

# A TELEPÜLÉSI ÉS TERÜLETI ÖNKORMÁNYZATOK KAPCSOLATAI A MAGYAR–SZLOVÁK HATÁR MENTÉN

(Relations of Local and Regional Governments along the Hungarian and Slovak Border)

MEZEI ISTVÁN – TÓTH PÉTER

*Kulcsszavak:*

*magyar–szlovák határ menti kapcsolatok önkormányzat testvértelepülés városok*

*A magyar és a szlovák közigazgatás alapjaiban önkormányzati jellegű, de a középszintek között jelentős különbség alakult ki. Míg Szlovákiában a középszintet megerősítették az állami hivatalok rovására, addig ez Magyarországon pont fordítva történt. Ez megnehezíti a határ menti önkormányzatok együttműködését, mert a szomszédos partnerek mások, a rájuk vonatkozó szabályozások eltérőek, döntési jogszabályaik különböznek. Az elmúlt 20. század folyamán kialakult határokról van szó, amelyeken az átjárás lehetősége sűrűn változott. A testvértelepülési kapcsolatok, az eurorégiós együttműködések után új lehetőségként jelent meg a területi együttműködési csoportosulás. Az alkalmi, a nemzeti együttérzést kifejező együttműködések fokozatosan felváltja a projekt-alapú, illetve az állandó munkakapcsolatot biztosító, a szolgáltatásokat közösen szervező együttműködés. A vonzásoknak megfelelően eltérő társadalmi és gazdasági mozgások indultak meg ezen a hosszú határszakaszon.*

## *A közigazgatás szervezeti felépítése*

### *A magyar közigazgatás*

A magyar közigazgatás hosszú időn keresztül előnyben volt (Cseh)Szlovákiával szemben. Magyarországon ugyanis már 1990 előtt megkezdődött a tanácsrendszer átalakítása, melynek hatására oldódott a kommunista típusú országokra jellemző merev centralizáltság.

1990-ben minőségi értelemben történt döntő változás az önkormányzati törvény megalkotásával és az önkormányzati rendszer bevezetésével. A helyi hatalom szabad választásokra alapozott megszervezése felszabadította az addig szunnyadó energiákat. Az egyes települések önállósodásával, saját belső szellemi és gazdasági erejük bekapcsolásával jelentős fejlesztések indultak el a települések többségében. Az eltelt idő alatt kiderült, hogy az önkormányzati rendszer egyik hibája az elaprózottság. Joga minden településnek, hogy teljesen önálló legyen, saját jogon önkormányzatot hozzon létre. Hiba az is, hogy a települések feltétel nélkül válhatnak várossá. Mind a kis lélekszámú települések, mind a városi funkciókat ellátni képtelen kis városok esetében komoly terhet jelent a meggondolatlanul létrehozott önálló és kihasználatlan intézmények fenntartása magas költségük miatt. Nincs jogosultsága

senkinek felülbírálni egy önkormányzati döntést, pl. fejlesztési döntést, csak ha alkotmányba, törvénybe ütköző cselekedetet akarnának megvalósítani.

Ez a jelenség összekapcsolódik az önkormányzati középszint hiányával és az államigazgatási felső- és középszint túlburjánzásával. A magyar közigazgatási rendszer középső szintje eltorzult, mert a megyei önkormányzat területi felelősséget, jogköröket és döntési hatáskört nem kapott, viszont az államigazgatási/minisztériumi ún. dekoncentrált szervek nagy számban jöttek létre, pótolandó a középszinten keletkezett hiányt.

A megye megmaradt önkormányzatnak, de a megyei tanácsokkal szembeni ellenzenv miatt elvesztette a megye lakosságára és helyi önkormányzataira kiterjedő jogosultságait és csak a hatáskörébe tartozó intézmények igazgatása maradt a feladata, annak ellenére, hogy a megyei önkormányzatok képviselőit a megye lakossága választja. A megyei képviselők megválasztásának rendjébe is hiba csúszott, mert a megyei jogú városok lakossága kimaradt a választók sorából, miközben a tízezres létszámhatár alatti és fölötti települések köre nem alkot egységes választókörzetet. Így aztán a pártlistás politikusok, azaz a megyeszékhely erős emberei adják a megyei önkormányzatok választott képviselőinek jó részét. A hatalmi játszmák a megyék ellehetetlenítésére törekednek mind a mai napig, ennek ellenére máig megvan a megyei választott képviselők és a megyei hivatalok helyismereti előnye (*Pálné Kovács* 2001).

Az önkormányzati törvény létrehozását követően indult meg az államigazgatási szervek területi hivatalainak létrehozása a hiányzó ágazati funkciók pótlására. A határ menti foglalkoztatási viszonyok fontossága miatt a munkaügyi központok példáján keresztül jól lehet szemléltetni, hogy milyen ellentmondásos helyzet alakult ki. A munkaügyi központok minisztériumi hivatalok lettek, miközben feladatuk jóval szélesebb, mint a munkanélküliek hivatalos ügyeinek intézése. Tevékenységük során szociális, oktatási, gazdasági, vállalkozói, stb. kérdésekkel egyaránt találkozhatnak. Ennek ellenére mindezen kérdésekben a felettes szervükkel, az illetékes minisztériummal állnak függelmi kapcsolatban, de a szociálisan hátrányos helyzetbe került, esetleg képzésre és családi problémáinak megoldására szoruló munkanélküliekkel a legszorosabb kapcsolatban álló önkormányzatokkal nem tartanak fenn hivatalos, legfeljebb „jó partner” viszonyt. Azzal, hogy a megyei munkaügyi központokat regionálissá szervezték 2007 óta, hét kis minisztériumot hoztak létre, ahol a munkanélküliek minden ügye papíralapú jelentések és határozatok szintjére kényszerül emelkedni, ahol minden szakmai kérdés a hivatali hierarchián keresztül indul útjára és érkezik vissza valamikor a kérdés feltevőjéhez. Szlovákiában a kerületi rendszer része az egy hivatalt alkotó munkaügyi, szociális és családgügyi hivatal, amely a közeljövőben fokozatosan a megyei önkormányzathoz kerül át. A két szervezet együttműködése a rendszerek aszimmetriája miatt bonyolulttá vált.

Az Európai Unióhoz való közeledés jegyében az 1996-os területfejlesztési törvény vezette be azt az új intézményrendszert, amely az önkormányzatok fejlesztéseit volt hivatva szervezni, illetve ennek a törvénynek az 1998-as bővítése hozta létre a magyar régiós beosztást a fejlesztések uniós mintájú megvalósítására. A régiók ügye mára komoly ellentétek forrásává vált, mert a fejlesztési pénzek elosztása fölötti

ellenőrzés a hatalomba került politikai pártok zsákmányává tette ezt az intézményt, másrészt a két középszint, a megyei és a regionális ilyen együttélése pazarló lenne. Bonyolítja és nehezíti a magyar közigazgatás helyzetét, hogy időközben az állami igazgatási szerveket is ehhez a régiós beosztáshoz igazították, előrevetítve a megyék szükségtelenek kikiáltását és elsorvasztását, illetve a régiók önkormányzati jellegűvé átalakítását. A magyar politikai közvélemény ebben a tekintetben nem tudott a szlovákhhoz hasonló kedvező megoldást találni, amelyben megmaradtak volna a hagyományos megyék, kiteljesedett feladatkörökkel, demokratikus szabályozással és a szűken vett tervezési régiók a fejlesztési feladatok ellátására.

### *A szlovák közigazgatás*

A szlovák közigazgatás hátránnyal indult az önkormányzatiság „versenyében”, mert 1990-ig a csehszlovák kommunista rendszer merev tanácsi hierarchiája volt érvényben. A kommunista rendszer megdöntésével vált lehetővé, hogy Csehszlovákia is meginduljon az önkormányzati rendszer kiépítésének útján. Hosszú időn keresztül azonban csak az 1990-ben létrehozott helyi önkormányzati rendszer működött, mert az igazgatás többi szintje megmaradt a központosított államigazgatás keretében. Az igazgatási reformok azonban abbamaradtak, mert Csehszlovákia szétválása és Szlovákia 1993-as megalakulása, az új állam szervezése volt a mindent átható fő tevékenység.

Szlovákia esetében azonban nem a közigazgatás önkormányzati jellegének kialakítása volt a fő cél. A Csehszlovák állam 1918-as megalakulásától kezdve ugyanis mindig fontosabb volt az új állam közigazgatási területbeosztásának változtatása. A közigazgatás területi felosztásával törődtek a legtöbbet, a közigazgatási határok folyamatos átrajzolása volt minden közigazgatást illető cselekvésük középpontjában. Az 1. táblázat évszámai alapján alkothatunk némi képet magunknak arról, hogy a kezdetben csehszlováknak mondott, később szlováknak elismert nemzet uralkodóvá tétele érdekében milyen gyakorisággal módosították a közigazgatási határokat a minél nagyobb arányú (cseh)szlovák többség elérése, illetve ezzel párhuzamosan a más nemzetek, elsősorban a magyarok és a németek megosztása céljából.

Az 1990-es helyhatósági törvény elfogadását követően a közigazgatás reformját csak 1996-ban folytatták, de a reform csak a közigazgatási határok megváltoztatására szorítkozott, és nem az önkormányzatiságot fejlesztették tovább. Ekkor jött létre az a nyolc kerületes beosztás, ami jól szolgálta a demokráciában továbbélő központosítást, és ismételten „sikeresen” tovább tagolta a felvidéki magyarságot.

Csak az 1998-as kormányváltás után került sor az önkormányzatiság továbbfejlesztésére. A közigazgatási határok maradtak a viták ellenére, és e határokon belül alakították ki a középszintű önkormányzatokat. A szlovák „felsőbb területi egység” (VUČ) kifejezés magyar megfelelője lehet az önkormányzati kerület vagy az önkormányzati megye megnevezés. A járási határok is többször változtak, de önkormányzati jogosítványokat nem kaptak. A szlovák kerületi önkormányzatok a 2001 decemberében tartott első megyei választások óta fokozatosan kapják meg az államtól a vagyont és a hatásköröket.

## 1. TÁBLÁZAT

### *A mai Szlovákia területének közigazgatási rendszere (The Administrative System in Present-day Slovakia)*

	<i>Nagyobb területi egység</i>	<i>Kisebb területi egység (járás)</i>
1918	8 vármegye + 12 töredék vármegye	97
1920	16 megye	95
1923	6 nagymegye	77+Pozsony és Kassa
1928	1 tartomány	77+Pozsony és Kassa
1939	6 megye	58+Pozsony
1945	–	77+Pozsony és Kassa
1949	6 kerület	90+Pozsony és Kassa
1960	3 kerület	32
1969	4 kerület (Pozsony is)	36+Pozsony és Kassa
1991	–	121 körzet (obvod)
1996	8 kerület (kraj)	79 járás (okres)
2004	8 kerület (kraj)	50 körzet (obvod)

*Forrás:* Petöcz (1998) és Kocsis (2002) alapján saját szerkesztés.

A megyei önkormányzatok legális, törvény által elfogadott egységek. Saját tulajdonnal és saját költségvetéssel rendelkeznek, függetlenségük érvényes személyi-képviselői és pénzügyi értelemben egyaránt. Bekapcsolódhatnak az üzleti életbe, és beszédhetnek igazgatási díjakat, résztvehetnek hazai és nemzetközi, határon átnyúló kapcsolatokban. Feladataikat választott képviselőtestületük útján gyakorolják. Hatáskörükbe tartozik a kötelező érvényű szabályok meghozatala. Eredeti, alapvető hatáskörük a területi tervezés, a területfejlesztés, a II. és III. osztályú utak kezelése, a középfokú oktatás, a kórházak, bizonyos szociális intézmények (mint pl. idősek otthona, gyermekellátás, krízisközpontok, árvaházak) és kulturális intézmények (galériák, múzeumok, színházak, bizonyos könyvtárak) fenntartása, részvétel a polgári védelemben, gyógyszertárak és magán orvosi rendelők működésének engedélyezése. Ezeket a feladatokat a megyei önkormányzat önállóan biztosítja, de szükség szerint együttműködhet a magánszektoral, alapíthat költségvetési és nonprofit szervezeteket.

Az alkotmány szerint a megyei önkormányzatok saját bevételeikből és állami támogatásokból fedezhetik tevékenységüket. Törvények szabályozzák a lehetséges adókat és díjakat. Költségvetésüket éves bázison készítik el, 2006-tól pedig három évre előre tervezik.

