyarországi településekkel. 7 országgal vagyunk szomszédosak, 19 megyénkből 14 határ menti, és a lakosság számottevő hányada is a határtérségben él. Magyarország számára ezért kiemelt jelentőségű az ETT jogintézménye, és magas is az Európai Területi Társulások száma.

- A Kormány 2011 óta központi költségvetési forrásból támogatja az ETT-k alapítását, valamint működési támogatást nyújt a magyarországi taggal rendelkező ETT-k számára, továbbá a jóváhagyó hatóságán keresztül folyamatos szakmai segítséget is nyújt az ETT-knek. Bár az EU-ban jelentések és törekvések ezrei szólnak a határtérségek felzárkóztatásáról, napjainkban is azzal kell szembesülni, hogy a határtérségekben lakók továbbra is elszigeteltek, ha információról, forrásról, fejlesztésekről van szó. Ezt felismerve jött létre 2009-ben a Határon Átnyúló Kezdeményezések Közép-európai Segítő Szolgálat (Central European Service for Cross-border Initiatives – CESCO) azzal a céllal, hogy a határ menti együttműködéseket a francia Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) mintájára segítse a magyar határok mentén. A CESCO a területi együttműködésekben érintettek számára nyújt szakmai támogatást Magyarországon és Közép-Európában. Szomszédos országok szakértőinek bevonásával az egyesület célja a Duna-régió nemzetei közötti kölcsönös megértés és tolerancia erősítése az együttműködési szándék és kedv növelése révén.²³

8.7. A hazai ETT-k bemutatása, szerepük, helyi közszolgáltatásokat segítő tevékenységük

Az EU-ban 2018-ban jogerősen bejegyzett 69 ETT közül 25-nek van magyar tagja (36%), 21-nek pedig a székhelye is hazánkban található (32%).

A magyar taggal működő ETT-k földrajzi megoszlása:

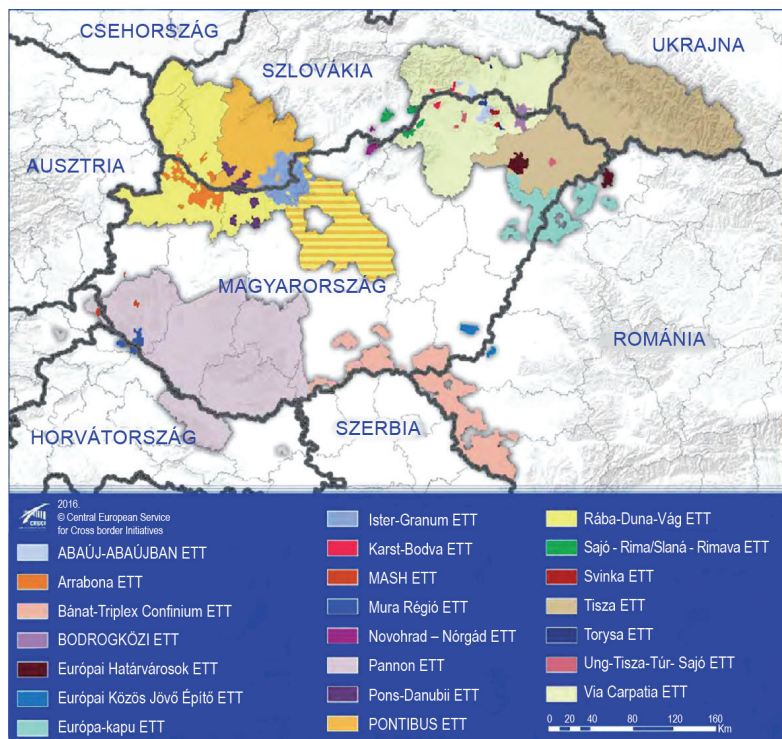
- magyar–szlovák határszakasz: 15 ETT;
- magyar–román határszakasz: 4 ETT;
- magyar–horvát: 1 ETT;
- magyar–szlovén–horvát: 1 ETT;
- magyar–szlovén: 2 ETT;
- magyar–ukrán: 1 ETT (ez az EU-ban az első olyan ETT, amely nem EU-s tagállami jogalany részvételével jött létre).

