

## G.Fekete Éva

### **KÖZTÉRKÉP: Közigazgatási és területfejlesztési sajátosságok bemutatása a szlovák-magyar együttműködések erősítése érdekében**

#### **Bevezetés**

Az Észak-magyarországi Területfejlesztési Ügynökség (NORDA) és Kassa kerület Területfejlesztési Ügynöksége 2003-ban közös célként tűzte ki a határ menti együttműködések elindulását és működtetését segítő szolgáltatások kialakítását. Ennek részeként elhatározták, hogy Magyarország és Szlovákia, ezen belül az Észak-magyarországi régió és a vele határos két szlovák oldali megye, Kassa és Besztercebánya megyék közigazgatási és területfejlesztési sajátosságait feltárják, elemző munkával összehasonlítják abból a célból, hogy az egyre növekvő jelentőségű együttműködésekhez megfelelő mennyiségű és minőségű ismeretet szolgáltatassanak a legszélesebben értelmezett érdekeltek számára. Törekvésüket a PHARE CBC Program támogatta.

A projekt végrehajtásához kapcsolódó szakmai munkák elvégzésével a NORDA – egy pályázati folyamat eredményeként - az MTA Regionális Kutatások Központja Észak-magyarországi Osztályát bízta meg. Korábbi területfejlesztéssel, közigazgatással, határ menti kapcsolatokkal foglalkozó munkáinkra alapozva láttunk neki a feladat végrehajtásának. A magyar-szlovák határ menti kapcsolatok kutatása során kiépült tudományos együttműködésünk lehetővé tette, hogy Kassán megtaláljuk és felkérjük a témakörök legjobb szlovák oldali szakembereit, magyar oldalon pedig a Közigazgatási Hivatal, a Miskolci Egyetem, a kazincbarcikai Művelődési ház, a megyei Fejlesztési Ügynökség, megyei Önkormányzat szakemberei fogadták el a felkérést. A feladat végrehajtásában résztvevők sorába szándékosan válogattunk olyan szakértőket, akik egyrészt szakmájuk jó ismerői, másrészt rendelkeznek szlovák oldali tapasztalatokkal.

A munka megkezdését a NORDA munkaértekezlete jelentette, ahová a térség mindkét oldali érintett önkormányzati és társadalmi szereplői közül azokat hívták meg, akiknek sikeres együttműködése volt a másik oldali partnerekkel. Ezt követően az MTA RKK ÉMO munkaértekezletén rögzítettük a témaköröket és megneveztük felelőseiket a következő hat témában:

1. *közigazgatás* (a két ország közigazgatási rendszerének összevetése) – Dr. Orosz Gábor, a BAZ Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője és dr. Monika Géciova, a Kassa Városi Bíróság bírójaja;
2. *területfejlesztés* (a két ország területfejlesztési rendszerének összevetése) – Dr.G.Fekete Éva és Múdra Rozália, a Kassa megyei Önkormányzat hivatalvezetője, igazgatója;
3. *hatósági feladatok* (mindkét ország esetében a területrendezésre, a műemlékvédelemre és az építésügyre koncentráltunk) – Iván Zoltán, a BAZ Megyei Önkormányzat főépítésze és Anna Soročinová, a Kassa megyei Önkormányzat építész szakértője;
4. *képzés* (a közigazgatással és a területfejlesztéssel kapcsolatos képzés összevetése volt a cél) Kneisz Ildikó doktorandusz, Miskolci Egyetem és Sáros Aranka a Szlovák Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Intézet tudományos munkatársa;
5. *civil szervezetek* (az egymással határos megyék civil szervezeteinek elemzése volt a cél) – Dienes Mária, a kazincbarcikai Egressy Béni Művelődési Ház civil szakértője és Kulcsár Mária, a Fórum Információs Központ Kassa igazgatója;
6. *sikeres projektek* (a határ menti együttműködésben részt vett szervezetek tapasztalatainak az összegyűjtése volt a cél) – Aradi Mária szociológus és Kulcsár Mária (a Fórum Információs Központ Kassa igazgatója).

Az elvégzett munka az egymással határos nagy közigazgatási egységeken belül a helyi kezdeményezéseket folyamatossá, kiszámíthatóvá, a célok mentén tudatosan építkezővé és a szinergikus hatásokat maximálisan kihasználóvá tevő közös programozási folyamat megalapozását szolgálja. Ennek keretében:

- elősegíti a helyi fejlesztésben résztvevő szereplők közötti partnerségi kapcsolat kialakítását,
- megalapozza a jövőbeni közös stratégiák kialakításához szükséges egységes szakmai hátteret

előkészíti a kapcsolatfelvételt és közös projektek megalapozását Jelen tanulmányunk a két ország struktúráinak összehasonlítását és a munka legfontosabb megállapításainak összefoglalását tartalmazza.

## **Összehasonlító elemzés**

### ***Közigazgatás<sup>1</sup>***

A két ország közötti határmenti együttműködés formálásához ismerendő közigazgatási struktúrák egybevetésekor különös figyelmet fordítottunk a jelenlegi közigazgatási berendezkedés és szervezetrendszer

- kialakulására,
- társadalmi és politikai feltételrendszerére,
- működésének rendeltetésére, funkciójára,
- az igazgatási rendszerek különbözőségére, elkülönültségére,
- az egyes területi tagozódást jelentő szintekre,
- a szervek vertikális és horizontális tagozódására,
- a feladat- és hatáskör telepítések elveire és összefüggéseire,
- a határmenti együttműködések és a két országban működő hasonló hatáskörű szervek szorosabb kapcsolatrendszerének várható eredményeire.

*Általános jellemzők és azonosságok, valamint különbségek a Magyar és a Szlovák Köztársaság közigazgatási berendezkedésében*

*Mindkét állam* jelenlegi közigazgatási rendszerét alapvetően a mintegy 15 évvel ezelőtti demokratikus átalakítás folyamatai határozták meg. Hozzávetőlegesen azonos időszakban, az 1990-1991-es években történt meg a demokratikus jogállami kereteknek megfelelő új típusú, részben autonóm, független, szolgáltató típusú közigazgatás kiépítésének megkezdése. Mindkét országban 1990 év végén megszűnt a korábbi erősen centralizált, nem demokratikus alapokon működő, pártirányítástól függő tanácsrendszerek (nemzeti bizottságok) működése.