A hatáskörátadás 2002–2003-as szakaszában decentralizált feladatköröket kaptak, amelyek biztosították öngazgatási lehetőségeiket. 2004-től általánosabb feladatokat kapnak, amihez hozzárendelték az állami költségvetés megfelelő részét. Ennek értelmében a középfokú oktatás működtetésére a tanulók száma és az iskola típusa szerint normatívát kapnak. 2004-ben a megyei önkormányzatok az állami költségvetésből kapják támogatásukat, ennek két fő összetevője a megosztott állami adók és az állami költségvetés fő fejezeteinek átutalásai. 2005-től – akárcsak a települési önkormányzatok esetében – megerősítik pénzügyi önállóságukat, ami a saját bevételek növelését jelenti.

A kiadások szerkezetét az határozza meg, hogy milyen feladatok, hatáskörök ellátását adja át az állam a megyéknek. A legnagyobb tétel jelenleg az oktatás, amit a szociális, a kulturális és az egészségügyi kiadások követnek. Ehhez fog társulni a II. és III. rendű utak fenntartása, javítása, építése.

A helyi önkormányzatokhoz hasonlóan az állam csak a törvényben meghatározott módon tud a területi önkormányzatok tevékenységébe beavatkozni. Itt is fenntartja magának azt a jogot, hogy az átadott hatáskörök tekintetében ellenőrzést gyakoroljon.

A belső ellenőrzést a főellenőri osztály biztosítja, a főellenőrt a megfelelő testület választja. Hatóköre a megyei önkormányzat egész tevékenységére kiterjed, a határozatokra, az intézkedésekre, az utasításokra, a költségvetésre, a kinnlévőségek kezelésére, az eredményesség vizsgálatára, a szerződéses kötelezettségek ellenőrzésére, a vagyoneledásra, a közbeszerzési eljárások teljesítésére. Meghatározott időközönként jelentést kell készítenie a költségvetés állapotáról. Fizetését a megválasztásáról döntő testület határozza meg.

A szlovák megyei/kerületi önkormányzat feladat-meghatározása is mutat eltéréseket a magyar rendszerhez képest. Van elnevezésbeli különbség, például a megyei főjegyző igazgatói címmel bír, van tartalmi eltérés: a megyei/kerületi fejlesztést két szakági főosztály, a területfejlesztési és a területrendezési főosztály végzi.

A szlovák megyerendszer stabil középszintű igazgatást jelent, melynek hatékonyságát nem csökkenti az uniós NUTS-rendszer értelmében létrehozott négy nagy régió (Pozsony, Nyugat-Szlovákia, Közép-Szlovákia és Kelet-Szlovákia), mert ezeket az egységeket csak és kizárólag az uniós elvárások teljesítésére alkalmazzák, miközben az ország érdekét megvalósító területi önkormányzati rendszer fokozatosan kiteljesedve végzi feladatát (Mezei 2006).

### *A határ menti kapcsolatok változása az időben*

#### *A határátjárás a csehszlovák állam megszilárdításának időszakában*

Történelmi léptékkal mérve Magyarország körül nagyon új határok álltak fel az első világháború után. Ezért az általuk okozott ellentmondásos helyzetek feloldása nagy érdeklődésre számíthat.

A csehszlovák állam 1918-as megalakulása után a mesterségesen kialakított határ mentén évekbe telt az elkülönülés megszervezése. Miközben a megcsonkított Magyarország és az új államok, köztük Magyarország és Csehszlovákia között is egyre szűkült az együttműködés, a határok mentén lakók korábbi életvitelükből adódóan csak nehezen vették tudomásul az új helyzetet. A családi és a gazdasági élettel járó találkozások korlátozásának csak fokozatosan tudott érvényt szerezni a csehszlovák hatalom. A tulajdonviszonyok változatlansága miatt a földeket akkor is megművelték, ha az a másik állam területére esett (ábtirtoklás).

A csehszlovák állam második, 1945-ös megalakulása és a kommunista diktatúra bevezetése valósította meg azt az államformát, amely rögzítette és elfogadtatta az új határokat. Ez egybeesett a Csehszlovákiában megvalósított etnikai tisztogatással.

Ennek jegyében elüldözték az új országból a németeket, és kísérletet tettek a magyar nemzetiségű lakosság teljes felszámolására is. Ekkora embertömeg likvidálásához azonban a győztes hatalmak nem járultak hozzá, ezért csak részlegesen és időlegesen valósították meg eredeti tervüket. Ezt szolgálta a deportálás, az állampolgárságtól való megfosztás, a lakosságcsere, a reszlovakizálás, vagy a nem kívánatos személyek egyszerű kiüldözése. A kommunista diktatúrák létrejöttével konszolidálni kellett a két ország közti kapcsolatokat a népek barátsága és testvérisége jegyében, ezért a magyarok asszimilálásának máig tartó fő célja a tudat és a nyelvhasználat csehszlovákizálása, napjainkban szlovákizálása lett. E célnak az elérésére a társadalom életének minden területén találunk nyílt vagy rejtett módszereket az iskoláktól kezdve a munkahelyekig, mely módszerek segítségével újabb és újabb hullámok erőltetik az asszimilációt.

A második világháború utáni erőszakolt határon átjárást a teljes mozdulatlanság és szigorú határőrizet váltotta fel. Egészen az 1960-as évekig még látogatóba sem lehetett menni a testvéri országba, csak a pártállam hivatalos kapcsolatrendszerén belül. Ezekben az években alakult ki a pártközpontok által engedélyezett és ellenőrzött együttműködés modellje. Az 1960-as évek után ez a modell adott egyre több lehetőséget a gazdasági kapcsolatokra, például a mezőgazdasági gépcserére, lazítva közben az ellenőrzés szigorúságán.

Az 1980-as évektől kezdve fokozatosan a két ország közötti árkülönbség lett az átjárás szabályozója. Elsősorban a benzin árának változásához igazodott a most már turizmusnak nevezett forgalom. Az 1990-es rendszerváltozás sem változtatott ezen az állapoton, csak felerősítette a bevásárlóturizmust, mert kezdetben éveken át Magyarország jobb áruellátása vonzotta a szomszédos országok lakosait a magyarországi üzletekbe, míg Cseh/Szlovákiába az olcsóbb benzin a magyarországiakat.

### *A határ menti kapcsolatok az önrendelkezés jegyében*

Az 1990-es rendszerváltás mélyebb értelme, a szovjet uralomtól való megszabadulás, a kommunista politikai rendszerből, a diktatúrából való kiszabadulás és a demokratikus viszonyok újrászervezése lehetővé tette az önkormányzati rendszer újrafarmálását. A helyi érdekek és célok megfogalmazásának, tettekre váltásának lehetősége az országok közti kapcsolatok minőségét is új szintre emelte. A fokozatosan kiépülő, megszerveződő, hálózattá váló és egyúttal intézményesülő határ menti kapcsolatrendszer kifejezi a határ menti népesség akaratát. Az egyének célja, határokat átlépő mozgásigénye és az intézmények cselekvése kezd összehangolódni, az intézmények célja és cselekvése kezdi kifejezni az egyének céljait, akaratát. A népesség szándékainak ez az intézményesült kifejeződése adja a közelmúlt történéseinek legfőbb értelmét.

Az intézmények feladata a diktatúrákban a felsőbb politikai akarat közvetítése, a kiadott törvények, rendeletek, utasítások végrehajtása, lakosságra kényszerítése. Ezzel szemben a jól működő demokráciákban az intézmények feladata pont ellenkező – épp a népképviselő választások útján megvalósuló rendje miatt – a népaka-

rat átvitele az intézmény működési rendjébe, illetve a népakarat továbbítása a törvényhozó szervezet felé. Ennek a folyamatnak a bontakozását láthatjuk a határ menti kapcsolatrendszer új, feléledő szakaszában, több lépcsőben, különösen a 2007. decemberi határnyitás óta.

Az intézményeket mozgató népakarat fő ösztönzője az az elfogadhatatlan hátrányos helyzet, amit a határ miatt a határ mentén élőknek el kell szenvedni. Ebben a tekintetben ennek a nagyon hosszú, 670 km-es határnak több szakasza van, amelyek egymástól lényegesen különböznek. A Pozsony körüli határszakasz, amely kezd betagozódni a Bécs–Pozsony–Győr régióba, igazi agglomerációs területté kezd válni. Itt a határ már arra szolgál, hogy a kedvezőbb lehetőségeket biztosítsa az igényesebbeknek, azaz elhatárolja a zsúfoltságot és a kényelmet. A drága pozsonyi lakásokból a zsúfoltság elől menekülő szlovák állampolgárok az olcsóbb rajkai családi házakban az életmódjuknak jobban megfelelő körülményeket találják meg. Kiháználják a határok által támasztott klasszikus különbségeket, ahogyan a Duna menti magyarországi városok munkahelykínálatát a mezőgazdasági jellegű Csallóköz munkát kereső – a pozsonyi beköltözőkhöz képest jóval szerényebb életmódot folytató – lakosai. Az Ipolytól a Tiszáig tartó határszakasz mentén élők pedig azt várják, hogy bárhol, bármelyik oldalán a határnak, de teremtődjenek már meg azok a munkahelyek, amelyek biztosítani tudnák, hogy elvándorlás nélkül, akár napi ingázással is, de meg tudjanak élni.

### *A határ menti kapcsolatok törvényi szabályozása*

A rendszerváltás után először 1995-ben kötött a két ország egymással szerződést, ez az ún. alapszerződés, amit Párizsban írtak alá, mert igazából nem a magyar és a szlovák fél közösen kidolgozott, közösen megvalósítani akart szándékait öntötték formába. Az alapszerződés gyors megkötését külpolitikai érdek kényszerítette ki. A francia elnökválasztási kampányban az aláírás tényén keresztül bizonyította a leendő francia elnök külpolitikai rátermettségét. Az előkészítetlenséget bizonyítja, hogy az alaptörvény elsősorban a kisebbségi ügyekre összpontosított, és hamarjába bevett olyan európai tanácsi ajánlást is, amely a kisebbségek területi autonómiájához való jogát ismerte el. Viszont erre az akkori szlovák politikai közvélemény nem volt felkészülve és ezért viharos vitákat váltott ki. Nehezítette továbbá az együttműködést az is, hogy az alaptörvény túlhangsúlyozta az együttműködő közigazgatási szervek saját törvények betartására vonatkozó elvét, és ez meg is valósult, mert a szlovák törvények nem adtak lehetőséget a tényleges közös tevékenységre.

1998-ban a szerződés felfrissítésével törekedtek megmozdítani a holtpontra jutott együttműködést. Ezt követően a 2001-es szerződés hozta létre az addig legszélesebbkörű kapcsolat lehetőségét. Elvi jelentősége volt annak kimondása, hogy a két fél az együttműködés állami és önkormányzati résztvevői számára ugyanolyan feltételeket biztosít, mint amelyekkel a saját országukon belüli együttműködésük során rendelkeznek. Az együttműködés ösztönzésére pedig 15 pontban külön-külön fel is sorolták azokat a főbb területeket, ahol kölcsönösen szorgalmazni

kell a kapcsolatokat. Ilyen a település- és regionális fejlesztés, a határ menti térség ökoturisztikai hasznosítása, a közlekedési infrastruktúra fejlesztése, a gazdasági vállalkozások, beruházások, munkahelyteremtés elősegítése, a mezőgazdasági fejlesztés. Külön pontokban kapott figyelmet a közszolgáltatások összehangolt fejlesztése, mint például az egészségügyi intézmények kihasználása a szomszédos térségben élő lakosság számára. Mivel a sokágú szolgáltatások megvalósításában különféle szervezetek részvételével számoltak, felsorolták a támogatandó szervezeteket. Így emelte a törvény az államigazgatási szervek mellé az önkormányzatokat, a civil szervezeteket más közhasznú szervezetekkel együtt, a gazdasági vállalkozásokat és a költségvetési intézményeket. Külön cikkben hívta fel a figyelmet arra, hogy a felsorolt szervezetek külön engedélyezési eljárás nélkül, pusztán a törvények betartásával önállóan és szabadon léphetnek egymással kapcsolatba.

A törvény arra is gondot fordított, hogy létrehozza a „Határon átívelő együttműködést szolgáló Magyar–Szlovák Kormányközi Vegyes Bizottságot”. A szakterületet számba véve 11 kormányközi vegyes bizottságot állítottak fel. Számuk 2004-ben bővült 12-re, az önkormányzatok határon átnyúló együttműködését segíteni hivatott bizottság felállításával.

Az együttműködésre szükség lenne, mert minden egyes témakör összekapcsolódik határon átnyúló hatással, legyen az útépités, környezetvédelem, területrendezés, katasztrófavédelem stb. Az egyes témakörök hazai törvényi szabályozása hiányos, mert nem rendelkeznek a határon átnyúló feladatok elkészítésének szükségességéről. Ennek továbbfolytatását jelenti a szolgáltatások közös megszervezése, amely mindkét ország részéről igényli a törvények és rendeletek összehangolását a jogviszonyok tisztázása, illetve a költségek megtérítése miatt.