Az elsőként alapított ETT Magyarországon, az *Ister-Granum ETT* idén lesz tízéves. A térség fejlesztéseinek zömét uralják, kiemelt szerepük volt a helyitermék-hálózat kialakításában, a turisztikai desztináció fejlesztésében, a kerékpárút-hálózat fejlesztésében, a vállalkozóilgisztikai övezet kialakításában és a közlekedési infrastruktúra fejlesztésében. Legújabb infrastrukturális fejlesztésükben szlovákiai partnereként a Dunaradvány–Neszmély közti komp megvalósítását tűzték zászlajukra.

Az EU eredeti célja az EGTC alapításával mindenképpen az volt, hogy segítse a határ menti együttműködéseket, leginkább a határ menti programokban, mint menedzsment-szervezet. Ezeket a feladatokat ma a magyar–szlovák határszakaszon két ETT látja el, a *Via Carpatia* és a *Rába–Duna–Vág ETT* kisprojektalapot (kisebb terjedelmű pályázatok támogatása a régióban) működtet, továbbá foglalkoztatási, turisztikai akciótervek, infrastruktúra-fejlesztések előkészítése képezik munkájukat.

²³ Elérhető: <http://cesci-net.eu/> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 25.)

A *Pons Danubii* a magyar–szlovák határon több nyertes határ menti projektjével átfogó fejlesztéseket valósít meg. A kerékpárutak fejlesztésén át az integrált zöld- és egészségturizmus stratégiák mellett interaktív tematikus játszótereket építenek a kulturális örökség jegyében, és kialakítják a víziutas-régiók fenntarthatóörökség-menedzsmentjét. A határtérségben egyelőre elsőként integrált kerékpárkölsönző rendszert telepítenek.



1. ábra

ETT-k a magyar határ mentén

Forrás: CESCO

Magyar–horvát viszonylatban a *Mura ETT* az eddigi sikeres turisztikai összekötő munkája mellett (fenntartható vízi turizmus a Mura és a Dráva mellett) a murakeresztúri vasúti híd felújítását és gépjármű- és gyalogosforgalom részére történő megnyitását tűzte zászlajára. A híd működése a térség horvát oldali munkaerőhiányának és a magyar oldali munkaerő megtartásának problémáját is képes lenne kezelni.

A magyar–horvát–szlovén határszakaszon a *Pannon ETT* több horvát zsupánságot és magyar megyét is tagjai között tud, a legnagyobb kiterjedésű ETT ma Magyarországon. Kiemelten foglalkozik a Dráva-mente térség cselekvési terveinek kidolgozásával. A kis- és közepes vállalkozások határon átnyúló együttműködésének támogatása, határon átnyúló gazdaságfejlesztési szolgáltatások rendszerének kialakítása, a kerékpáros turizmus hálózati elemeinek fejlesztése, a térségi mobilitási és logisztikai feltételek javítása, úgymint a magyar–horvát határátkelési pontok fejlesztése, a Pécs–Eszék fenntartható autóbusszjárat

beindítása a jövőbeli legfőbb fejlesztési irányaik. 2-2 irodát nyitnak a két országban a helyi szint fejlesztéseinek segítésére.

A 2017-ben alakult *MURABA ETT* újszerűsége, hogy Lendva és Szentgotthárd településeken túl két nemzetiségi önkormányzat is alapítói között szerepel. A helyi adottságokat kihasználva on-farm jellegű öko-mintagazdaságok kialakításán keresztül kívánják ösztönözni a térség munkaerőpiaci fejlesztéseit.