A közügyek intézésének új típusú mechanizmusai az 1990-es években történő önkormányzati helyhatósági választásokat követően folyamatosan épültek ki.

A közigazgatás, mint igazgatási rendszer 1990 előtt kizárólagosan az államigazgatást jelentette, azaz az állami egységes végrehajtó hatalom része volt. A helyi szinten működő közigazgatási szervek bár területi, illetve települési szintű illetékességgel működtek, valójában nem a helyi közhatalom gyakorlásának önálló autonóm testületei, hanem a központi kormányzat helyi jogalkalmazó és végrehajtó egységei voltak.

A demokratikus önkormányzat, illetve a szabadon választott önkormányzati testületek a rendszerváltozásnak nevezett folyamatot megelőzően a közigazgatásban nem léteztek.

Az 1990-es fordulatot követően beszélünk egyáltalán a közügyek intézése terén a közigazgatás fogalmáról, ami mindkét államban a közügyek intézését, a közösségi célok

---

<sup>1</sup> Dr.Orosz Gábor és dr. Monika Géciova résztanulmányai alapján

megvalósítását jelenti, melynek ugyanakkor szervezetrendszere, terület szintjei, hatáskörei részleteikben különböznek, ugyanakkor működési céljukban, funkciójukban államtól, régiótól és személyektől függetlenül azonosak.

*Minkét országban* azonosan definiálják mind az igazgatás, mind a közigazgatás, mind a közhatalom fogalmait, és azok gyakorlásának feltételrendszerét. Lényeges egybeesés az is, mely a tanulmány egésze szempontjából is meghatározó kérdés és az összehasonlítás kiindulópontja és a legfontosabb vezérelve, hogy a közigazgatás mint igazgatási rendszer, elkülönül egyrészt az állami, kormányzati felelősségi körbe tartozó államigazgatásra, valamint a helyi, települési szintű közügyek intézésére, az önkormányzati igazgatásra. A különbség a két ország között lényegileg csak abban van, hogy melyek az igazgatási szintekhez telepített egyes hatáskörök, illetve ezeket milyen mértékben differenciált szervezetrendszer valósítja meg.

*Szlovákiában* a magyar államigazgatási berendezkedéshez képest talán apróbb elvi különbségként értékelhető az is, hogy a szlovák közigazgatás a maga fogalmi körébe vonja az önkormányzatok érdekvédelmi szerveit, illetőleg az úgynevezett közjogi, köztestületi (államtól elkülönült, de közhatalmat gyakorló) szubjektumok igazgatási tevékenységét is. Természetesen *a magyar állami berendezkedésben* is fontos szerepet játszanak a nem költségvetési szerv formájában működő egyes közalapítványok, köztestületek, azonban ezeket azért nem soroljuk a közigazgatási rendszer elemei közé, mert működésük nem a kormányzat, vagy önkormányzati felelősségi körbe tartozó, illetőleg közhatalmi jogosítványokat ezek nem gyakorolhatnak. (Nincs államigazgatási jogkörük, alapvetően közcélú feladatokat koordinálnak, igazgatnak, bizonyos közszolgáltatásokat végeznek állami, vagy önkormányzati finanszírozásból.)

Ugyancsak fontos kiemelni az egyéb non-profit formában működő, kötelező vagy önkéntes tagsággal rendelkező szakmai testületek, kamarák tevékenységét is. *A Magyar Köztársaságban* a szakmai alapon működő érdekvédelem és érdekképviseleti testületek az utóbbi évek jogalkotásának eredményeképpen fokozatosan függetlenedtek mind a központi, mind a helyi hatalomtól és legfőképpen mentesítették őket a közigazgatási, közhatalmi feladatok elvégzése alól.

#### ***Az államigazgatás rendszerének összehasonlítása***

*Minkét országban* az államigazgatási berendezkedés rendező elvei nagyjából azonosak.

Ezen elvek a következők szerint gyűjthetők össze:

- az államigazgatás az államok viszonylag önálló tevékenysége,
- az államigazgatás területi tagozódása több szintű,
- az államigazgatás területi szintjeihez különböző jogállású szervek kapcsolódnak,
- az államigazgatást hierarchikusan elhelyezkedő szervezetrendszer testesíti meg,
- az államigazgatás rendeltetése a kormányzati felelősségi körbe tartozó végrehajtó feladatok egységes ellátása,
- az államigazgatás alapvetően jogalkalmazói típusú igazgatás, amely az államok egész területén azonos szabályok szerint történik,
- az államigazgatás közszükségleteket biztosít és közszolgáltatásokat nyújt, rendszerint hatósági jogkörrel felruházott, közhatalmat gyakorló szervek útján,
- az államigazgatás irányítója a központi kormányzat, amely rendeletekkel és utasításokkal szabályoz,
- a központi közigazgatás a kormány alatt elhelyezkedő ágazati irányítást és felügyeletet megvalósító minisztériumok és más központi szerveket jelenti.

A két ország között az államigazgatási berendezkedésben és működésben különbség az államigazgatás területi és helyi szerveinek jogállásában, valamint feladat- és hatáskörében keresendő.

Azonosságként kell azonban értékelni azt, hogy mind *Magyarországon*, mind *Szlovákiában* létezik egy általános hatáskörrel rendelkező, területi államigazgatási szerv (*Szlovákiában*: obvod, *Magyarországon*: megyei közigazgatási hivatalok).

Települési szinten magyar sajátosságként nevesíthető a jegyző, mint több I. fokú államigazgatási hatáskört megjelenítő államigazgatási szerv, (aki azonban szervezetileg az önkormányzat szerve). *Szlovákiában* az I. fokú általános hatáskört megvalósító helyi államigazgatási szerv, területi hivatal (kraj), amely azonban ismereteink szerint nem, vagy nem kizárólagosan önkormányzati fenntartásban működő és felelősségi körbe tartozó közigazgatási egység.