### *A határ menti szakbizottságok tevékenysége*

A kormányközi vegyes bizottságok közül a legaktívabb a kisebbségi vegyes bizottság volt. Munkáját illetően néhány fontos jellemzőre kell rámutatni.

A két ország közötti kapcsolat erősítését, a közlekedés könnyebbé tételét segítették azok a javaslatok, amelyek az Esztergom–Párkány közötti híd felújítását, vagy újabb határátkelők megnyitását tűzték ki célul. A szimbolikus politizálás miatt volt fontos bevenni a tárgyalások közé a pozsonyi Petőfi Sándor-szobor felújítását és ezzel párhuzamosan a budapesti Ján Kollár-emléktábla elkészítését, és mindkettő méltó helyen való elhelyezését. Komoly gyakorlati haszonnal járt volna, ha teljesítik azt az igényt, hogy tegyék közzé folyamatosan a szlovákiai jogszabályok magyar nyelvű, illetve a magyarországi jogszabályok szlovák nyelvű változatát, különös tekintettel az EU-jogszabályokra.

A Szlovákiában élő magyarok hátrányos helyzetén akart a magyar fél javítani azáltal, hogy a tárgyalások témájává tette a magyarok oktatási, közművelődési gondjait és a civil szerveződésekkel érintő problémákat. A tanári továbbképzésektől kezdve a kassai Thália színház felújításáig sok téma szolgálta ezt a célt. A magyar fél 1999-ben még volt olyan előnyben a szlovákokkal szemben, hogy felvethette a kassai konzu-



látus nyitásának ügyét, a magyar nyelv használatát szabályozó törvény ügyét, felhívták a szlovák fél figyelmét, hogy tekintse tárgyalófélnek a református egyházat, sőt, 2001-ben még a formálódó szlovák önkormányzati törvény befolyásolására is törekedett, hivatkozva a nemzetközi jogszabályokra. E felvetéseknél mindig volt ellentételezés, ami a magyarországi szlovákok helyzetének javításán keresztül valósult meg.

A két fél egyenjogúsága megkövetelte, hogy a felmerülő kérdésekre azonos súllyal tekintsenek. Ennek az lett a következménye, hogy a szlovák fél törekedett a magyar kérésekre azonos súlyú szlovák kéréssel válaszolni. Ez azonban a népesség nyilvánvaló aszimmetriája miatt nem valósítható meg minden esetben. Míg a magyarországi szlovák népesség száma a 2001-es népszámlálás szerint 17 693 fő (0,17%) volt a 10 milliós Magyarországon, addig a Szlovákiában élő magyarok száma 520 528 fő (9,68%) volt az 5,4 milliós Szlovákiában. Emiatt lehetetlenség az élet minden területén azonos számú, méretű és súlyú intézménnyel ellátni a két nemzetiséget a maga szállásterületén. Példaként említsük meg, hogy a kisebbségi vegyes bizottság alakuló ülésén a szlovák fél kérte, legyen Magyarországon is politikai képvisellete a szlovákoknak, ahogyan a magyaroknak van parlamenti képvisellete és pártja Szlovákiában. Kérték, hogy a magyar fél bővítse a magyar közszolgálati televízió és rádió szlovák adásának műsoridejét, valamint biztosítsa az egész országra kiterjedő vételi lehetőségét. Ugyanígy az oktatási, közművelődési intézmények támogatását kérve is látható, hogy a magyarországi szlovákok számára kért intézmények, épületek a szlovákok kis száma és az országban szórt letelepedésük miatt túlzott mértékű.

A szakbizottságok tevékenysége az egyes kormányok politikai hozzáállásától függ, ezért a két országban lezajlott kormányváltások óta nem csoda, hogy lelassultak a szakbizottságok munkái. Apró példa erre a glosszárium-bizottság munkája. Sok problémát okoz a tárgyalásokon, hogy eltérő a két országban a fogalomhasználat, ezért felmerült az igény többnyelvű szótár létrehozására. Ilyen szótárát már készítették cseh–német–szlovák nyelven. Ebben együvé van fésülve a három nyelven kifejtett fogalommagyarázat. Ennek mintájára Magyarországon is elkezdtek külön-külön készíteni a magyar és a szlovák értelmező szótárt, de az idő teltével arra már nem volt pénz és akarat, hogy egymás mellé szerkesszék az egyes fogalmakat, hogy elvégezzék az összevetést, az összehasonlítást. Ez még külön szakértői tevékenységet jelentett volna, de ezt az utolsó fázist már nem sikerült megszervezni. A pénzhány mellett a minisztériumi szerkezet változása is belejátszik a kudarcba. Túl gyakran változik, hogy melyik minisztériumhoz is tartozik a fejlesztés, illetve az új helyen újra kell küzdeni a fejlesztési ágazat érdekeiért, hiszen az új helyen más témák lehetnek fontosak.

A 2007-ben tartott ülésen a vegyes bizottság ténylegesen új kérdésekről már nem tárgyalt, csak áttekintette a fennálló helyzetet, kölcsönösen véleményt mondtak az eddigi tapasztalatokról, és felhívták egymás figyelmét a közös pályázatokban rejlő lehetőségekre. A fennálló helyzet és a lehetőségek azonban ennél többet kívánnak, mert az együttműködés továbbfejlesztése érdekében lenne szükség mindkét országban a törvényi szabályozások összehangolására. A szolgáltatások közös megszerve-

zése mindkét ország részéről igényli a törvények és rendeletek összehangolását a jogviszonyok tisztázása, illetve a költségek megtérítése miatt. Szükséges lenne a két ország települési és területi önkormányzati feladatellátásának, hatáskörének összehangolása is, hogy közel azonos hatáskörű, közel azonos jogkörű szervek tudjanak egymással tárgyalni.

Példaként felhozható a kapcsolatok kialakításában és fenntartásában felmerülő nehézségekre a két ország eltérő törvényi háttere, az önkormányzatok számára kötelezően ellátandó feladatok és intézményi fenntartói jogok más és más szintre történt delegálása. Emiatt a Duna partján nehézkes és körülményes a kikötők létesítése a magyarországi szabályozás miatt. A magyarországi oldalon tiltják a folyón a jetski használatát, míg a szlovákiai oldalon engedélyezik. Megnehezíti a két part közötti állandó kishajó-forgalom létesítését a motoros kishajókra vonatkozó eltérő szabályozás. Szintén problematikus a két oldal árvízvédelmi szabályozása. Míg a szlovákiai oldalon végig kiépültek a védművek, amelyeken a kerékpáros forgalom is megengedett (sőt a 63-as út esetében autóforgalmat is terveztek rá), addig a magyarországi oldalon a mai napig károkat okoz az árvíz, a töltések pedig nincsenek kiképezve sem kerékpáros, sem gépkocsiforgalomra. Ez a tény a kerékpáros turizmus fejlesztése kapcsán válhat majd fontossá, hiszen míg a szlovákiai oldal kész infrastruktúrával vághat neki a szolgáltatások fejlesztésének, addig a magyarországi oldalon maga a kerékpárút is hiányzik a legtöbb esetben.

### *A nemzeti együttérzés kifejezésétől a szolgáltatások szervezéséig – A demonstratív reprezentativitástól a praktikus partnerségig*

A települések között kialakult testvértelepülési viszonyoknak kezdetben erős politikai felhangja volt. A kommunista diktatúra évtizedeiben kifejezetten a magyar–csehszlovák barátságot kellett erőltetni. Emögött csak rejtve, bújtatva jelenhetett meg a magyarok iránti szolidaritás kifejezése. 1990 után a magyar nemzetiségűek iránt megnyilvánuló együttérzés látványos megjelenési formája lett a testvértelepülési szerződések aláírása, a kölcsönös látogatások megszervezése első sorban nemzeti ünnepek alkalmával.

A nemzeti tudat ápolása, erősítése egyre gyakorlatiasabb együttműködési formákban fejeződött ki. A civil szervezetek, az egyes önkormányzati intézmények együttműködése jelzi ezt az irányt. A hasznosság irányába tett fordulatot hozta meg az Európai Unió pénzügyi támogatása először a Phare CBC, aztán az Interreg keretében. A megszerezhető pénz reményében nekilendülő együttműködések még a tervezés időszakában sűrű intézményi hálózatot fontak a határ két oldalán lévő települések között. Ekkor terjedt el viharos gyorsasággal az eurorégiók megszervezése a teljes határszakaszon. A kapcsolatok fellendülése egybeesett az 1998-as kormányváltással, amikor az addig hatalmon volt szélsőséges nacionalista kormányt felváltotta a (jelző nélkül nacionalista) polgári kormány, a Magyar Koalíció Pártjával szövetségben.

## Az együttműködés szervezeti formái

### A testvértelepülési kapcsolat

A testvértelepülési kapcsolatok egyik jellemzője, hogy nem szorítkozik a határ menti kapcsolatokra, hiszen akár más földrészen lévő településsel is hozhat létre együttműködést. Ezért ez a kapcsolatrendszer a transznacionális kapcsolatok közé tartozik, habár a határhoz közeli települések természetesnek veszik a határ másik oldalán lévő településsel kialakítandó együttműködést.

A testvértelepülési kapcsolatok folyamatosan bővülnek. Az idők változásával azonban egyre inkább átcsúsznak a projektalapú együttműködésekbe, illetve ezt követően a szolgáltatások megszervezésébe. A világra nyitott körülmények között, az Európai Unió tagjaként Szlovákia városai is éltek a lehetőséggel, és számos más várossal hoztak létre hivatalos kapcsolatot.

### 2. TÁBLÁZAT

#### A szlovákiai városok nemzetközi kapcsolatai (International Relations of Slovak Towns)

Szomszédos ország	188
Európai Unió tagállama	84
Nem EU-tag európai ország	30
Összes európai ország:	302
Más földrész	22
Összes kapcsolat	324
Adatközlő városok száma:	68

Forrás: Az egyes szlovákiai városok honlapjai.

### 3. TÁBLÁZAT

#### A szlovákiai városok kapcsolatai a szomszédos országokkal (Relations of Towns in Slovakia with its Neighbouring Countries)

Szomszéd	8 megye*		5 megye**	
	db	%	db	%
CZ (Czech Republic)	65	34,57	37	33,94
PL (Poland)	58	30,85	23	21,10
HU (Hungary)	48	25,53	40	36,70
UA (Ukraine)	10	5,32	4	3,67
AT (Austria)	7	3,72	5	4,59
Összes	188	100,0	109	100,0

\* Szlovákia egésze

\*\* A magyar határt érintő megyék

Forrás: Az egyes szlovákiai városok honlapjai.

A 136 szlovákiai városból 68 (50%) adott tájékoztatást honlapján testvérvárosról (2. és 3. táblázat). A legtöbb kapcsolat a szomszédos országok városai között jött létre, első helyen a csehekkel. A nem szomszédos európai uniós országok között Németország vezet, a nem uniós európai államok közül a legtöbb kapcsolatot Szerbiával és Montenegróval kötötték. Európán kívüli földrészek között az első helyen az Amerikai Egyesült Államok áll. A kapcsolatok mozgatórugója sokrétű. Jelentős a szlovák nemzeti érdekek képviselője, mert minden viszonylatban kimutatható, hogy valamilyen szlovák vonatkozás adott alkalmat az együttműködésre. Ezen kívül egyéb praktikus okok is megtalálhatók, mint például a városfejlesztési tapasztalatok megszerzése.

A táblázatból kiderül, hogy egy-egy megye kapcsolatrendszerét a szomszédos ország befolyásolja a legnagyobb mértékben a hagyományosnak mondható kiemelkedő cseh kapcsolatokon túl. A magyar határral szomszédos megyék adataiból is ez derül ki: a magyarországi városokkal kiépített kapcsolatok meghatározóak (3. táblázat). Az együttműködések kialakításakor figyelembe veszik a földrajzi távolságot, de a nemzetikulturális vonatkozások sokszor erősebbek ennél. Ezzel magyarázható, hogy a szlovákiai (magyar többségű) városok minden romániai várossal kiépített kapcsolata erdélyi (magyar többségű) városhoz kötődik, hogy a szlovákiai (szlovák többségű) városok Magyarországon és Szerbiában is a szlovákok lakta településeket keresik.