A magyar–román határszakaszon működő *Európa-kapu ETT* 2012-ben megalakította a térségi Civil Klasztert, amelynek jelenleg összesen 37 tagja van, köztük alapítványok és egyesületek. Az ETT civil vonatkozású feladata, hogy a civil szervezetek által kezdeményezett pályázatokhoz szakmai segítséget nyújtson, továbbá határon túli partnereket szerezzen. Egy másik együttműködés, amelyet az Európa-kapu ETT és a Stílus Egylet Kulturális és Szabadidős Közhasznú Egyesület kezdeményezett, a *Duna Klaszter*, amelyben partnereik Ukrajnából, Romániából, Szlovákiából, Horvátországból és Szerbiából származó civil szervezetek. Szakmai segítséget nyújtanak két határon túli LEADER-akciócsoport megalakításában. Az Európa-kapu távlati céljai között a határon átnyúló ökoszisztéma megteremtése szerepelt a térségben.

A *Bánát-Triplex-Confinium ETT* Csongrád és Bács-Kiskun megyékhez (Magyarország), valamint Temes megyéhez (Románia) tartozó határ menti kistérségek/mikrorégiók, városok, községek és települések területén fekszik, 8 szerbiai tag megfigyelőként vesz részt a munkában. Az együttműködés célja az elmúlt évtizedekben perifériára szorult határtérségek dinamizálása, versenyképességének növelése.

- Az EP és az Európai Tanács 1302/2013/EU rendelete tette lehetővé a valamely tagállammal határos, úgynevezett harmadik országoknak európai területi társulásban való részvételét. A *Tisza ETT* az első olyan ETT, ahol a két magyarországi tagon – Kisvárdai város és Szabolcs-Szatmár-Bereg Megye Közgyűlése – kívül harmadik országbeli jogalany, a Kárpátaljai Megyei Tanács is tagként szerepel. A Tisza ETT célja – többek között – a közlekedési és hírközlési infrastruktúra, az energetika, az idegenforgalom, a kultúra, az egészségügy, a sport, a Tisza és mellékfolyóinak védelme és fejlesztése, a logisztika, a kis- és középvállalkozások támogatása, a környezet- és természetvédelem, a mezőgazdaság, a határ menti lakosság problémáinak kezelése.

9. További határon átnyúló együttműködést támogató eszközök

Az Európa előtt álló számos különböző – gazdasági, környezetvédelmi és társadalmi – kihívásra való eredményes reagáláshoz integrált és területi szintű megközelítés szükséges. Olyan többdimenziós, az adott hely jellegzetességeire és kívánt eredményeire szabott megközelítés, amely adott esetben túllép a hagyományos adminisztratív határokon, és amelyhez nagyobb hajlandóság lehet szükséges a különböző szintű kormányzati szervek részéről az együttműködésre és a koordinált cselekvésre a közös célok elérése érdekében. A strukturális és kohéziós alapokra vonatkozó közös előírásokat tartalmazó rendelet²⁴ ezért két új integrációs eszközt

²⁴ Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=celex%3A32013R1303> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

vezetett be, amelyek a területi szintű stratégiák gyakorlati megvalósítására használhatók, és összekapcsolják a partnerségi megállapodásokban és az operatív programokban kijelölt tematikus célokat a területi dimenzióval.

9.1. A közösség által irányított helyi fejlesztés (CLLD)

A CLLD eszközt Magyarországon a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) keretében hirdetik meg. A CLLD²⁵ szigorúan „alulról felfelé” irányuló megközelítés, a helyi intézkedéscsoport határozza meg a helyi fejlesztési stratégiát, valamint az annak keretein belül finanszírozott tevékenységeket. Községi szinten irányított városi helyi fejlesztések (CLLD) megvalósítása érdekében létrejövő helyi akciócsoportok (HACS) megalakítása célszerű.

A helyi akciócsoportok a helyi szükségleteket és lehetőségeket feltárva ösztönzik a helyi szereplők együttműködését és tudatosságát, amellyel hozzájárulnak a helyi társadalom megújításához. Az így megalakult helyi közösségek elsősorban *a kultúra és a közösségépítés terén tervezhetnek fejlesztéseket*, amely fejlesztések közvetetten közösségi alapú gazdaság-fejlesztési módszertanok kialakítását és elterjesztését szolgálják.