Fontos az összehasonlítás szempontjából az, hogy egységes rendező elvként definiálható mindkét ország szempontjából az államigazgatási feladatot ellátó helyi szervek önálló jogi személyisége. Mind *Szlovákiában*, mind *Magyarországon* az államigazgatási feladatot ellátó szervek önálló feladat és hatáskörrel, valamint gazdálkodási jogkörrel működő költségvetési szervek. Döntéseiket saját nevükben hozzák, alkalmazottaik az adott szervvel állnak közszolgálati viszonyban, illetőleg perbeli jogképességgel rendelkeznek.

Különbségként kell azonban kiemelni azt, hogy a szlovák anyag szerint ott valamennyi helyi és területi hivatal a Belügyminisztérium irányítása és felügyelete alá tartozik, és valamennyi ilyen jogállású szerv első számú vezetőjét a belügyminiszter javaslatára nevezi ki a kormány, illetőleg költségvetésük a Belügyminisztérium fejezetébe tartozik.

A *Magyar Köztársaságban* az egyes területi, helyi államigazgatási szervek ágazati szempontból jobban differenciáltabbak, a feladataik függvényében az államigazgatási szervek egy adott szaktárcához, annak felügyelete és irányítása alá tartoznak, ugyanakkor azon túlmenően a tagozódást meghatározó egységes elvek nincsenek (azaz egy központi államigazgatási szervnek, minisztériumnak, akár több önálló helyi, területi államigazgatási szerve, un. dekoncentrált szerve is lehet). Az egyes államigazgatási szervek költségvetése az ágazati jelleg miatt egyes szakminisztériumok költségvetési fejezetébe tartozik, illetőleg vezetőjüket mindig az adott tárca minisztere nevezi ki, illetve menti fel.

Ezen modell alól egy lényegi kivételt jelentenek az általános hatáskörrel rendelkező fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok, melyek a kormány területi államigazgatási szervei, vezetőjüket a miniszterelnök nevezi ki, bár költségvetésük szempontjából a belügyminisztérium fejezetébe tartoznak.

A *Szlovák Köztársaságban* az általános hatáskörű szervek mellett a speciális kompetenciájú szervek, valamint a szakigazgatással rendelkező államigazgatási szervek köre különíthető el. Mindkét szervtípusba tartozó, hasonló elnevezésű, önálló jogi személyek a magyar közigazgatásban is megtalálhatóak, talán a Kereskedelmi Intézet és az Energiaügyi Hivatal kivételével.

Ki kell ugyanakkor emelni azt, hogy a *Magyar Köztársaságban* a szociális ügyeknek önálló hivatala nincs, a szociális alapon folyósítandó támogatások, juttatások és segélyek nagyobb részt az önkormányzatok feladatkörébe, illetve kisebb részben az egészség- és nyugdíjbiztosítási pénztárak, mint államigazgatási szervek kompetenciájába tartoznak.

A *Magyar Köztársaság* államigazgatási szerveinek csoportosítása területi szinten más szempontok szerint is történhet. A szinte kizárólagosan államigazgatási hatósági jogkört ellátó és a köztisztviselői törvény hatálya alá tartozó közszolgálati jogviszonyban álló alkalmazottakat foglalkoztató szervektől meg kell különböztetni az úgynevezett szolgálati törvény hatálya alá tartozó rendészeti igazgatást ellátó igazgatási szerveket (Vám-és Pénzügyőrség, Rendőrség, Hadkiegészítő Parancsnokság, Nemzetbiztonsági Szolgálat, Katasztrófavédelmi Igazgatóság, Határőrség).

Amennyiben a Szlovák területi/járási hivataloknak megfeleltetjük a Magyar Közigazgatási Hivatalokat, érdemes összevetni a feladat- és hatásköri különbözőségeket is. Bár a magyar

közigazgatási hivatalok általános hatáskörűek, azaz több ágazati minisztérium kompetenciájába tartozó ügyeket is intéznek, ugyanakkor mégsem terjed ki tevékenységi körük a szlovák példával ellentétben

- az állami vagyon kezelésére, (ez a Kincstári Vagyon Igazgatóság feladata);
- a védelmi és állambiztonsági tevékenységre (ez helyi szinten a megyei védelmi bizottságok és a nemzetbiztonsági szolgálatok feladata);
- a gazdaságélénkítő tevékenységre (ez több tárca összehangolt feladata, a közigazgatási hivatal ebben nem vesz részt);
- az épületállomány nyilvántartására (ez helyi szintű települési feladat);
- a környezetvédelemre (ez a környezetvédelmi felügyelőségek feladata);
- a mező és erdőgazdaságra (ez a földművelésügyi hivatalok és az állami erdészeti szolgálatok feladata);
- a közlekedés és útfelügyeletre (ez a közlekedési felügyelet feladata);
- az oktatásügyre (ez a fenntartó települési, vagy megyei önkormányzat feladata).

A magyar közigazgatási rendszerben a megyei közigazgatási hivatalok a jegyzők fölötti államigazgatási hatóság megtestesítői, II. fokú államigazgatási szervként bírálják el a települési önkormányzatok jegyzőinek államigazgatási ügyben hozott határozatait. (Pl: építésügy, állattartás, illetékügy, helyi adó, üzletek működési engedélye, intézmények működési engedélye, kereskedelem és vendéglátó ipari tevékenység engedélyezése, hatósági igazolványok.)

Kivételesen, egyes összetett és nagyobb szakértelmet kívánó ügyekben a közigazgatási hivatalok I. fokú ügyintézészt is végeznek. (pl: kisajátítás).

Mindezek mellett saját szakigazgatási szerveik útján ellátják a fogyasztóvédelem első, illetőleg a gyámügyi igazgatás másodfokú államigazgatási feladatait is.

#### ***Az önkormányzati rendszer összehasonlítása***

Az önkormányzati rendszert *mindkét országban* az jellemzi, hogy bár a közigazgatás része, de az államigazgatástól el kell választani. A *Magyar Köztársaságban* az önkormányzati rendszerhez a helyi önkormányzatok tartoznak, amelyek az adott település (települési önkormányzat), vagy az adott megye (területi önkormányzat) polgárainak közösségét jelentik. A Magyar Köztársaságban tehát valamennyi önkormányzat helyi önkormányzat, amelyek vagy települési szintűek (község, város, kerület) vagy területi szintűek (a megyei önkormányzatok és a fővárosi önkormányzat).