Az intézmények közötti kapcsolatokra is ugyanaz az önállóság jellemző, mint az önkormányzati kapcsolatokra. Az egyes intézmények maguk döntenek el, alakítanak-e ki együttműködést vagy sem, és a kapcsolatépítés innentől kezdve a két fél együttműködési szándékán múlik. A leggyakoribb az iskolák és a művelődési közösségek találkozása. Ilyenkor énekkarok, irodalmi színpadok, sportegyesületek találkoznak, vagy tanulmányi versenyeken mérik össze tudásukat a tanulók. A pályázati lehetőségek segítenek a szervezéshez szükséges pénz előteremtésében.

### *Euroregiós kapcsolat*

Európában már ötven éves hagyománya van az eurorégiós együttműködésnek. Tevékenységük a mai, határok nélküli Európában is fontos, mert az országhatárok mentén élők hátrányos helyzetüket szeretnék oldani ennek a szervezeti formának a segítségével, amelyben részt vesznek a helyi és a regionális hatóságok képviselői, a társadalmi és a gazdasági élet szereplői. Az önkormányzati szereplők jóvoltából politikai döntéshozó szereppel is bírnak, emiatt kapcsolódni tudnak a hazai és az európai döntéshozó szervekhez. Erejüket jelzi, hogy létrehozták az Európai Határ menti Régiók Szervezetét (ABRD), amely már az Európa Tanács és az Európai Unió határ menti együttműködést érintő politikájának kialakítására is befolyással van. Megteremtették a nemzetközi jogi kereteket, kialakították a pénzügyi támogatások politikáját. Ez utóbbiak sorába tartozik az Interreg, a Phare CBC, a Tacis CBC programok futtatása.

Az eurorégiók szervezeti felépítésében többféle minta figyelhető meg. Egy részükben a határ két oldalán tükörszervezetek alakulnak, amelyek sokszor megté-

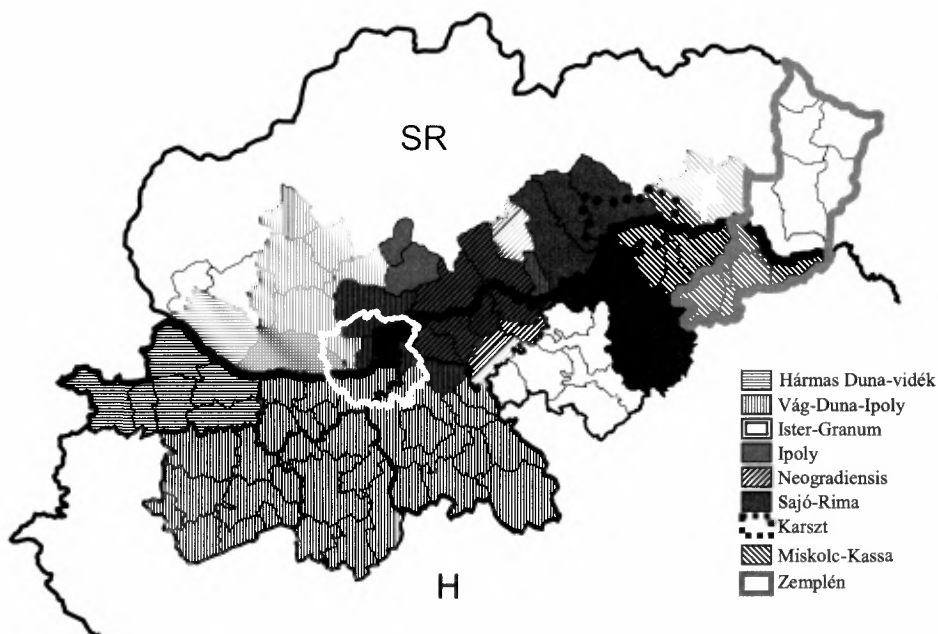
vesztően önmagukat is „eurorégióknak” nevezik, majd a két tükörszervezet köt együttműködési megállapodást egymással. A Sajó–Rima Eurorégió esetében mindkét oldalon így hívják a szervezeteket magyarul, illetve szlovákul, s a megalakult közös szervezetnek is ez a neve, hozzátéve, hogy Határon Átnyúló Együttműködés. Az Ipoly Eurorégió is eredetileg a magyar oldali Ipoly Eurorégió Határon Átnyúló Együttműködés és az Ipeľský Euroregión, Jogi Személyek Szövetségéből alapított Szövetséget (1. ábra, 4. táblázat).

A másik modell szerint a részt vevő tagok saját maguk kötik együttműködési szerződést mindkét oldalról. Választott testület, elnök, illetve elnökség, titkárság (munkaszervezet), valamint munkacsoportok alkotják az eurorégiók közös szervezetét. Ezeket a tagok választják, illetve a munkabizottságokba a résztvevőket delegálják.

A titkársági, illetve munkaszervezet funkcióra csak néhány eurorégió esetében hoztak létre önálló irodát. Ezzel szemben több eurorégióban fordul elő, hogy valamelyik tag működteti a munkaszervezetet, esetleg mindegyik oldalon van egy-egy titkárság (pl. Kárpátok Eurorégió). Ahol közös jogi személyiségű szervezetet hoztak létre, ott nyilvánvalóan van egy konkrét központ, székhely, s a másik ország(ok)ban iroda. A titkárság vagy munkaszervezet működési költségeit általában a tagok éves befizetései fedezik, a legtöbb esetben a lakosságszám szerint, de van rá példa, hogy egyenlő arányban.

### 1 ÁBRA

*Eurorégiók a magyar–szlovák határon  
(Euroregions along the Hungarian and Slovak Border)*



Forrás: Saját szerkesztés. Térképes ábrázolás: Mády Máté.

Az eurorégiók működésének van egy fontos, országos célja is. Ha az eurorégiók kiteljesíthetik tevékenységüket, ha sokasodó számban valósíthatják meg terveiket, ha egyre szélesebb körben terjednek el a kialakuló kapcsolati hálók, akkor mindennapi tapasztalatokat szereznek a résztvevők a két szomszédos ország együttműködési gyakorlatáról. Az itt szerzett tapasztalatok pedig átvihetők az országos szintre is (Mezei 2008).

#### 4. TÁBLÁZAT

*Eurorégiók a magyar–szlovák határon  
(Euroregions along the Hungarian and Slovak Border)*

<i>Név</i>	<i>Magyarországi székhely</i>	<i>Szlovákiai székhely</i>	<i>A megalakulás éve</i>
Hármas Duna-vidék Eurorégió	Győr	Dunaszerdahely	2001
Vág–Duna–Ipoly Eurorégió	Tatabánya	Nyitra	1999
Ister–Granum Eurorégió	Esztergom	Párkány	2003
Duna Eurorégió	Neszmély	Búcs	2003
Ipoly Eurorégió	Balassagyarmat	Ipolytság	1999
Neogradiens Eurorégió	Salgótarján	Losonc	2000
Sajó–Rima Eurorégió	Putnok	Rozsnyó	2000
Karszt-Eurorégió	Perkupa	Pelsőc	2001
Miskolc–Kassa Eurorégió	Miskolc	Kassa	1999
Zemplén Eurorégió	Sátoraljaújhely	Királyhelmec	2004
Kárpátok Eurorégió	Nyíregyháza	Eperjes	1993/1996

*Forrás:* Saját szerkesztés.

Az eurorégiók azonban nem kaptak sem Magyarországon, sem Szlovákiában kiemelt figyelmet. Nem lettek előnyökkel bíró jogalanyok, nem kaptak törvényi támogatást. Így csak egy próbálkozás voltak annak a feladatnak a megoldására, amit a határ menti együttműködés jelent. A határ menti együttműködések európai gyakorlata újabb jogi formát eredményezett, ez az európai területi együttműködési csoportosulás.

#### *Európai Területi Együttműködési Csoportosulás (EGTC)*

2006 júliusában hozta meg az Európai Parlament és a Tanács az 1082-es számú rendeletét az európai területi együttműködési csoportosulásokról. Ez az együttműködési forma válasz volt azokra a nehézségekre, amelyek például az eurorégiós együttműködésekben akadályozták a közös és eredményes munkát. Kiküszöbölni szándékoznak a jogbizonytalanságot a csoportosulás jogalanyiségének elismerésével. Önállóságát kívánják növelni azzal, hogy ingó és ingatlan vagyonnal rendelkezhet, személyzetet foglalkoztathat, és bíróság előtt eljárhat. Mozgásterületet növelni, hogy nemcsak a közösségi alapokra számíthatnak programjaik tervezésekor, megvalósításakor, hanem ettől függetlenül a saját országuk nemzeti vagy területi

forrásaira is, de akár saját erejükre is, bármilyen más hozzájárulás nélkül. A csoportosulások tagjai lehetnek: tagállamok, regionális és helyi hatóságok, egyéb közjogi intézmények, amelyeknek a körét a rendelet szabályozza.

Az európai területi együttműködési csoportosulás első ízben teszi lehetővé, hogy a különböző tagállamok hatóságai a nemzeti parlamentek által ratifikált nemzetközi szerződések nélkül működjenek együtt. Mindazonáltal a tagállamoknak jóvá kell hagyni a leendő tag részvételét a csoportosulásban, csakúgy, mint annak hatáskörét és feladatait. Egy csoportosulást létrehozó egyezmény értelmezésére és végrehajtására annak a tagállamnak a joga alkalmazandó, amelyben a csoportosulás létesítő okirat szerinti székhelye található.

A tagállamok szuverenitásának védelmét szolgálja, hogy a csoportosulás által hatóságként gyakorolt hatáskörök nem érinthetik a rendőrségi és szabályozói, azaz törvényhozói hatásköröket, nem láthatnak el igazságügyi és külpolitikai feladatokat. A csoportosulás feladata a gazdasági és társadalmi kohézió erősítése (Pintér 2007).

A rendelet kötelezi a tagállamokat, hogy tegyék meg a végrehajtásához szükséges intézkedéseket, és hozzák meg a rendelet hatékony alkalmazásának biztosításához szükséges rendelkezéseket. A rendelet 2007. augusztus 1-jétől teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban. Nemzeti rendelkezések előzetes elfogadása nélkül is lehet csoportosulásokat létrehozni. Magyarország 2007 júniusában fogadta el a törvényt, Szlovákia 2008 februárjában, de a köztársasági elnökük nem írta alá.

A határon átnyúló fejlesztési programok, gazdasági és társadalmi együttműködések keretei alapvetően megváltoznak 2008-tól. Egyrészt a schengeni belső határok megszűnésével a gazdasági kapcsolatok erősödnek, új együttműködési modellek jönnek létre. Másrészt az együttműködési csoportosulást szabályozó rendelet várható hatásaként esély van a határ két oldalán lévő kistérségek szerves, egybefüggő fejlesztésére a határon átnyúló vidékfejlesztési programok megvalósításával.

Az EGTC rendelet értelmében az együttműködő csoportoknak képesnek kell lennie az EU által társfinanszírozott együttműködési programok (ERFA, Strukturális Alapok) és az állami vagy regionális/megyei/járási szinten kezdeményezett programok végrehajtására. E tekintetben a menedzsment feladatokat ellátni képes mikrotérségi munkaszervezetek felkészítése elsődleges fontosságú, mert csak így nyílik lehetőség arra, hogy az együttműködő települések valós igényeinek megfelelő területi együttműködések és programok meg is valósuljanak.

Magyarországon az első csoportosulás 2007. január 27-én Fehérgyarmaton jött létre. Az Ung–Tisza–Túr Európai Területi Együttműködési Csoportosulás egyezményét a négy ország alapító önkormányzatainak polgármesterei írták alá. Céljuk a folyók völgyében található 216 település mintegy 400 ezer lakosa gazdasági-kulturális együttműködésének előmozdítása. A csoportosulás háromfős munkaszervezetének központja a magyarországi Túristvándiban, a polgármesteri hivatalban van. A szervezet előzményének a 2000-ben 15 taggal megalakult Beregvidéki Határmenti Önkormányzati Társulás tekinthető (Négy ország... 2007).

## *Az együttműködések típusai*

### *Projektalapú együttműködések*

#### *A nemzeti együttérzésre alapozódó projektalapú együttműködés*

A testvértelepülési kapcsolatok reprezentativitása mellé felzárkózott a határnyitás óta néhány reprezentatívnak mondható, de inkább jelképes, tüntetően megvalósított beruházás ügye. A határ menti utak, átjárók kitisztítását, felújítását több helyen baráti együttműködésből valósították meg. Átjárja ezt az együttműködést a népképviselői jelleg, mert mindenütt lehetett találni legalább egy önkormányzati képviselőt, de néha polgármestert is, aki megszervezte a közös munkát. Épp szervező-irányító egyénisége miatt lett az illető képviselő/polgármester, ezzel a cselekedetével is csak kifejezte a közösség beléfkettett bizalmát. De ott volt az önkéntes elem, a civil kurázi eleme is, mert az önkormányzatoknak sem a költségvetése, sem a jogköre nem terjed ki a településközi utak felújítására, építésére. Emiatt ezekben az útépitésben részt vettek a környező üzemek, kőbányák, sóderbányák, cementgyárak tulajdonosai, vezetői, valamint az érintett felek, maguk a környéken lakók (pl. Hídvérgárdó [HU] – Bódvavendégi–Tornaújfalu [SK]). A nyilvánosságot a kocsmá falra tűzött hirdetés biztosította, a tulajdonjogok tisztázását meg az könnyítette meg, hogy Ózd-Susa esetében a földtulajdonban érdekelt fél nagyapja szervezte a népszavazást a falu visszacsatolásáért 1918 után (Ózd-Susa [HU] – Rimaszécs [SK]).