Az elvárt eredmény elsődlegesen:

- az integrált, közösségközpontú, alulról építkező, helyi partnerségen alapuló *város-fejlesztési programok* kialakítása;
- a közösségi kapacitások fejlesztése és az innováció ösztönzése (beleértve a társadalmi innovációt is);
- a közösségi irányítás elősegítése a közösségen belüli részvétel növelésével;
- a tartalmas szabadidő-eltöltés lehetőségeinek megteremtése;
- innovatív, egymással és a környezetükkel együttműködni képes, önmagukért tenni akaró és tenni tudó, kezdeményező *közösségek*, mindezek által fenntartható települések létrejötte.

A tervezés során szükséges azonosítani azt a városi területet, amelyen belül a HACS tevékenykedni szándékozik. Olyan együttműködést szükséges létrehozni, amelynek keretében biztosítható, hogy a helyi társadalmi-gazdasági érdekek, valamint a köz- és magánszféra képviselőinek egyike sem éri el döntéshozatali szinten a szavazati jogok 49%-ot meghaladó arányát. Magyarországon a HACS szervezetében kizárólag az a települési önkormányzat, önkormányzati intézmény, többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság, költségvetési szervek és intézményeik, valamint azok a civil szervezetek, egyházi jogi személyek (belső egyházi jogi személy), továbbá gazdálkodó szervezetek, egyéni vállalkozók vehetnek részt, akik rendelkeznek székhellyel vagy telephellyel a lefedni kívánt helyi fejlesztési stratégia (HFS) tervezési területét jelentő településen.

A megalakult helyi közösség (HACS) elkészíti integrált, területi alapú, kulturális és közösségfejlesztési tartalmú helyi fejlesztési stratégiáját (HFS). A helyi közösség vállalja, hogy a helyi szükségletek és lehetőségek figyelembevételével, a helyi környezet innovatív

²⁵ Community-led Local Development (CLLD).

jellemzőire tekintettel, hálózátépítés és együttműködés keretében készíti el a helyi fejlesztési stratégiát.

A közösségi szinten irányított városi helyi fejlesztések támogatása Magyarországon a TOP program 7. prioritástengelyében jelenik meg.²⁶ A tervezett beavatkozások: kulturális és közösségi terek infrastrukturális fejlesztése és helyi közösségszervezés a városi helyi fejlesztési stratégiához kapcsolódva.

9.2. Integrált területi beruházás (ITI)²⁷

Az ITI rugalmas eszköz a változatos területi igényekre való integrált reagálás kidolgozásához úgy, hogy a tematikus célokat sem hagyja figyelmen kívül. Az ITI lehetővé teszi a tagállamok számára az operatív programok átfogó megvalósítását, valamint az egy vagy több operatív program prioritási tengelyeiből származó támogatások igénybevételét, biztosítva ezzel egy adott területhez kapcsolódó integrált stratégia megvalósítását. Rugalmasságot biztosít a tagállamoknak az operatív programok kialakítása során, másrészt az egyszerűsített finanszírozás által lehetővé teszi az integrált intézkedések hatékony megvalósítását. Abban az esetben használhatók hatékonyan, ha az adott földrajzi terület integrált, több ágazatra kiterjedő területi stratégiával rendelkezik.

Az ITI tárgyat bármilyen, adott területi jellemzőkkel rendelkező földrajzi övezet képezheti, vagy hasonló tulajdonságokkal rendelkező különálló földrajzi területek esetében is megvalósíthatók összehangoltan. Az európai területi együttműködés keretében történő intézkedések megvalósítására és integrált városfejlesztési stratégiák megvalósítására is alkalmazható.

Előnyei:

- a strukturális alapok integrált használatát ösztönző ITI-k jobb összesített eredményt hozhatnak ugyanolyan mértékű közberuházás mellett;
- mivel több forrásból szereznek támogatást, az összehangolt intézkedések nagyobb biztonsággal valósíthatók meg.

10. A makroregionális stratégiák²⁸

10.1. A makroregionális stratégia fogalma

A makroregionális stratégia egy, az Európai Tanács által jóváhagyott keret, amelynek célja a gazdasági, társadalmi és területi kohézió elősegítése egy meghatározott, a tagállamokhoz és az ugyanabban a földrajzi térségben található harmadik országokhoz kapcsolódó földrajzi területen (makrorégióban).