A szlovák berendezkedéshez képest az önkormányzati rendszernek nem elemei a szakmai alapokon működő, önszerveződő (önkéntes) vagy kötelező tagsággal működő kamarák, illetve testületek, valamint nem jelennek meg önálló jogi személyiségként az iskolaszékek, az oktatás területén működő önkormányzatok.

*Minkét ország* önkormányzati rendszerének rendező alapelve az igen nagy mértékű decentralizáció, a szervezeti és gazdálkodási önállóság, a döntéshozatali autonómia. Az önkormányzatok önállóan saját felelősségükre gazdálkodnak és saját vagyonukkal szabadon rendelkeznek. Bár az önkormányzatok a központi szervektől jogszabályok útján feladat ellátására kötelezhetők, alapfeladatuk a lakosság helyi közszolgáltatásának szerveződése, illetőleg közszükségleteinek biztosítása. Teljeskörűen, teljesen szabadon társulhatnak közös feladatok ellátására.

*Minkét országban* a helyi önkormányzatoknak vannak kötelező közszolgáltatásai, valamint az állam által átruházott tevékenységeik.

A hatásköröket összevetve megállapítható, hogy a települési önkormányzatok feladatai a két ország esetében nagyrészt megegyeznek, azok között igazán lényegi különbség nincs, talán csak annyi, hogy a szlovák anyagban felsoroltakhoz képest a magyar önkormányzatok egyes feladatokat nem kötelező jelleggel, hanem önkéntes alapon vállalhatnak. A *magyar*

önkormányzati törvény ugyanis egyértelműen rögzíti, hogy melyek a kötelezően ellátandó feladatok, és melyek azok a közügyek, amelyeket az önkormányzat anyagi lehetősége, igénye és szándéka szerint felvállalhat. Az alapfokú oktatás és nevelés, az egészségügyi és szociális alapellátás, a közutak és köztemetők fenntartása, az egészséges ivóvíz ellátás, a közvilágítás, a településüzemeltetés, a saját intézmények fenntartása, valamint a nemzeti- és etnikai kisebbségek jogainak biztosítása valamennyi települési önkormányzat kötelező feladata.

A területi szinten működő önkormányzatok (Szlovákiában: VUC, Magyarországon: megyei önkormányzat) *minkét államban* olyan feladatokat látnak el, amely térségi jellegűek és nem tartoznak a települések kizárólagos hatáskörébe. Tételeken összehasonlítva a területi önkormányzatok feladat- és hatáskörei nagyjából azonosak, különbség talán az átruházott hatáskörökben található, tekintettel arra, hogy államigazgatási, hatósági jogkört illetően más államigazgatási feladatot a magyar megyei önkormányzatok elenyésző hányadban, alig-alig látnak el (kivételes illetékügyek és bizonyos működési engedélyek megadása).

A magyar megyei önkormányzatok feladatköre szinte kizárólagosan a megyei szintű közszolgáltatások biztosítására terjed ki, ezen belül is főképp a térségi, megyei intézmények (oktatási, nevelési, egészségügyi, szociális, közművelődési, közgyűteményi) fenntartói jogának gyakorlását jelenti.

*Szlovákiában* a közigazgatási rendszer részeként nevesített köztisztviselők közül a televízió és a rádió tevékenységét tekintve gazdálkodó szervezet, míg az azokat irányító testületek bizonyos közfeladatokat látnak el, állami költségvetésből közhatalmi jogosítványok gyakorlása nélkül.

A Szlovák példával ellentétben *Magyarországon* a munkaügyi igazgatás tisztán államigazgatási feladat a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium finanszírozása alá tartozó megyei munkaügyi központok révén.

A szlovák modellel szemben az elmúlt években a nyugdíj és egészségbiztosítás irányítása is közvetlen kormányzati irányítás alá került (megszűnt az önkormányzat önkormányzat jellege). A társadalombiztosítás két ága a Szociális és Egészségügyi Minisztérium irányítása alá tartozó főigazgatóságok alatt szerveződő területi szervezetrendszer révén látja el feladatait.

## **Terület- és vidékfejlesztés<sup>2</sup>**

### ***A regionális politika kialakulásának és formálódásának folyamata (feltételrendszer, fontosabb mérföldkövek és alapelvek)***

A rendszerváltást követően a regionális politika feltételei mindkét országban megváltoztak. Szlovákiában a rendszerváltáson túl az önálló szlovák állam létrejötte jelentett gyökeres fordulatot a területfejlesztés struktúrájának alakulásában. Mindkét országban kialakulatlanok még az új struktúrák, formálódásuk szorosan összefügg a közigazgatási struktúra változásaival.

*1990 előtt* egyik országban sem volt külön törvény a területfejlesztésről. A regionális politikát állásfoglalások, irányelvek és a szaktárcák intézkedései formálták. Ezek az intézkedések – az akkori társadalmi berendezkedésnek megfelelően – teljesen centralizáltak voltak és szorosan kötődtek a tervezési folyamatokhoz. A tervezés alapja a gazdaságfejlesztés volt, a település- és területfejlesztés az iparfejlesztés alá volt rendelve. Ahová ipari üzemet telepítettek, oda építettek lakásokat és lakossági szolgáltatásokat. A fejlesztési források elosztása centralizáltan, a településhierarchia mentén történt. Helyi kezdeményezésekről egyáltalán nem beszélhettünk, a hosszú centralizációs és diktatórikus időszak az öntevékenységet jórészt ki is pusztította a még egyáltalán megmaradt helyi szereplőkből.