Az ellenkező nemzeti érzélem is cselekvőképes a megnyitott határ mentén, mert a korábban Sátoraljaújhely részét képező, ma Szlovákiához tartozó városrészt, új néven Kisújhely, vagy Szlovákújhely polgármestere az Európai Unióval dacolva sem hajlandó a beton virágládákat a közútról elvitetni, hogy megnyissa a forgalmat a közlekedésnek.

A projektalapú együttműködések jellemzője, hogy valamilyen közös beruházásra összpontosítanak. A beruházás általában egyszeri összefogást kíván, amit a fenti példák alapján önérből, társadalmi munkában is meg lehet szervezni. A nagyobb léptékű feladatok megvalósításához azonban már jelentősebb mennyiségű pénzre van szükség, viszont a pénzforrások szűkössége, illetve még inkább a hátrányos helyzet, a pénzszerzés kényszere miatt csak pályázati forrásokból tudják céljaikat megvalósítani. Így lesznek az emberi igényekből projektek. Mivel az igényekhez képest csak a szerencse juttat egy-egy települést abba a kedvező helyzetbe, hogy sikerrel pályázhasson, a pályázatírás mindennapi eseménynek, egy pályázat megnyerése viszont kivételes eseménynek számít.

#### *A pályázati piacon zajló projektalapú együttműködések*

A határ menti együttműködések a Phare CBC program segítette (5. táblázat). A magyar–szlovák határon két szűkítő megszorítással kell erről a programról beszélni. Egyrészt csak 1999-ben indult el ezen a határszakaszon a közös pályázati



lehetőség, mert előtte az osztrákokkal együtt volt két kísérleti próbálkozás. A másik megszorítás azt jelenti, hogy erre a magyar szempontból leghosszabb határszakaszra jutott a legkevesebb támogatási összeg, évente 2 millió euró.

### 5. TÁBLÁZAT

*Phare CBC programok a magyar–szlovák határon  
(Phare CBC Programmes along the Hungarian and Slovak Border)*

	1995	1996	1999	2000	2001	2002	2003
Jóváhagyott támogatás összege:	1 500 000	1 500 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000
Leszerződve:	723 116	1 498 580	1 793 815	1 969 670	1 998 659	1 819 146	1 953 459
Program zárása:	1999.07.31	2000.12.31	2002.12.31	2003.12.31	2004.11.30	2005.11.30	2006.11.30
Támogatott projektek							
nagy:	4	4	1	1	1	15	18
kicsi:	–	20	11	11	9	11	5

*Forrás:* Váti Kht.

Menet közben az irányító hatóság módosított a kezdeti gyakorlaton, mert a nagyobb összegű pályázatokra szánt pénzt az utolsó két fordulóban többfelé osztotta az igények miatt; ha már kevés a szétosztható pénz, legalább többen kapjanak belőle. A kis összegű támogatások esetében lehet azt a következtetést levonni, hogy a városok pályázati aktivitása volt a magasabb, illetve a Dunától keletre fekvő megyékből érkezett több pályázat. Az igényelt összeg és a ténylegesen elköltött összeg közti óriási különbség megerősíti a korábbi észrevételt, hogy a sok jó pályázat közül már a szerencse döntötte el, ki lesz a nyertes (Mezei 2004). Mindenesetre az önkormányzatok mind a hazai, mind a külföldi kapcsolatokat érintő tevékenységükben megmerítkezettek a pályázati piac meglehetősen szegényes választékában. Erre az önkormányzati bevételek szűkös volta folyamatosan kényszeríti őket. A bevételek részletes vizsgálata nyújthatna csak pontos ismereteket arról, hogy milyen a határ menti polgármesterek-testületek talpraesettsége.

#### *Az együttműködések következményei*

A tervek készítésének feltétele lett a valóságos viszonyok feltárása, a helyzet-elemzés, amire alapozva lehet elkészíteni a terveket. A helyzetelemzés elkészítése egyre nagyobb szakértelemmel történik. A beruházások, a beruházások megvalósításával járó együttműködések tervezésébe bevonják az önkormányzatok az elemző megközelítést. Néha kutatók igénybevételevel, néha saját szakemberek bevonásával. A helyzetfeltáró tanulmányok néha felszínesek, de egyre inkább komoly statisztikai, adatgyűjtő tevékenységre alapozva tárják fel a településközi, térségi viszonyokat, amelyekre támaszkodva kibontják az ott várható, tervezhető fejlesztéseket. Az államigazgatási szervek közül is tudunk példát hozni erre, mert a munkaügyi központok statisztikusokat, elemzőket is foglalkoztatnak. Az együttműködések tervezése során fel kell mérni a földrajzi teret, a népességet, a foglalkoztatottságot, a

képzettséget, a gazdasági környezetet, a közlekedési lehetőségeket, és így tovább. Ez mind azt feltételezi, hogy a tudomány, azon belül a földrajztudomány, a szociológia, a közgazdaságtan egyre több tétele, tanítása kerül be az egyes szakmák tudáskészletébe.

A tervezésben résztvevők közé több szakma képviselői tartoznak. Az önkormányzatok képviselői, hivatali szakemberei mellé bevonják az államigazgatás szakértőit, a gazdasági élet szereplőit, vállalkozói érdekképviselőket, civil szervezeteket.

A tervezési intézményrendszer felépítése, működésének módszere Magyarországon még nem jutott nyugvópontra. Folyamatosan változik a fejlesztések témája is. Kezdetben az elmaradott területek fejlesztésére akarták szorítani a kormányokat, aztán regionális egységek kerültek előtérbe, mint például egy nagyobb régió, majd a kistérség. A közelmúltban felbukkant a központok szerepének előtérbe állítása a pólus-programmal, most lecsendesedni látszik és átveszi helyét általában a városok fejlesztésére való törekvés.

Azok a magyarországi szereplők, akik részt vesznek a magyar–szlovák határ menti együttműködésben, vegyes érzelmekkel észlelik a megváltozott nyelvi viszonyokat. Nem tudatosult a magyar közvéleményben, de még a határhoz közel lakókban sem, hogy a több évtizede zajló cseh/szlovák asszimilációs politika sikeres volt. Elsősorban a második világháború után kierőszakolt deportálásoknak, kitelepítéseknek, reszlovakizálásnak az eredményeként a nagy létszámú magyar tömböket is feltörte a szlovákok megjelenése, domináns pozícióba kerülése, a magyarok alávetett helyzetbe hozása. Elérte célját a nagy mértékű betelepítés a lakosságcseré után, illetve ezt követően a majdnem teljes szlovakizálás. A Nagykürtös–Losonc–Fülek–Rimaszombat–Tornalja–Pelsőc–Rozsnyó–Szepsi városvonal mentén sikerült viszszaszorítani, asszimilálni a magyarokat, és szlovákok betelepítésével, a magyarok átnevelésével megváltoztatni a nemzetiségi viszonyokat. Sikeresen váltották a korábban rendkívül erős magyar öntudatot szlovák öntudatra. Ez is az asszimilációnak egy fajtája, magyarul beszélő szlovákokat nevelt ki az állam. Mindennek az a következménye, hogy a határok megnyitásakor nehéz partnert, akár csak magyarul beszélő partnert találni. Kevés a magyar érzelmű, a magyar érdekeket, a magyar nemzet egyesítését megértő partner. Erre számadataink is vannak, mert Szlovákiában váltották ki arányait tekintve a legkevesebben a magyarigazolványt.

A nyelvi nehézségek áthidalására jó szolgálatot tesz az angol nyelv, de erre egyik fél sincs igazából felkészülve, meg nem is tartják az ott élők természetesnek. A most tanuló fiatal generációtól várják az angolnak, mint közvetítő nyelvnek a könnyed, tárgyalóképes használatát, de a valóságban eldöntetlen kérdés, hogy melyik nyelv lesz a diplomáciai nyelv a kapcsolatok fenntartásában. Közben, épp a határnyitás következtében megindult az addig lenézett magyar nyelvismeret felértékelődése. Ma már keresik is azokat az iskolázott fiatalokat, akik magyarul, szlovákul és angolul beszélnek. Elsősorban a település- és területfejlesztésben, illetve a gazdasági életben nőtt meg irántuk a kereslet.

### *Tervek a szolgáltatások közös szervezésére*

Az együttműködés legteljesebb formája az, amikor a határra való tekintet nélkül, a felmerült emberi és piaci igények kielégítése céljából összekapcsolódnak a szolgáltatások. Ez a leggyakorlatiasabb együttműködési forma. Emögött többnyire intézmények állnak, például kommunális szolgáltató, iskola, egészségügy, szociális ellátás, mint emberi igényeket kielégítő szolgáltatások, illetve gazdasági szereplők, amelyek a piaci igényekre figyelnek a haszon reményében.

#### *A szolgáltatásban érdekelt tárgyaló felek megkeresése*

A települési önkormányzatok mindegyikében felmerülhet a lakossági igények kielégítésének olyan módozata, amelybe bekapcsolják a határ mindkét oldalán lévő kapacitásokat, lehetőségeket.

A megyei önkormányzatok ebben a tekintetben a közvetítő szerepét játsszák. Megkeresik azokat a szereplőket, amelyek hasonló feladatokat látnak el, megkeresik a tárgyalásra jogosult feleket, illetve elérik, hogy a tárgyalásra jogosult (állami-önkormányzati-gazdasági-civil) felek kezdjenek egymással tárgyalásokat. A szükséges adminisztrációs, hivatali, törvényismereti tudásukat adják a szolgáltatások összekapcsolásához.

#### *A feladatellátás összehangolása*

A szolgáltatásban közvetlenül részt vevő intézmények (kórház, orvosi szolgálat, mentőszolgálat, alsó- és középfokú iskola, szociális intézmény, kommunális szolgáltató stb.) ezek után fedik fel egymás előtt, miben van erősségük, szabad kapacitásuk, miben van gyengeségük, kapacitásigényük.

Elfogadott és rendezett az egészségügyben a sürgősségi ellátás kölcsönös teljesítése, államközi szerződések alapján. A programozott, a jelentkező betegek állapotától függő, emiatt tervezhetőnek, irányíthatónak mondható egészségügyi ellátás esetén azonban a társadalombiztosítási rendszerek megegyezése szükséges a betegellátás költségeiről. Az egészségügy igen költség- és műszerigényes. Ezért kell megvizsgálni, hogyan lehetne az együttműködés keretében a teherelosztást megoldani. Meg kell vizsgálni, ki milyen területen áll jobban, mit fejlesztett jobban, amit fel tudna ajánlani a másik félnek valamiért cserébe. Első lépés a szakorvosi területek feltérképezése, ezt követi az elszámolási rendszer feltárása. Az ellátások költsége országonként eltérő, jelentős árkülönbség van a két ország között. A szlovák biztosítóknak nem éri meg, hogy a drágább szolgáltatást nyújtó magyarországi oldalon vegyék igénybe a kórházi ellátást a hozzájuk tartozó szlovák állampolgárságú betegek. Hozzájárul a kapcsolatfelvétel nehézségeihez, hogy Magyarországon évek óta kiszámíthatatlan, mi fog történni az egészségügyben. A magyarországi kórházak talpon maradása önmagában nagy teljesítmény, ami mellett időben sem fér el a másik országgal való kapcsolatfelvétel.

Az oktatásban, a szociális ellátásban és minden további szolgáltatásban az illető szolgáltatás állami-önkormányzati költségeinek megtérítéséről kell megegyezni. Az oktatásban eddig a nemzeti együvé tartozás érzelme oldotta meg a felmerült kérdéseket. A határhoz közeli városok középiskoláiban viszonylag nagy létszámúak vannak nem magyar állampolgár diákok, azonban a fenntartók sokfélesége miatt megoszlanak a terhek. Sátoraljaújhely városában van megyei, városi és egyházi fenntartású középiskola, de létrejött a 2007-es tanévtől egy olyan megoldás is, hogy a szlovák–magyar két tannyelvű általános iskola fenntartói jogai átkerültek az Országos Szlovák Kisebbségi Önkormányzathoz. Így a városban tanuló kb. száz diák taníttatásának költségvetési terhe megoszlik a sok fenntartó között.