²⁶ Elérhető: <https://regionalispolitika.kormany.hu/download/0/59/71000/TOP.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 20.)

²⁷ Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 20.)

²⁸ Elérhető: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0389+0+DOC+XML+V0//HU (A letöltés dátuma: 2018. 09. 20.)

Az Interreg-programoktól függetlenül 2009-től kezdődően újabb elemként jelentek meg az Európai Unió *makroregionális stratégiái*, amelyek a tagországok és régiók kezdeményezésére, a több országra kiterjedő makrotérségek átfogó fejlesztésére, közös problémák kezelésére és a regionális lehetőségek jobb kihasználására jöttek létre a hagyományos nemzeti stratégiák kiegészítéseként.

A globalizáció következtében az országok egyre jobban függenek egymástól, és a problémákat már határokat átívelően kell kezelni. Számos uniós ország és régió támogatta a makroregionális stratégiák területi gazdálkodással kapcsolatos hagyományos országos szakpolitikák kiegészítéseként való kialakítását. E stratégiákat a közös kihívások, például az innováció vezérelte növekedés, a környezetvédelem vagy éghajlatváltozás kezelésére tervezték a nemzeti, regionális és helyi szereplők bevonásával történő alulról építkező megközelítés alkalmazásával.

Amióta az Európai Tanács 2009-ben elfogadta a balti-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégiát, három további makroregionális stratégiát dolgoztak ki: a Duna-régióra vonatkozó uniós stratégiát 2011-ben, az adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégiát 2014-ben és az Alpok-régióra vonatkozó európai uniós stratégiát 2016-ban.

A 19 uniós és 8 nem uniós országot magában foglaló makroregionális stratégiák az uniós szakpolitikai keret szerves részévé váltak. Célkitűzéseik teljes mértékben összhangban állnak az EU politikai prioritásaival; megerősítik a különböző uniós szakpolitikák és eszközök közötti szinergiákat, és a kohéziós politikai keretre épülnek.

A makroregionális stratégiák megnövelik a kohéziós politika együttműködési dimenziójának értékét. Teret adnak a nem uniós tagállamok előtt is nyitva álló több szektort, országot és szintet felölelő kormányzásnak. Jelentős szerepet játszhatnak az EU külső határain fennálló esetleges negatív hatások enyhítésében, valamint annak elősegítésében, hogy ezen országok megerősítsék az unióval fennálló kapcsolataikat.

A balti-tengeri stratégia volt Európában az első makroregionális stratégia. Az EU Balti-tengerrel határos országaira terjed ki (Dánia, Észtország, Finnország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Németország és Svédország²⁹).

10.2. A Duna Régió Stratégia (Duna Stratégia³⁰)

10.2.1. A Duna Stratégia fogalma

A Duna 10 országon közvetlenül keresztülhalad, míg további 4 állam tartozik a medencéjéhez. A folyó, mint egy kapocs, fontos együttműködést igényel az országok között, nem csak uniós szinten, hiszen az esetleges szennyezések, környezeti károk nem állnak meg sem az országhatárok, sem az EU határai mentén, így a kihívásokra közösen kell választ

²⁹ Elérhető: http://publications.europa.eu/resource/cellar/df177b37-c743-496b-9523-e283d15e425b.0005.02/DOC_3 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)

³⁰ Elérhető: www.danube-region.eu/ (A letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)

adni. Így csatlakozhattak az együttműködéshez olyan nem uniós államok, mint Moldova, Montenegró, Szerbia, Bosznia-Hercegovina és Ukrajna.

A Duna Stratégiát az Európai Tanács felkérésére a bizottság dolgozta ki a Duna-régió országaival, és 2011-ben a soros magyar elnökség alatt fogadták el. Földrajzi szempontból egybeesik a Duna Transznacionális Program területével.