*Magyarországon* az iparosítás feltételeit biztosító terület politikával szemben a területi különbségek kiegyenlítésére törekvő regionális politika már a 80-as években elindult. A kiürülő

<sup>2</sup> Dr.G.Fekete Éva, Solymári Gábor és Mudra Rozália tanulmányai alapján

aprófalvak és az Alföld leszakadása társadalmi szinten érzékelhető konfliktusokat okozott. 1984-ben egy országgyűlési határozattal létrehozták a Területfejlesztési Alapot, ami bár csekély összeget tartalmazott, de az elmaradott területek felzárkózásának kormányzati segítségére irányuló szándékot tükrözte. Mindez nem változtatott azon, hogy a szocializmus utolsó éveiben is a területfejlesztés felülről erősen ellenőrzött és irányított tevékenység volt. A 80-as évek szakmai vitái, a helyi társadalmak – főként kulturális és közösségi tevékenységeken keresztül - megerősödése és a közvélemény formálódása azonban előkészítette a terepet az új regionális politika formálásához a 90-es években.

*A rendszerváltás során* a közigazgatás átszervezése, különösen a települési önkormányzatok megjelenése a korábbihoz képest merőben új helyzetet teremtett. *Mindkét országban* még 1990-ben elfogadták a települési önkormányzatokra vonatkozó törvényt, melyek a városokat és falvakat tették felelőssé településük harmonikus fejlődéséért. Ezen a ponton azonban a két ország útja elválik egymástól.

*Magyarországon* a kilencvenes évek elején a regionális politikát a települési önkormányzatok dominanciája jellemezte. Az országos szintű regionális politika helyett a települések szolgáltatás- és infrastruktúrafejlesztése és válságkezelése bizonyult elsődlegesnek. Az első kormányzati ciklusban a területfejlesztés nem kapta meg a jelentőségének megfelelő figyelmet, így nem is alakulhatott ki egységes nemzeti regionális politika. Ezen időszak egyik legfőbb hiányossága, hogy nem léteztek azok a szervezetek, ill. feladat-, és hatáskörök, melyek a területfejlesztés intézményrendszerét és bázisát alkothatták volna.

Ugyanez jellemző *Szlovákiára* is. Itt a 90-es évek elején a települések szolgáltatás és infrastruktúra fejlesztésével párhuzamosan indulnak el az első próbálkozások egy szélesebb körű és regionális szintű fejlesztési politika kialakítására. Ennek alapját és kereteit az 1990-ben hatályba lépő törvények adták meg. A járási hivatalok kaptak szerepet a regionális fejlesztésben. A feladatok megosztása nem volt azonos, mert néhány kiválasztott járási hivatalnak több járásra kiterjedő hatásköre volt. Az akkori 121 körzetből 15-nek volt ilyen szélesebb körű feladata, köztük a kassainak, amelyhez a saját közvetlen körzetéhez képest nagyobb terület tartozott, tulajdonképpen a későbbi kerület. A kassai hivatal a területfejlesztés tekintetében felelős volt az iglói, a tőketerebesi, a rozsnói körzetekért is. Minden fejlesztésben érdekelt minisztériummal kapcsolatot kellett tartaniuk, ugyanígy az érintett új önkormányzatokkal is. Tervezési dokumentumok készültek, területi felmérések alapján javasolták, állították össze a terveket. Az 1993-as önállósodás után is az állami szereplők maradtak túlsúlyban. 1996-ban új területi felosztás és ehhez kapcsolódó intézményrendszer lépett érvénybe. A regionális fejlesztéshez kapcsolódó tevékenységek régiókra dekoncentrált része a kerületi hivatalokhoz került főosztályi besorolásban.

*A kilencvenes évek második felében* mindkét ország regionális politikájában döntő fordulat következett be.

*Magyarországon* a regionális politika fejlődésében és jogi szabályozásában mérföldkőnek számít az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről. A törvény az európai uniós alapelveknek megfelelően határozta meg a területfejlesztés célkitűzéseit, feladatait, eszközeit és alkotta meg intézményrendszerét. A törvény célkitűzéseivel összhangban két évvel később elfogadott Országos Területfejlesztési Konceptió meghatározta a regionális felosztást, s felvázolta azokat az irányvonalakat, melyeket Magyarországnak követnie kell annak érdekében, hogy minél gyorsabban az európai térség integráns részévé válhasson. A második kormányzati ciklusban jelentős előrelépés történt a regionális politikában. Emellett azonban még mindig nagy volt az elmaradás a regionális koncepció és a regionális intézményrendszer fejlettségében az Unió által elvártakhoz képest.

*Szlovákiában* a területfejlesztési törvény még váratott magára. 1997-ben kormányrendelet rögzítette az állami regionális politika koncepcióját. A decentralizáció felé mutató lépésként

értékelhetjük, hogy ettől kezdve nem csak országos, hanem területi szinten is létre kell hozni EU előcsatlakozási időszak dokumentumaival összhangban lévő fejlesztési dokumentumokat. Megjelent a határmenti térségek fejlesztésének fontossága is.

*A kilencvenes évek végétől mindkét ország* regionális politikáját egyre inkább az Európai Unióhoz való csatlakozás és az ezzel járó új szempontoknak való megfelelés alakítja. Ez egyben azt is jelenti, hogy alapelveiben, nyelvezetében, a tervezés metodikájában egyre több hasonlóság fedezhető fel. Csaknem egy évtizedes hallgatás után újból felértékelődött a tervezés szerepe. A tervgazdaságra jellemző diktatórikus módszerek helyett azonban a demokratikus eljárások terjedtek el.

A két ország közötti fáziskésést mutatja, hogy míg *Magyarországon* 1999-ben már a területfejlesztési törvény első - a kormányzati ellenőrző szerepet és a területfejlesztés intézményrendszerének áttekinthetőségét erősítő - módosítása, majd 2004-ben a második - a régiókat és kistérségeket megerősítő - módosítása is életbe lépett, *Szlovákiában* csak 1999-ben kezdték el a területfejlesztési pályázati rendszer működtetését és az országon belüli területi különbségek megfogalmazását. 2001-ben fogadták el a regionális fejlesztés támogatásáról szóló törvényt. A járási hivatalok 2003-tól megszűntek, a kerületi állami szervek hatáskörei lecsökkentek, újra létrejött az ágazati minisztériumok kihelyezett hivatalai. A lényeges hatáskörök a megyékhez kerültek, így a regionális fejlesztés is. A területrendezési terv esetében is a megye elsőbbsége valósult meg.