A szolgáltatások közös megszervezése mindkét ország részéről igényli a törvények és rendeletek összehangolását a jogviszonyok, illetve a költségek megtérítése miatt.

### *Közigazgatási szereplők*

#### *A megyei önkormányzatok*

##### *Személyes vonatkozások*

A megyei önkormányzatok kapcsolatrendszerében az esetek többségében fel lehet fedezni a személyesség jelenlétét. A beszélgetések során kiderül, hogy az ügyeket intézők között van/vannak felvidéki származásúak, valamilyen rokoni/személyes kötődéssel rendelkező munkatársak. Ha a szlovákiai oldalon is találnak magyar nemzetiségű szakértőt, akkor az együttműködés gördülékennyé válik.

A Borsod-Abaúj-Zemplén megyei önkormányzat úgy készült az európai uniós csatlakozásra, hogy 1998–2002 között nemzetközi referensét már elküldte Brüsszelbe képviselőnek, ami azt jelentette, hogy az illető szakember évente négy alkalommal kint tartózkodott. Kézzelfogható haszna lett az akciónak, mert így a két szomszédos megye (Kassa és Borsod-Abaúj-Zemplén) már 2001-ben pontos információkhoz jutott a 2002-ben meghirdetett 2004–2006 Magyarország–Szlovákia–Ukrajna szomszédosági programról.

##### *Jogállami keretek*

A két ország eltérő időpontban alakította át közigazgatási rendszerét. Magyarországon már 1990-ben önkormányzattá formálták a megyei tanácsokat, míg erre Szlovákiában csak 2001 után került sor. 2002-től számíthatjuk a két ország megyei önkormányzatai közötti kapcsolatfelvételt, ami az elnökök udvariassági találkozásával kezdődött. Előtte az államigazgatáshoz tartozó szlovák kerületekkel kellett tárgyalnia a megyei önkormányzatoknak. Példaként említsük meg a területrendezési tervek egyeztetését, amire már a tanácsi rendszerben is szükség volt. Külön bizottságok folytatták ezeket a tárgyalásokat, jegyzőkönyvek tanúskodnak róla.

### *Diplomáciai megoldások*

A magyarországi megyei önkormányzatoknak diplomatikusan kell közeledniük a szlovákiai partnerhez. A kapcsolatfelvétel könnyebbé válik, ha az első lépések angol nyelven történnek. A találkozások sűrűsödésével aztán kezdenek előtűnni a magyarul tudó, majd a magyar munkatársak. Megakad viszont a tárgyalások menete, ha a kialakult bizalmi viszonyt ápoló munkatárs más munkahelyre megy dolgozni. A külkapcsolatok esetében nagyon fontos a személyes ismeretség.

Közvetítő szerepet tölt be a megyei önkormányzat a különféle szervezetek között. Példa erre az útépités ügye. Szlovákiában a megyei önkormányzatokhoz tartoznak a II. és a III. jelű közutak, tehát a megyéknek saját tulajdonú útjaik vannak. Ezzel szemben Magyarországon csak a településhatáron belüli utak tartoznak a települési önkormányzatokhoz, de a települések közötti utak már állami tulajdonúak. A közútkezelő szervezetek tehát Szlovákiában a megyékhez tartoznak, Magyarországon pedig egy államigazgatási dekoncentrált szervezethez. A megyei önkormányzatok a mostani határon átnyúló együttműködésben csak támogatni, befolyásolni tudják az útépitést, szervezéssel, tárgyalásokkal, mert nincsenek döntési helyzetben. Ennek megfelelően az Interreg IIIA 2004–2006 időszakában az Útgazdálkodási és Koordinációs Igazgatóság pályázott (jogutód: Közlekedésfejlesztési Koordinációs Központ – továbbiakban: KKK). Az eljárás a következőképpen zajlott: a megyei önkormányzat megtárgyalta a Kassa megyei önkormányzattal, hogy a „történelmi átkelők” revitalizálása történjen meg. Ezt követően a megyei önkormányzat a dekoncentrált szervhez fordult, kérve, vegye tervei közé ezeket az átkelő szakaszokat. A tervezést a MÖK szorgalmazta, el is készültek, de csak a magyarországi oldalon. A megyei önkormányzat feladata most az, hogy figyel. Ha a szlovákiai oldalon is elkezdik a tervezést, akkor ismételten elkezdik a tevékenységek összehangolását a szlovákiai megyei szervezet és a magyarországi dekoncentrált szerv, a KKK között.

Diplomáciai tevékenységnek minősíthetjük, hogy a szlovák fél elfogadta a CSEMADOK-ot partnernek. Ezt úgy sikerült elérni, hogy Borsod-Abaúj-Zemplén megye és Besztercebánya megye megállapodtak abban, hogy a szlovák kisebbség és a magyar kisebbség együttműködését támogatják, de Szlovákiában nincs kisebbségi önkormányzat, ezért elfogadták a CSEMADOK-ot. A közös programban a fő szervező szerepét a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei szlovák kisebbségi önkormányzat fogja játszani. Az együttműködés érdekében a Borsod-Abaúj-Zemplén MÖK elnöke együttműködési szándéknyilatkozatot írt alá a CSEMADOK országos elnökével 2007 áprilisában. Így a két szervezet hallgatólagosan hasonló jogállásúvá vált.

A megyei önkormányzatoknak szembesülniük kell a változó szlovákiai politikai környezettel. A 2006-os kormányváltás óta eltűntek a korábbi kapcsolatokat biztosító magyar nemzetiségű hivatalnokok. Újból az észak felé húzó szlovák érdekek kerültek előtérbe, háttérbe szorítva a dél felé irányuló magyar igényeket. Ez különösen Besztercebánya esetében figyelhető meg, mert a megyeközpont földrajzilag túlságosan is északra van, a magyar–szlovák határ menti kapcsolatok fejlesztése már kívül esik szemhatárukon. A szlovák politika a nagy, az országos autópálya-

rendszer kiépítésén fáradozik, ezért a magyar szempontból fontos, falvak közötti néhány kilométeres rövid és többed rendű utak felújítása már nem áll érdeklődésük középpontjában.

### *Együttműködési megállapodások*

Nógrád–Borsod-Abaúj-Zemplén, valamint Besztercebánya–Kassa megyékre vonatkozó négy megyés fejlesztési stratégia még nem készült, pedig erre nagy szükség lenne elsősorban a természet védelme érdekében. Ezen a határszakaszon igen jelentős az érzékeny területek aránya tekintettel a szabad ivóvízkapacitásra, a szennyvízkezelésre.

Elkészült viszont a négy megyés szándéknyilatkozat, amely kijelölte azokat a területeket, ahol együtt akarnak működni. 2002-ben indult a közös tervezés általános témákban, elnöki szinten. Kidolgoztak egy együttműködési keret-megállapodást, amit 2004. április 7-én írtak alá a Bánréve melletti Sajószentkirályban (Kráľ). Hosszadalmas volt az ide vezető út, mert egyenként kellett mindenkivel tárgyalni, hogy meglegyen a tényleges négyoldalú együttműködés. Nehézséget Nógrád megye jelentett kezdetben, mert valószínűleg a saját kétoldalú kapcsolatrendszerét akarta előnyben részesíteni. Politikai szintű megegyezés után kezdődhetett a megállapodás megfogalmazása. A tárgyalás nyelve mindenütt az angol volt, ami jó hatású is volt, sőt az eredeti alapidokumentum is angolul készült, melynek elkészítették a magyar és a szlovák fordításait. A megállapodás tartalmilag megfelel bármely más uniós dokumentumnak. Négy elnök írta alá (Gyárfás Ildikó – BAZ, Dóra Ottó – Nógrád, illetve Milan Marčok – Besztercebánya és Zdenko Trebula Kassa megyei elnökök). A cél az volt, hogy a Magyarország–Szlovákia–Ukrajna Interreg IIIA programban minél több pénzt sikerüljön pályázatok útján megszerezni. Ezt követően 3–4 hónap alatt 74 projektjavaslatból álló listát állítottak össze a szakértők az operatív program prioritásai alapján, szintén kölcsönös egyeztetések útján. A négy megye területén, váltott helyszíneken kétszer ment körbe az elkészített projektjavaslat-csomag. Mindenütt 2–2 fős csapat kezelte az ügyet. Megvitatták az egyes önkormányzatok saját hivatali osztályain, folyamatosan javították, és a végén Miskolcon szerkesztették egybe. Egy olyan táblázatot hoztak létre, amelyben benne van, mely megyék vesznek benne részt, ki a projektgazda, mekkora a projekt költségvetése, melyik megye mennyi önerővel vesz részt, ki mennyi pénzt kezel stb. A kész tervezetet megint az elnökök vitatták meg és fogadták el. Az egyeztetések folyamán az elnökök fontossági sorrendet állapítottak meg, ami csak kissé tért el a szakértői javaslatoktól. Az előkészítés meghozta az eredményét. Az első fordulóban 477 db pályázatból 143 volt hibás, 67 nyert. Magyarország 40 pályázatot nyert meg, Szlovákia 27, Ukrajna 9 pályázatot, együtt a másik két országgal. Az első fordulóban Borsod-Abaúj-Zemplén megye a Magyarország számára rendelkezésére álló keret 46,3%-át nyerte meg, a második fordulóban 58,6%-ot.

A 2007–2013-as együttműködési program miatt új stratégiát kell kidolgoznia a részt vevő feleknek. Érdemesebb csak a közeli megyéknek együtt dolgozniuk, mert nem célszerű több partner bevonása. A szakmai titkárság egyedül a vezető projekt-

gazdával tart kapcsolatot. A részvétel tere szűkült a magyar kormány politikai szembenállása miatt, mert a mozgásteret biztosító pénzt elvonták az önkormányzatoktól. Az intézmények közötti együttműködések is szűkeek, csak a pályázati pénzzel tudnak beruházáshoz jutni. Ezek nehézsége viszont a határon átnyúló hatás bizonyítása. Beruházás jellegű pályázatokra volna szükség, azok viszont több nagyságrenddel nagyobb pénzt igényelnének. A működésre nem tudnak pénzt fordítani, ha esetleg meg is történik a beruházás.

### *Települési önkormányzatok*

A települési önkormányzatok szintjén több folyamat zajlik részben egymás mellett, részben egymással összefonódva.

#### *A települések közti hajszálerek újraéledése*

Ez a jelenség elsősorban a határok által erőszakkal elválasztott falvak közti sokad rendű utak újraélesztését, felújítását, kiépítését, használatbavételét jelenti. Jelképesen a somskői várhoz vezető gyalogos átjárótól számíthatjuk ezt a határszakaszt egészen Dámócig, ahonnan a tervek szerint a Perbenyik felé vezető utat fogják megépíteni. A két átjáró között számos átkelő felújítása, kitisztítása, megépítése történt már meg, vagy folyamatban van, illetve tervezik a megvalósítását. Ezek az apró, általában négy számjeggyel jelzett utak a helyi lakosok bezártságát oldják, és visszacsatolják őket a sok évszázados együttélésbe. Vannak köztük olyan utak is, amelyek ennél nagyobb jelentőségűek, mint például az Ózd-Susa és Jene, illetve Rimaszécs közti út, amely Ózd és Rimaszombat közt nyitja meg az összeköttetést Losonc és Zólyom felé, vagy a Hollóháza—Eszkáros közti út, amely Sátoraljaúj hely számára teszi lehetővé, hogy felére, azaz 45 km-re csökkenjen a Kassáig, a kassai repülőtérig vezető út.

Hasonló funkciót töltene be az Ipoly-hidak újjáépítése, mert itt is elsősorban kisléptékű beruházásokról van szó. Falvak közti gyalogos átjárók, alacsonyabb rendű utakat összekötő hidak újjáépítésére van szükség.