A Duna Stratégia, mint koherens szerkezetű keretrendszer, az együttműködés új formáját képviseli: a létező pénzügyi eszközök és politikai intézkedések koordinálására összpontosít, nem pedig újak létrehozására vagy új intézmények, új bürokrácia felállítására. A bizottság a három nem elvét a 2007–2013 közötti időszakban vezette be: *nem kívánnak pótlólagos pénzügyi forrásokat*, újabb *jogszabályi keretet* és új *intézményeket* rendelkezésre bocsátani a Duna Stratégia végrehajtásához.

„A dunai makrorégiót úgynevezett *funkcionális makrorégióként* kezelik az EU-ban.

Az ilyen típusú régióknak pedig az a legfontosabb ismertetőjegyük, hogy alapvető fontosságú *közpolitikai funkciók* kapcsolják össze hagyományosan az adott régió területi egységeit. Ezzel szemben az adminisztratív makrorégiók határait az együttműködő régiók közigazgatási határai jelölik. Az EU intézményi innovációja abban áll, hogy ezeket a szervesen összetartozó térségeket egységes stratégiai fejlesztési tervbe illeszti bele.”³¹

10.2.2. A Duna Stratégia működése³²

A Duna Stratégia keretrendszerét négy prioritás, „pillér” alkotja:

- a Duna-régió összekapcsolása;
- a Duna-régió környezetének védelme;
- a jólét növelése a Duna-régióban; valamint
- a Duna-régió megerősítése.

Minden egyes pillér több kiemelt területet ölel fel, amelyek meghatározzák a pontosabban kijelölt fellépéseket és projekteket. A fellépések végrehajtása a kiemelt területek koordinátorainak feladata; ezek az illetékes minisztériumoknál és ügynökségeknél dolgozó szakértők, egyben a jelentéstétel és az értékelés fő csatornái is.

A fellépések és projektek meghatározásakor négy tényezőt vesznek figyelembe:

- a kijelölt prioritásokhoz kell kapcsolódniuk, és egyértelmű támogatást kell élvezniük;
- hatással kell lenniük az egész makrorégióra (vagy annak jelentős részére);
- megvalósíthatónak kell lenniük;
- koherenseknek kell lenniük, és kölcsönösen támogatniuk kell egymást.

A Duna Stratégia integrált megközelítésmódon alapul, így a fellépéseket egyensúlyba kell hozni egymással a leginkább fenntartható megoldások kialakítása érdekében.

³¹ ÁGH–VÉRTES–LOSONCZ 2010.

³² Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag37/mag37_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)

A Duna-régió összekapcsolása – közlekedés, energia, kultúra és turizmus – nevű pillér három prioritási területre összpontosít:

- PA1/a: a mobilitás és az intermodalitás fejlesztése – belvízi hajóutak (közúti, vasúti, légi és belvízi közlekedési útvonalak);
- PA1/b: a mobilitás és az intermodalitás fejlesztése – vasúti, közúti és légi közlekedés,
- PA2: a fenntartható energia használatának ösztönzése (energetikai infrastruktúra, piacok és környezetbarát energia);
- PA3: a kultúra és az idegenforgalom, valamint az emberek egymással való kapcsolatteremtésének előmozdítása.

Ezek a célok elérhetők az infrastruktúra területéhez, illetve a közlekedési és energetikai rendszerek üzemeltetéséhez kapcsolódó koordináció erősítésével, a környezetbarát energia terén bevált gyakorlatok megosztásával, valamint a Duna-régió kultúrájának és idegenforgalmának népszerűsítésével.

E kiemelt területhez tartozó projektek például: hajóroncsok és egyéb hulladékok eltávolítása a folyó medréből; gyorsabb vasúti összeköttetések a nagyvárosok között; multimodális beruházások a környezetbarát mobilitási megoldások előmozdítása érdekében.

A környezet védelme a Duna-régióban nevű pillér három kiemelt területre összpontosít:

- PA4: a vizek minőségének helyreállítása és megőrzése;
- PA5: környezeti kockázatok kezelése;
- PA6: a biológiai sokféleség, a táj és a levegő-, illetve a talajminőség megőrzése.