*A vidékfejlesztés* új kategóriaként jelent meg *mindkét országban*. Valójában a SAPARD előcsatlakozási program erősítette fel a vidéki térségek agrárpolitikához is kapcsolódó fejlesztésének intézményesülését.

*Magyarországon* a vidéki térségek népességmegtartó képessége került az előtérbe. A SAPARD program előkészítése során sikerült a megalapozó fejlesztési tervezést a kistérségekig levinni. A SAPARD Terv „vidéki térségek fejlesztése” prioritás stratégiai meghatározása, valamint az e prioritás eszköz-rendszerét képező támogatási intézkedés-csoport kiválasztása és kidolgozása érdekében pályázat került meghirdetésre önkéntesen szerveződött kistérségi társulások számára kistérségi integrált agrárstruktúra- és vidékfejlesztési stratégiai és operatív programok kidolgozására. A kistérségi programokban helyben megfogalmazott és rendszerbe foglalt prioritások, fejlesztési irányok és elképzelések részben beépültek az NFT-be, illetve az eltelt években igen sok esetben valódi „vezérfonalul” szolgáltak az adott kistérség fejlesztéseinek szervezésében. Az elkészült innovatív tervek teljes hasznosulásának akadálya volt, hogy a tervezéskor még a finanszírozás keretei és feltételei nem voltak ismertek. Időközben az is kiderült, hogy sok, a kistérségek számára fontos intézkedés sem a SAPARD programba, sem az NFT I-be nem tudott integrálódni. De a programozásban intenzíven részt vevő helyi szakemberekből – a kistérségi társulások igényére - 2000-ben létrejött a kistérségi vidékfejlesztési menedzserek hálózata.

*Szlovákiában* a vidékfejlesztés szintén a SAPARD program előkészítéséhez kapcsolódott azzal a lényeges különbséggel, hogy a mikrorégiós társulások sokkal kisebb mértékben kapcsolódtak be és a folyamatok résztvevői a falvak voltak. Ebben az időszakban viszont éppen a kistérségek szakemberek iránti igényének kielégítésére létrejött a regionális fejlesztések ügynökségének területi hálózata. A kistérségi társulások a tervezési folyamatokba későbbi időszakban kapcsolódnak be és a PHARE CBC lehetőségeit kihasználva fokozatosan határon is átnyúló közös fejlesztési elképzelések – programok jönnek létre. A SAPARD programba való bekapcsolódás intenzívebben csak 2001 után észlelhető a kistérségi társulások és falvak részéről. Ebben a folyamatban megfogalmazódnak a vidéki térségek fejlesztésének prioritásai, melyek alapját képezhetik a következő tervezési időszakoknak.

*Mindkét országban* új dimenziót nyitott a regionális politikákban a Nemzeti Fejlesztési Tervek kidolgozása. A Terv elkészítése és az Európai Bizottsághoz való benyújtása a Strukturális Alapok forrásainak igénybevétele feltétele.

*A magyar Nemzeti Fejlesztési Terv* 2003 tavaszára elkészült, legfontosabb célként a Magyarország és az Európai Unió tagállamai között fennálló fejlettségbeli különbségek mérséklése fogalmazódott meg. A kiegyensúlyozottabb regionális fejlődés elősegítése a Terv egyik specifikus, kiemelten kezelt célkitűzése. 2004-ben erőfeszítések történtek az Átfogó Fejlesztési Terv elkészítésére és elindult az NFT-t követő időszak fejlesztéspolitikájának előkészítése.

*A szlovák Nemzeti Fejlesztési Terv* úgyszintén alap céljaként a fejlettségbeli különbségek mérséklésére irányul. Nagyobb hangsúlyt helyez a gazdaság és az infrastruktúra fejlesztésére, kisebb mértékben jelenik meg benne a hátrányos területek fejlesztése.

Mindkét országra igaz, hogy a Nemzeti Fejlesztési Terv nem tartalmaz belső területi megosztást, azaz nem szól a régiókról, mert az EU az egész országot egységesen elmaradott Objektív1 területnek tekinti.

### ***A regionális politika legfőbb jogszabályai és dokumentumai***

*Magyarországon* a regionális politikához közvetlenül kapcsolódó jogszabályalkotás első és egyik legfontosabb eleme *a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény*, melyet jelentősebb mértékben az 1999. évi XCII. törvény és a 2004. évi LXXV. törvény módosított. A jogszabály rögzíti a településfejlesztés célrendszerét, melyek az ország valamennyi térségének fenntartható gazdasági fejlődését, az egyes térségek közti fejlettségbeli különbségek mérséklését, a harmonikus térszerkezet kialakítását, valamint a nemzeti és térségi identitástudat erősítését foglalja magába. Feladatként a törvényalkotók a térségi területfejlesztési kezdeményezések összehangolását, koncepcióalkotást és az Európai Unió regionális politikájához való illeszkedés elősegítését jelölték meg. Kiemelt feladatként határozták meg az egyes térségek gazdasági-társadalmi fejlődésének előmozdítását, az elmaradott és kiemelt térségek fejlesztését, a gazdasági szerkezetváltáshoz szükséges intézkedések támogatását. A törvény kijelölte a központi állami szervek, vagyis az országgyűlés, a kormány, a miniszterek és az Országos Területfejlesztési Tanács területfejlesztési feladat-, és hatáskörét. Létrehozta a területfejlesztés intézményrendszerét, lehetőséget adott a területfejlesztési önkormányzati társulások alapítására, meghatározta a megyei önkormányzatok területfejlesztési feladatait, kötelezővé tette a kistérségi fejlesztési tanácsok, megyei területfejlesztési tanácsok és a regionális fejlesztési tanácsok felállítását, valamint egyes, nagyobb térséget átfogó feladat ellátására térségi fejlesztési tanácsok kialakítását. A törvény a területfejlesztési célok megvalósításához számos pénzügyi eszközt rendel hozzá, melyek forrása a központi költségvetési előirányzat, minisztériumok elkülönített pénzügyi kerete, pénzalapok, önkormányzati címzett és céltámogatások, valamint egyéb források, emellett a területfejlesztés céljait és feladatait gyakorlatilag minden fontosabb ágazat fejlesztési programja során figyelembe kell venni.