Az egymáshoz közeli települések együttműködésében tartalmilag a hagyományok újraélesztése jelenik meg. Ez érthető a hosszú elszakítottság után. Az újra egymásra találó önkormányzatok leltárba szedik, ki milyen hagyományokkal rendelkezik az épített örökség, a természet szépsége, az emberi cselekvések (népi-városi hagyományok, művészi értékek) terén. Felmerülnek és projektekbe íródnak a hagyományos mesterségek, messze földön híres termékek. Ezek a hagyományok azonban fokozatosan átalakulnak és a kor szellemének megfelelően modernizálódnak. A hagyományok korszerűsödése azt jelenti, hogy az itt újra felfedezett egyedi és közös értékek átváltódnak a turizmus piacon hasznosítható formájába, a megélhetéshez hozzájáruló, az új körülményekhez igazodó foglalkozások rendjébe. Így fonódik össze a borturizmus a termál- és látványfürdők világával, a táji ételek kínálata a természetjárással, sporttal (kerékpározás, evezés, sziklamászás), stb. Így lett a

Duna ismét összekötő kapocs és a jövőbeni fejlesztések alapjául szolgáló lehetőség. A folyó partján tervezik az *Eurovelo 6* nemzetközi kerékpárutat és a vizitourizmushoz nélkülözhetetlen kikötők, folyóparti egyéb infrastruktúra építését.

Példaként a Zsitva torkolatában elhelyezkedő Hídverő települések kapcsolata hozható, melyeket a Rákóczi Szövetség szervezett össze a kilencvenes évek végén. Az elgondolás azon alapult, hogy a korábbi történelmi együvértartozás élményét meg kell újítani, a Duna két partján található települések között átvitt értelemben hidat kell verni, melynek eredményeként a jövőben az együttműködés könnyebb lehet, az így kialakuló kistérség pedig nagyobb erővel bír majd a különböző fórumok előtt. Az elképzelést Neszmély önkormányzata karolta fel a magyar oldalról, míg a szlovák oldalról tizenhárom település csatlakozott és lépett be a hivatalosan 1999. július 2-án megalapított szövetségbe. A csatlakozott szlovákiai települések: Aranyos, Bátorkeszi, Búcs, Hetény, Izsa, Karva, Marcelháza, Mocs, Madar, Pat, Dunaradvány, Virt, Vágfüzes. A magyarországi oldalon további települések nem léptek be hivatalosan a szövetségbe, de annak munkáját elismerik, programjain minden esetben hivatalosan is megjelennek.

A Hídverő települések esetében elmondható, hogy az éves rendszerességgel megtartott, Neszmély állandó helyszíne mellett minden évben a szövetség egy másik településén is folyó, napjainkra régiós vonzással bíró Hídverő Napok eseménysorozata mellett egyéb hozadéka is volt az együttműködésnek. A Hídverő Napok 2008-ban tizenharmadszor kerül megrendezésre. Minden évben egy *hídverő oszlopot* is avatnak valamelyik tagtelepülésen. A magyar millennium kapcsán majd mindegyik település állított köztéri szobrot, mellyel a magyar történelemhez való tartozásukat fejezhették ki. Neszmélyen pedig elhangzott, hogy a település fejlődéséhez nagyban hozzájárult a szövetségi tagság, sőt a falu jövőképeinek kialakításában, terveinek eléréséhez elengedhetetlen. A Hídverő Napok megrendezéséhez szükséges infrastruktúrát (fából készült közösségi tér, szénapajta, több ezer ember ellátásához elegendő kapacitással bíró kemencesor a Duna partján) Neszmély önkormányzata más esetekben is használni tudja. Jelenleg egy amerikai utazási iroda által szervezett, menetrendszerűen közlekedő kabinoshajó út egyik megállójaként üzemel a helyszín, ahol programokkal várják a turistákat. A turisztikai lehetőségek kihasználásában a túlsó part is érdekelt. A szövetség tagjai között felmerült a közös pályázat lehetősége is. A Vág–Duna Euróregió keretében négy Phare pályázatban vett részt a szövetség, illetve a Visegrádi Alaphoz is adtak be sikeres pályázatot. A pályázatok többsége további turisztikai fejlesztéseket tervez, illetve az egyik oldalon generált turisztikai forgalom átvitelét a Duna túloldalára. Ennek egyik legjobb példája a Búcs és Neszmély terveiben szereplő, a két falu területén felépítendő Európa-falu, ahol az uniós tagállamok hagyományos falusi építészete kerülne bemutatásra egy skanzen-szerű kültéri bemutató helyen. Mivel a kiállítás csak mindkét oldal meglátogatásával lesz teljes, ezért a fent említett turisztikai átjárás felélénkítéséhez megfelelő megoldásnak tűnik.

Paralel lehetőségek is hozhatnak kapcsolatot két település életébe. A Duna mindkét partján fellelhető termálvíz-készleteket hasonlóan aknázzák ki mindkét oldalon,



azzal a különbséggel, hogy a magyarországi fürdőknek lehetősége volt nagyarányú fejlesztésekre a Széchenyi-terv keretében, míg a szlovákiai fürdőket működtető önkormányzatoknak nem. A fürdőt működtető kisebb szlovákiai települések minden esetben a túlpart nagyobb városaiban fellelhető színesebb programlehetőségekhez kapcsolódnának (például Nagymegyer Gyórhöz, Párkány Esztergomhoz), de ugyanez a megosztás fellelhető, fordítottan Észak-Komárom és Dél-Komárom között is. A párhuzamosan, egymáshoz nagyon közel eső fürdők jól kiegészítik egymást, mert a legtöbb esetben a gyógyturizmusra építő fürdő élményfürdővel áll párban.

### *Bekapcsolódás a nagy regionális hálózatokba*

A közvetlen és kis léptékű összeköttetések mellett kiemelt jelentősége van azoknak az utaknak, amelyek már országok, sőt nagy régiók közti kapcsolatok biztosítására vannak hivatva. Ennek példája az Esztergom–Párkány között újjáépült híd és a körülötte felmerült tervezési kényszerek esete. A 2001-ben átadott Mária Valéria-híd szimbolikusan lezárta a második világháborút, mert ez volt az utolsó háborús roncs-híd Európában. Valóságosan meg utat nyitott a két ország közötti tényleges, mindennapi kapcsolatoknak. A közlekedés megindulása azonban új problémák halmazát hozta felszínre. Kiderült, hogy a Duna két partján lévő városok, szűkebb-tágabb régiók között olyan mértékben fellendültek a kereskedelmi kapcsolatok, hogy a városközpontokon átvezető híd máris szűk lett. Építeni kell a várostól nem messze egy nagyobb, a hatalmasra nőtt teherforgalom kiszolgálására is alkalmas hidat.

Ez az igény, amelyet megfogalmazott a két város polgármestere, belekapcsolódik egy Európát érintő kérdésbe: hol épüljön ki az új észak–déli európai közlekedési folyosó, hol legyen az V/C jelű helsinki korridor? A versenyben két régió küzd egymással: az Ipoly-völgye (azaz Nógrád megye) és az Esztergom–Párkány régió (azaz Komárom-Esztergom megye). Mindkettő Budapest közelségére, a Kárpát-medence legdinamikusabb központjára hivatkozik fontosságának érzékeltetésékor. A kérdés eldöntésekor több ország érdekének figyelembevételével az Európai Unió is véleményt fog mondani, hiszen a terv komolyan érinti Kelet-Közép-Európa észak–dél irányú összeköttetését. Belefut ugyanis a magyarországi tervezés abba az egész Európát érintő közlekedési problémába, hogy elsősorban a kelet–nyugat irányú közlekedési vonalak vannak kiépítve, és szükség lenne az észak–dél irányú összeköttetésekre is. A két város igénye találkozott az európai közlekedési rend hálózatosodását szorgalmazók gondolataival.

A kérdés bonyolultságát és fontosságát a keleti országrész ügyével lehet a legjobban megvilágítani. Ott az országhatárt úgy húzták meg, hogy a vasúti csomópont a mai Ukrajnához került. Ide jutni a magyarországi Záhony és a szlovákiai Ágcsernyő felől lehet. A közutak is ehhez a háromszöghöz idomultak, kizárva Magyarországot is és Szlovákiát is ennek a fontos közlekedési csomópontnak a használatából. Az is érzékelhető, hogy Ungvár elcsatolásával elvesztette ez a táj a térszervező városát, így mind Szlovákia, mind Magyarország károsult a határok miatt. Ebben az esetben már egy nem európai uniós ország, Ukrajna érdeke is szerepet játszik az engedélyek

megadásában, a természetes vonzaskörzetek visszaállításában. Ezért Finnország felől a balti államokat érintve Lengyelországon át a szlovákiai Kassán és a magyarországi Miskolcon keresztül dél felé látszik bontakozni egy új közlekedési folyosó. A fenti logikát folytatva lehet megérteni, hogy szintén ezt az észak–déli közlekedési összeköttetést segít megszervezni a Rajka–Szombathely–Nagykanizsa–Letenye útvonal. A két szélső hosszanti közlekedési folyosó között azonban Budapest központi helyzete miatt két közbülső folyosó terve látszanak bontakozni: a már említett V/C korridor magyarországi szakasza: Esztergom–Budapest–Dunaújváros–Szekszárd–Bóly–Ivándárda és a főváros másik oldalán húzódó Parassapuszta–Vác–Budapest–Kecskemét–Szeged–Röszke útvonal, amelyek tehát érintik is, de közre is fogják a fővárost. Mindkét út északon Zsolna felé húzódik, biztosítva a két ország és azon túl Lengyelország felé a megrövidített, meggyorsított közlekedést (Molnár 2007).

#### *A magyarországi és a szlovákiai városvonal vonzásának kibővülése*

Ez a városvonal az egész határ hosszában fut, csak a határnak hol az egyik, hol a másik oldalán. A határmentiségből az elmúlt évtizedekben inkább hátrányuk származott, mint előnyük. Az Európai Unióhoz való csatlakozás, még inkább a határok megnyitása újra lehetővé tette, hogy a városok kifejtsék vonzó hatásukat. A Duna mentén ez elsősorban Magyarország irányába tartó erős vonzást jelent, ami folytatódik az Ipoly mentén is, de a vonzás ereje itt már nagyon gyenge, Borsod-Abaúj-Zemplén megye határ menti falvai pedig egyértelműen a tőlük északra lévő szlovákiai városokhoz húznak.

- A határ mente kiemelkedő nagyvárosa Pozsony, amely fővárosként hozzátartozik a nemzetközi jelentőségű Bécs–Pozsony–Győr aranyháromszöghöz. Vonzaskörzete egyre szélesedik Dunaszerdahely, de újabban Magyarország irányába is. A pozsonyi hosszú, kelet felé elnyúló vonzással párhuzamosan a magyarországi oldalon a Szigetköz fekszik, a Duna és a bósi erőmű üzemvízcsatornájától elzárva. A Szigetköz települései Mosonmagyaróvár és Győr vonzaskörzetéhez tartoznak.
- Pozsony a Komáromtól Rajkáig húzódó határszakasz központja, de hatása a környékre nem egyértelmű. A közös történelmi múlt jelen van, azonban a Duna itt több ágra szakad, ami jelentős mértékben megnehezíti az átjutást. Híd Komárom után csak a Győrt és Nagymegyert összekötő úton található Városszabadi és Medve között. A Duna teljes szakaszán itt van a legnagyobb távolság két híd között, mivel Városszabadtól felfelé az első híd Pozsonyban található a folyón. A Szigetköz, a Csallóköz folyóágai, a Szigetközi Tájvédelmi Körzet az erőmű iparcsatornája mind-mind az átjárást nehezítik a két oldal települései között. Külön említést érdemel a szlovákiai oldalon az iparcsatornával a szárazföldtől elvágtatott három település Bodak, Vajka és Doborgaz esete, ahol még a Szlovákiával való összeköttetés is akadozó. (A települések számára kompjáratot biztosítottak.) Szintén más helyzetet teremt ebben a régióban a nagyobb városok hiánya. A szlovákiai oldalon Pozsony hatása minden más ha-

tást felülmúl, míg a magyarországi oldalon egy kisebb (Mosonmagyaróvár) és egy nagyobb (Győr) város hatása érvényesül, de egymás irányába jelentősen nem hatnak. Ennek megfelelően a Győrhöz közel eső Dunaszerdahelyen Pozsony hatása jóval erősebb, mint Győré. A szlovák főváros utóbbi években végbement nagyarányú fejlődése jócskán rányomta bélyegét a Csallóköz falvaira is. A nemzetiségi megoszlás ebben a sávban is a magyarok döntő többségét jelentette, azonban ez a helyzet az utóbbi pár évben megváltozni látszik. A hirtelen megugró pozsonyi ingatlanárak miatt nagyarányú beköltözés tapasztalható a kisebb településeken, de Dunaszerdahelyen is. (Ez a kiköltözési hullám érte el a magyar oldalon Rajkát is.) A kiköltözők nagy hányada szlovák származású. Ez a folyamat felkészületlenül érte a szlovákiai magyar településeket. A korábban nagyarányú magyar többséggel rendelkező határ menti falvak egyfajta nemzeti térvesztésnek érzik az elszlovákosodást. A szlovákiai oldalon elhelyezkedő települések szintén nagy erőfeszítéseket tettek annak érdekében, hogy nemzetiségi öntudatukat megőrizzék, munkálkodásukat azonban nem segíti úgy a magyar oldali települések kitüntetett figyelme, mint a Hídverő települések esetében. Regionális szervezetet hoztak létre az önkormányzati törvény létrejötte után Csallóközi Városok és Falvak Szövetsége néven. A nemzeti öntudat és a lobbierő elérése érdekében tudatosan támogatták a beszervezett települések listáját, hogy a magyar érdekek megfelelő képviselője biztosított legyen. A párhuzamos magyarországi hasonló kistérségi szerveződés a Szigetközi Önkormányzatok Szövetsége. A két szervezet között a kapcsolat azonban nem állandó és nem is olyan gyümölcsöző, mint a Hídverő települések esetében.