Ezeket a célokat más szakpolitikákkal is integrálni kell. Például a közlekedési infrastruktúra ugyan pozitív hatással van a növekedésre, de amennyiben nincs megfelelően megtervezve, negatív hatással lehet a biológiai sokféleségre, a levegő- és vízminőségre.

Fontos intézkedések ezen a prioritásterületen:

- ütközősávok kialakítása a folyó mentén a tápanyagok megtartása céljából;
- a legkorszerűbb technológia alkalmazása a veszélyes hulladékokat kezelő létesítményekben;
- a Danube Floodrisk projekt kapcsán nyert adatok teljes körű felhasználása;
- a vizes élőhelyek helyreállításának segítése az árvízvédelem javítása érdekében; valamint
- a védett területek Danubeparks nevű hálózatának megvalósítása.

A jólét növelésére irányuló pillér az Európa 2020 stratégiát támogatva több mint 50 olyan konkrét fellépést és projektet támogat, amelyek a szakadékok csökkentését célozzák a tudásalapú társadalom kialakításával, a vállalkozások versenyképességének támogatásával, illetve az emberi erőforrásba és képességekbe való befektetés által.

A jólét növelését célzó intézkedéseket szolgálják: a kutatásra rendelkezésre álló források koncentrálása és koordinálása a Duna-régióban zajló kutatás és fejlesztés ösztönzése érdekében; fejlett kutatással foglalkozó közös kutatóközpontok alapítása; szakmai oktatást és szakképzést szolgáló közös programok kidolgozása; az e-kormányzási és e-egészségügyi szolgáltatások használatának bővítése a régióban élő polgárok javára; a társadalom

peremére szorult közösségek, például a romák szegénysége és társadalmi kirekesztettsége elleni küzdelem.

A régió megerősítését célzó pillér célkitűzései:

- PA10: az intézményrendszer kibővítése és az intézményi együttműködés megerősítése (ez a terület foglalkozik többek között az EGTC-k együttműködéseivel is);
- PA11: a biztonság javítása, a súlyos bűncselekmények és a szervezett bűnözés jelentette kihívásokkal való megküzdés közös munkával.

A pillér előmozdítása érdekében számos különböző intézkedést javasoltak, például: a közpénzek kezelésével kapcsolatos képzés és bevált gyakorlatok átadása; a Dunai Civil Társadalmi Fórum létrehozása; közös területrendezési iránymutatások kidolgozása.

Magyarország három kiemelt jelentőségű területen vállalt koordinációs szerepet:

- a *fenntartható energia használatának ösztönzése* témakörben Csehországgal;
- a vizek minőségének helyreállítása és megőrzése fejezetben Szlovákiával; valamint
- a környezeti kockázatok kezelése területen Romániával közösen.

A PA10 célkitűzései (Bécs városa és Szlovénia közösen koordinálja):

- Az intézmények és civil szervezetek közötti együttműködések erősítése.
- A határon átnyúló kapcsolatokban fellépő adminisztratív akadályok feltérképezése.
- A határ menti régiók együttműködésének elősegítése.
- A Duna-régióra vonatkozó, képzési intézmények által kifejleszthető, új képzési programok meghatározása.
- A civil szervezetek hálózatba rendezésével szorosabb együttműködés létrehozása, illetve az információáramlás elősegítése a Duna Stratégiáról.
- A határ menti régiók együttműködésének elősegítése.
- Az európai uniós források megfelelő felhasználásával kapcsolatos akadályok azonosítása és vizsgálata, illetve a források megfelelő koordinációjának elősegítése.

10.2.3. A terület fontosabb, magyar vonatkozású kezdeményezései

A prioritási terület kiemelt magyar célja az *Európai Területi Társulások (ETT)* – eszközének kihasználása a Duna Stratégia keretében. Az ETT-k egyre nagyobb szerephez jutnak a makroregionális stratégiákban, a 2013 októberében megjelent, a makroregionális stratégiák hozzáadott értékéről szóló tanácsi következtetésekből külön kiemelik, és a tanács az országok figyelmébe ajánlja az ETT-ket: fejlesztési és végrehajtási lehetőségként, „záslóshajó-projektek” kidolgozásához, a stratégiák láthatóságának növeléséhez, valamint a nemzetközi információcsera megkönnyítéséhez is megfelelő eszközként tekint rájuk.