*Szlovákiában* 2002-ben hatályba lépett a regionális fejlesztést támogató 503 sz. törvény, amely elsősorban a koncepcióalkotást, az egyes szinteken megjelenő területfejlesztési kezdeményezések koordinációját és az EU regionális politikájához való kapcsolódást tartalmazza. A törvényben megjelent az elmaradott régiók fejlesztésére irányuló tevékenységek rendszere. E törvény hatályba lépése előtt a regionális politika irányításának és koordinálásának eszközei a kormány által elfogadott Regionális fejlesztési koncepció és az ehhez kapcsolódó alap irányelvek voltak.

*Magyarországon* - a területfejlesztési törvénnyel összhangban - az Országgyűlés határozatban fogadta el az *Országos Területfejlesztési Koncepciót* 1998-ban (35/1998 OGY

határozat). A törvényben megfogalmazott célokat kibővítette és megfogalmazta megvalósításuk irányelveit. A koncepció jövőképében Magyarország az európai térség integráns részeként jelenik meg, Budapest a közép-európai térség meghatározó központja, az ország régiói a nemzetközi és határ menti együttműködés fő szervezői. Az átfogó célok az állampolgárok jólétének növelését, a fenntartható gazdasági növekedést és a területi különbségek csökkentését helyezik előtérbe. Az irányelvek között a társadalmi szolidaritás, a kutatás-fejlesztés és az együttműködés fontossága, valamint a fenntartható fejlődés elve jelenik meg. Meghatározta a tervezési-statisztikai régiók rendszerét, a kiemelt térségeket, melyek fejlesztéséhez országos érdek fűződik, valamint a területfejlesztés során kedvezményezett térségek körét, melyek valamilyen szempontból hátrányos helyzetbe kerültek. A koncepció hangsúlyozza a regionális intézményrendszer fejlesztésének, a területfejlesztési politika céljainak gazdaságpolitikában való érvényesítésének és a területfejlesztési politika korszerű tervezési rendszere kialakításának fontosságát. Az OTK külön foglalkozik a nemzetközi és határ menti együttműködéssel, melyben az egyes európai országok kezdeményezéseinek összehangolását és egységes területfejlesztési stratégia kialakítását javasolja.

*Szlovákiában* a Regionális Fejlesztési koncepció a területfejlesztés hosszú távú elveit és jövőképét, valamint az annak eléréséhez vezető út legfőbb állomásait tartalmazó koncepciót tartalmazza.

A területfejlesztéssel kapcsolatos operatív ügyeket, feladatokat, módszereket és iránymutatásokat kormányrendeletek és miniszteri rendeletek határozzák meg.

*Magyarországon* fontosabb rendeletnek tekinthető a *területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek tartalmi követelményeiről* szóló 18/1998. KTM rendelet, valamint a területfejlesztéssel és területrendezéssel kapcsolatos információs rendszer és a kötelező adatközlés rendjéről szóló 112/1997. Kormányrendelet is. A központi költségvetés területfejlesztési célokat szolgáló forrásainak igénybevételeinek rendszerével évente több kormányrendelet is foglalkozik.

*Szlovákiában* sokkal nagyobb szabású ügyeket is kormányrendeletek szabályoznak. A 390/1991-es számú kormányrendelet állapította meg a gazdaságfejlesztés alapelveit. Célja az volt, hogy ha az egyes minisztériumok az egész gazdaságot érintő döntést hoznak, akkor figyelembe kell venni annak a távlati hatását is, mit vált ki azon a területen, ahol fejlesztést terveznek. Ezzel kívánták minimalizálni a negatív hatásokat. Ahol nagyobb volt a munkanélküliség 20%-nál, ott tervet kellett kidolgozni a helyzet megoldására. Az elemzések során derült ki, hogy épp a határ menti területek esnek bele ebben a magas munkanélküliségi aránnyal küszködő területbe. A 802/1997-es kormányrendelet az állami regionális politika koncepcióját fogadta el. Eszerint nem csak összállami szinten, hanem területi szinten is kell az EU előcsatlakozási időszak dokumentumaival összhangban lévő fejlesztési dokumentumokat létrehozni. Figyelembe veszi a határ menti térség támogatását is. Vizsgálatok megállapították, hogy Pozsony és térsége kiemelkedő fejlettségű az ország többi részéhez képest, a másik ilyen központ maga Kassa. A többi város hozzájuk képest sokkal alacsonyabb fejlettségű. Ennek az ellentmondásnak a feloldására 1998. év végén kezdtek megoldást keresni. A 285/1999-es kormányrendelet felállította azokat a kritériumokat, amelyek alapján a regionális fejlesztést meg lehet valósítani. A fejlesztési tervek állami intézmények, hivatalok részvételével készültek el. Ez a kormányrendelet foglalkozik először az elmaradott térségek fejlesztésére irányuló projektek és az ehhez kapcsolódó pénzüsszegek felhasználásáról. Az elmaradott területek fejlesztésére évente 100 millió korona állt rendelkezésre. Kis- és középvállalkozások támogatásával járult hozzá a munkanélküliség csökkentéséhez. Mivel a legnagyobb munkanélküliség a határ menti területeken volt, ide került a támogatások többsége.

Jelenleg *mindkét országban* a regionális politika szempontjából a legfontosabb dokumentumok közé tartoznak a 2003 tavaszára elkészült *Nemzeti Fejlesztési Tervek*. A

Strukturális Alapok pénzeszközeinek igénybevételének feltétele, hogy a tagállamoknak Nemzeti Fejlesztési Tervet kell készíteniük és be kell nyújtaniuk az Európai Bizottsághoz.