- A másik – mindig Pozsony nyomában járó – nagy központ a 240 ezres lélekszámú Kassa, mely város nagy szorgalommal és leleménnyel már időben elkezdte kiépíteni nemzetközi repülőterét. Most épül az információtechnológiai ipari parkja, ahová a Miskolci Egyetemről is várják a diplomásokat, mint képzett alkalmazottakat. Tervezik a kassai vasútól a villamosvonal meghosszabbítását Szepsiig (kb. 40 km), hogy a munkavállalók ingázását megkönnyítsék. Az Ungvár irányába tervezett autópálya Ukrajnával fogja összekötni a települést, így a vasgyártáshoz szükséges érc szállításán kívül egyéb termékek is nagyobb mértékben fognak a jövőben a városba áramlani. Kassa vonzó hatását a tőle északra 20 km-re fekvő 70 ezresre növesztett, egyre jelentősebb gazdasági erővel bíró Eperjes felé sugározza. Így a Pozsonytól északra induló hosszú várossáv keleten is kezd bővülni.
- A Duna mentén Győr és Esztergom között a magyarországi városok építik ki vonzási területüket. A napi–heti ingázással nagy létszámú munkavállaló jár át a városok üzemeibe, illetve a Dunán áttelepülő vállalkozások székhelyei ezek a városok. Ez a munkamegosztás hosszú múltra tekint vissza. Az mondható, hogy a teljes szlovák–magyar határszakaszon a legszorosabb és legsokrétűbb önkormányzati kapcsolatok itt találhatók, ahol az átjárást nagyban nehezíti a természeti határ, a Duna. A folyó szétválasztotta, de egyben össze is kötötte az

itt élöket. Általánosságban elmondható, hogy a történelem folyamán a Duna két partja folyamatos gazdasági interakcióban volt egymással, ami a jobb part ipari betelepítettségéből, illetve a bal part mezőgazdasági jellegéből fakadt. A két oldal gazdasági irányultsága jól kiegészítette egymást. Mátyusföld évszázadok óta gyümölcs- és zöldségtermelő kis falvairól volt híres, míg a túlpárt, kicsit nagyzólan, de a lényegi jellemzőket megragadva, a magyar Ruhrvidék nevet kapta. 1920 előtt a Dunának ez a szakasza a folyó mindkét partján településekkel rendelkező Komárom és Esztergom vármegyékhez tartozott. A vármegyék településeit a mindenhol megtalálható révszolgáltatás és a hidak (Párkány–Esztergom és Komárom–Szöny) kötötték össze. A történelmi kapcsolatok az 1920-ban meghúzott határokkal nem szakadtak meg, azonban a Duna határfolyóvá tétele nagyban korlátozta a két part településeit a mozgásban. 1945 után a kapcsolatfelvétel és a kapcsolattartás lehetősége tovább romlott, amit jól mutat, hogy az átjárhatóság is nagyban leszűkült a komáromi híd kishatár forgalmára, illetve a Párkány és Esztergom közötti kompforgalomra. A rendszerváltás évei hoztak változást a kialakult helyzeten, a közel ötven évig szunnyadó kapcsolatok újra virágzásnak indulhattak 1990-től. A közös történelmi gyökerek, a közös közigazgatási múlt, illetve a szlovák oldali települések tiszta magyar volta a kapcsolatfelvétel elé nem gördített akadályokat. A településeken a magyar nemzetiségűek aránya 97–98%, a fennmaradó 2–3% pedig többnyire olyan szlovák családokból áll, akiket a szlovák–magyar lakosságcsere egyezmény kapcsán telepítettek át Magyarországról a II. világháború után. A mindkét oldalon újonnan kialakuló önkormányzati rendszer lehetővé tette a települési szintű kapcsolatfelvételt. Visszatérhetett a térség a korábbi munkamegosztáshoz. A Dunától északra inkább mezőgazdasági tevékenységet folytattak a múltban is, a Dunától délre pedig több volt az ipari munkahely. Az új hidak megépítése lehetővé tenné a beszállítói kapcsolatok megjelenését a Duna bal parti településein. A komáromi és az esztergomi új hidaktól a szlovákiai oldal mindkét esetben ipari fejlődést is remél. Párkány a Suzuki és a Sanyo beszállítóinak áttelepülését várja, Észak-Komárom pedig a Dél-Komáromban működő ipari park tükörképét hozná létre. A fent említett hídberuházásokhoz a két ország által megkötött államközi egyezményre és kormányközi tárgyalásokra lesz szükség.

- A Nógrád megyei Rétság, Balassagyarmat, Szécsény és Salgótarján, illetve a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Ózd képviselik az Ipolyon túl a magyarországi városvonalat, meglehetősen gyenge vonzással. Az átjáró munkavállalók, megismerkedve a magyarországi viszonyokkal, továbbállnak Vác és Budapest üzemeibe.
- Tornaljától Pelsőcön és Rozsnyón át Szepsiig terjed az a szlovákiai városvonal, amely vonzást jelent a magyarországi falvaknak. A munkavállalók átjárása megkezdődött. A többségében szlovák munkaadók elégedettek a jól képzett magyar munkásokkal. A kisvárosok üzemeiben magasabb keresethez jutnak a

magyarországi falvak lakói, mintha a messzebb lévő „saját” körzetközpontjaikba igaznának.

- A Bodroghköz egyetlen városa, Királyhelmec nem bír olyan gazdasági erővel, hogy ide járjanak át dolgozni Magyarországról a munkát keresők. Sátoraljaújhely munkahelyteremtő képessége saját magyarországi körzetére is kevés.
- Budapest Szlovákia felé eddig még nem tudta igazából vonzását kiterjeszteni. Budapest és Kassa között nincs erős térszervező képességgel rendelkező nagyváros.

#### *A határ menti városok morfológiai és funkcionális csoportosítása*

Az egymáshoz közel fekvő határ menti városokat többféleképpen csoportosíthatjuk. A csoportosításhoz elméleti keretet biztosít az ESPON (European Spatial Planning Observation Network) program, amely figyelemmel van a városi terek morfológiai és funkcionális jellemzőire, a MOT (Mission Opérationelle Transfrontalière), amely az együttműködés szervezettségét méri. A magyar kutatók közül Dövényi Zoltán dolgozott ki egy történeti alapú osztályozást (*Székely* 2007). Ez utóbbi az, amely a leginkább illeszkedik a mi valóságunkhoz, mert létező városi tereket osztott meg a határ.

Dövényi (2002) osztályozása szerint *megosztott városok* jöttek létre a határ mentén. A megosztott város jellemzője, hogy egy városként fejlődött évszázadokon át, és egy váratlanul jött történelmi esemény kettévágta a Duna két partján fekvő várost. Ez történt a magyar–szlovák határon Komárom esetében, amely város 1920 után külön fejlődési útra kényszerült. A külön fejlődési út Észak- és Dél-Komáromot kezdte elvinni az ikerváros, a várospár kategória felé. Az idő dönti el, hogy ez a külön fejlődési út marad-e a jövőben, vagy a helyiek által elképzelt út valósul meg, amely szerint de jure két városról van szó, de facto mégis egy ez a város. Hasonlóan a megosztott város kategóriájába tartozik Sátoraljaújhely is, amely városról levágták a ma Kisújhelynek/Szlovákújhelynek nevezett településrészt, a hozzá tartozó vasúti csomópont miatt. Balassagyarmat is úgy vált határvárossá, hogy levágták róla az Ipoly jobb partján fekvő részét, ami most Tótygyarmat néven ismert.

Az *ikerváros* vagy *várospár* típusú egymás mellett élésre példa Esztergom és Párkány esete. Ezek a városok közel fekszenek egymáshoz, de külön fejlődnek. Önálló településeként jöttek létre a múltban, és összenövésükre nincs törekvés a jelenben.

Az egymástól viszonylag távol fekvő, *önállóan fejlődő városokra* példa Miskolc és Kassa esete. Folyamatosan felmerül a két város szoros együttműködése, létrehozta közös euróregiót is, de a két város inkább vetélytárs a városok közti versenyben. Kassa nagyobb lélekszáma, jelentősebb gazdasági súlya és fontosabb közlekedési csomóponti szerepe miatt jelentős előnnyel bír Miskolccal szemben.

Az önkormányzatok és intézmények világát vizsgálva látható, hogy a gazdasági élethez képest nehezebben mozdulnak a törvényi, a jogszabályi korlátok miatt, de számtalan apró, reprezentatív mondható kapcsolattal már a múltban is kifejezték együttműködési szándékukat. Az ilyen nagy rendszerek együttműködése több időt

kíván, törvények, rendeletek, eljárási módok egyeztetését, kölcsönös átvételét, átírását. Közben a határok mentén felpezsdültek a korábban befagyott kapcsolatok. Emberek és javak forgalma hozott új minőséget a határok mentén élők életébe. Az egyes határszakaszok életmódja jelenik meg előttünk. Míg a nyugati végeken buszok szállítják az üzemekbe a munkavállalókat, és telephelyek jönnek létre a határ másik oldalán, addig keleten az ócskavasat gyűjtik a kohókba a kocka-Ladákhoz kapcsolt utánfutókon.

### *Irodalom*

- Dövényi Z. (2002) A városok országhatárt átlépő kapcsolatai Magyarország szlovákiai és romániai határszakaszán. – Szónokyné Ancsin G. (szerk.) *Határok és az Európai Unió*. Nemzetközi tudományos konferencia. Szeged. 337–341. o.
- Kocsis K. (2002) A közigazgatási térfelosztás változásai a mai Szlovákia területén a XX. században. – Pásztor C. (szerk.) *Ahol a határ elválaszt*. Trianon és következményei a Kárpát-medencében. Nógrád megyei Levéltár, Balassagyarmat–Váralota. 131–153. o.
- Mezei I. (2004) A 2000-es PHARE CBC Kisprojekt Alap bemutatása. – *Falu-Város-Régió*. 1–2. 68–71. o.
- Mezei I. (2006) Állam – ország – régió és a valóság. – *Tér és Társadalom*. 3–4. 187–203. o.
- Mezei I. (2008) *A magyar-szlovák határ menti kapcsolatok esélyei*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Molnár L.A. (2007) Térségi fejlődés és úthálózat Keletközép-Európában. – *Falu-Város-Régió*. 2. 61–69. o.
- Négy ország a közös jövőért. (2007) – *Kárpátinfo*. Február. 10. <http://www.karpatinfo.net/article38065.html>
- Pálné Kovács I. (2001) *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Petőcz K. (1998) *Választások és felosztások*. Lilium Aurum, Dunaszerdahely.
- Pintér E. (2007) Egységes jogi szabályozás a határ mentén. – Gulyás L. (szerk.) *Régiók a Kárpát-medencén innen és túl*. Nemzetközi tudományos konferencia. Eötvös József Főiskola, Baja. 444–448. o.
- Székely A. (2007) Határon átnyúló agglomerációk. – Gulyás L. (szerk.) *Régiók a Kárpát-medencén innen és túl*. Nemzetközi tudományos konferencia. Eötvös József Főiskola, Baja. 449–454. o.

## **RELATIONS OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS ALONG THE HUNGARIAN AND SLOVAK BORDER**

ISTVÁN MEZEI – PÉTER TÓTH

The Hungarian and the Slovak administration are both basically of municipality nature, but significant differences have emerged at the medium level. Whereas in Slovakia the medium level was strengthened at the expense of state offices, in Hungary it happened quite the other way round. This makes cooperation for borderland municipalities more difficult, because the neighbouring partners are different, regulations concerning them are different and their decision-making competences are also different. The possibility of crossing these borders, which were marked out during the 20th century, has frequently changed since then. After twin-town relations and euroregional cooperation, regional cooperation groupings have emerged. Occasional cooperation, which expressed national sympathy, is gradually being replaced by project-based cooperation, which makes it possible to develop steady work relations and organize services together. In accordance with gravitation, diverse social and economic movements have started along this long section of the border.