A *Határon átnyúló együttműködés a Duna Régióban* című projekt is a PA10 célkitűzésének megvalósítását segíti.

A projekt célkitűzése, hogy bemutassa az ETT-k és egyéb határon átnyúló intézményesített együttműködések szerepét a Duna Stratégia megvalósításában, a kezdeményezés a Steering Group által kiadható Letter of Recommendationnel, vagyis ajánlólevéllel rendelkezik.

Az *Európa-kapu* Európai Területi Társulás pedig a civil együttműködés hatékonyabbá tételét célozza.

A jövőben a makroregionális stratégiák továbbfejlődéséhez az egyes országokon belüli és azok közötti erősebb koordináció szükséges, illetve annak egyértelmű meghatározása, hogy a Duna Stratégiát mely program(ok) és milyen formában finanszírozzák.

Lengyelország kezdeményezésére előkészítés alatt áll az EU Kárpátok Makroregionális Stratégiája, amelyben hazánk szintén teljes területével érintett lenne. A makroregionális stratégiák végrehajtását a 2014–2020 közötti időszakban többek között a transznacionális együttműködési programok támogatják.³³

Felhasznált irodalom

- ÁGH Attila – VÉRTES András – LOSONCZ Miklós (2010): Az uniós elnökség előkészületei Magyarországon 2009–2010-ben. In SZARKA László – HORÁNYI Krisztina – HORVÁTH Csaba szerk.: *Stratégiai kutatások 2009–2010*. Budapest, MTA MH. 205–224.
- COM(2000) 330 Final: Common List of Basic Public Services. Követelményjegyzék.
- JÓZSA Zoltán (é. n.): Az európai közigazgatási tér összefüggéseiről. Elérhető: https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12549/file/Az_europai_kozigazgatasi_ter.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 13.)

Internetes források

- <http://cesci-net.eu/> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 25.)
- <http://cesci-net.eu/euroregiok-HU> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 30.)
- http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/#1 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)
- http://ec.europa.eu/regional_policy/hu/information/legislation/regulations/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 15.)
- http://ec.europa.eu/regional_policy/hu/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions (A letöltés dátuma: 2018. 09. 30.)
- http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 20.)
- http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag37/mag37_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)
- <http://egtc.kormany.hu/bizottsagi-jelentes> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 14.)
- http://publications.europa.eu/resource/cellar/df177b37-c743-496b-9523-e283d15e425b.0005.02/DOC_3 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
- www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0389+0+DOC+XML+V0//HU (A letöltés dátuma: 2018. 09. 20.)
- <https://cor.europa.eu/hu/events/Pages/European-week-of-regions-and-cities-EWRC.aspx> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)
- https://drive.google.com/file/d/0B12f5xM_FRuEc2dzMVNpWkZ5NDRzSIRwMHhkSm9QM0NCQ3VZ/view (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)

³³ Elérhető: https://drive.google.com/file/d/0B12f5xM_FRuEc2dzMVNpWkZ5NDRzSIRwMHhkSm9QM0NCQ3VZ/view (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/ict-enabled-public-sector-innovation-horizon-2020>
(A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/open-government> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_hu (A letöltés dátuma: 2018. 10. 12.)

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic-plan-2016-2020-dg-regio_april2016_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52018PC0373> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=celex%3A32013R1303> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52009IR0089> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:12012M005> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 30.)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0017> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 30.)

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:EN:PDF> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)

<https://mportal.cor.europa.eu/Agenda/Documents?meetingId=2143181&meetingSessionId=2177475>
(A letöltés dátuma: 2018. 09. 30.)

<https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/MLG-charter.aspx> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 30.)

<https://regionálispolitika.kormany.hu/download/0/59/71000/TOP.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 20.)

www.danube-region.eu/ (A letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)

www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/16/a-regiok-bizottsaga (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)