*Magyarországon* a dokumentum leghosszabb fejezete a helyzetértékelés, amely az ország gazdasági-társadalmi helyzetképét, a regionális fejlettség állapotát és a fontosabb ágazatok helyzetét vázolja fel. A központi rész a fejlesztési stratégia, amely tartalmazza a Nemzeti Fejlesztési Terv célkitűzéseit és prioritásait. A célként megfogalmazott versenyképesebb gazdaság megteremtése, a humán erőforrások jobb kihasználása és a jobb minőségű környezet, kiegyensúlyozottabb regionális fejlődés elérése a terv szerint az egyes prioritásokon és operatív programokon keresztül valósulnak meg. A stratégia koherenciájáról és konzisztenciájáról szóló rész bemutatja, hogy a NFT céljai és prioritásai összhangban állnak a közösségi és nemzeti politikákkal, valamint igazolja, hogy a stratégia végrehajtásával meg lehet oldani a helyzetértékelésben bemutatott problémákat. A dokumentum tartalmazza a 2004-2006 közötti időszak pénzügyi tervét, valamint a megvalósításra vonatkozó rendelkezéseket az irányítás, monitoring, értékelés, pénzügyi gazdálkodás és ellenőrzés és a közösségi politikáknak való megfelelés tekintetében. A regionális politika szempontjából nem csupán a Regionális Fejlesztési Operatív Program (ROP) érdemel figyelmet, hiszen a másik négynek (a Gazdasági Versenyképesség Operatív Program (GVOP), a Humán Erőforrás Fejlesztés Operatív Program (HEFOP), a Környezetvédelmi és Infrastruktúrafejlesztési Operatív Program (KIOP), az Agrár-, és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP)) is kulcsszerepe van a regionális fejlődésben.

*Szlovákiában* a Nemzeti Fejlesztési Terv tartalmában és struktúrájában kevés eltérést mutat összehasonlítva a magyarországi Nemzeti Fejlesztési Tervvel. Ennek részét képezik: az Alap infrastruktúra Fejlesztésének Operatív Programja, az Ipar és Szolgáltatások Fejlesztésének Operatív Programja, a Humán Erőforrás Fejlesztésének Operatív Programja, az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program.

Az Európai Unió Mezőgazdasági Garancia Alap forrásaihoz való hozzáférés feltétele a Nemzeti Vidékfejlesztési Tervek létezése.

*Magyarországon* 2004 nyarán fogadta be az EU a *Nemzeti Vidékfejlesztési Tervet*, melynek fő célkitűzései a mezőgazdasági termelés és élelmiszer-feldolgozás versenyképességének javítása, a mezőgazdaság környezetbarát fejlesztése, a földhasználat racionalizálása és a vidéki területek szerkezetváltásának elősegítése. A stratégia összhangban van a Nemzeti Fejlesztési Tervben és az abban található Operatív Programokban megfogalmazott vidékfejlesztési prioritásokkal és célkitűzésekkel. A Terv hét intézkedést határoz meg a célok megvalósításához. Az Agrár-környezetgazdálkodási intézkedés támogatást nyújt a Jó Gazdálkodási Gyakorlat szabályainak megfelelő gazdálkodási módszereket alkalmazó és egyben a különböző célprogramok speciális feltételeit kielégítő gazdálkodóknak. A kedvezőtlen adottságú területek támogatása intézkedés kompenzációs támogatást biztosít azoknak a gazdálkodóknak, akik fenntartják gazdálkodási tevékenységüket a kedvezőtlen adottságúnak minősített területen. Az Európai Unió környezetvédelmi, állattjóléti és higiéniai követelményeinek való megfelelés elősegítése-intézkedés támogatja az állattartó telepeken belüli trágyakezelés megoldását és az állattartási technológiák tökéletesítését. A Mezőgazdasági területek erdősítése intézkedés támogatást biztosít a mezőgazdasági földterület erdősítésének telepítési költségeihez, az újonnan telepített erdők ápolásának, védelmének és a szükséges pótló telepítés költségeihez, valamint jövedelepótló támogatást nyújt az erdőtelepítés miatt kieső jövedelem kompenzálásához. A korai nyugdíjazással az a gazdálkodó élhet, aki már elmúlt 55 éves, befejezi az árutermelést és/vagy földjét átadja egy másik gazdálkodónak vagy a Nemzeti Földalapnak. A Szerkezetátalakítás alatt álló félig önellátó gazdaságok támogatása intézkedés átmeneti jövedelemkiegészítő támogatást biztosít azoknak a gazdálkodóknak, akik elsősorban saját szükségleteikre termelnek, de ugyanakkor a termékeik jelentős részét a piacon értékesítik. A Termelői csoportok létrehozásának és működtetésének támogatása intézkedés a különböző

mezőgazdasági ágazatok gazdálkodóit támogatja (kivéve zöldség, gyümölcs és dohány ágazat) termelői csoportok létrehozásában és működtetésében. A Terv az Észak-magyarországi régióra vonatkozó speciális területi megkülönböztetéseket nem tartalmaz.

*Szlovákiában* a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv szintén 2004-ben volt elfogadva és úgyszintén mint Magyarországon, nem tartalmaz speciális, régiókra vonatkozó területi vonatkozású intézkedéseket.

A regionális politika országos szintjén kívül természetesen jelentős szerepe van a regionális szintnek, a regionális koncepció-, program-, és stratégiaalkotásnak is.

*Magyarországon az Észak-magyarországi Régió Regionális Akcióterve* 2004 februárjára készült el. Az Országos Területfejlesztési Koncepció és a Nemzeti Fejlesztési Terv prioritásaival összhangban állnak stratégiai célkitűzései. A humán erőforrás fejlesztés, tartalékok mozgósítása alapfeltétele a régió gazdaságfejlesztési és vállalkozásélénkítési folyamatának, a gazdasági dinamizmus erősítésének. A környezeti és kulturális értékek védelmének kulcsa a természeti erőforrások fenntartható használata, az épített környezet védelme, melyet elősegíthet a környezetvédelem regionális rendszerének létrehozása. A lakosság jólétének előmozdítását tükrözi a minőségi élet feltételeinek megteremtésének célkitűzése, melynek fontos eleme a lakáskörülmények javítása, a lakosság egészségi állapotának és szociális ellátásának fejlesztése. A régió belüli egyenlőtlenségek csökkentése, a belső integráció előmozdítása a régióközpontok és városok tudatos fejlesztésében és a periférikus térségek közlekedési, kommunikációs viszonyainak fejlesztésében nyilvánul meg.

*Szlovákiában* a Kassai Önkormányzati Kerület gazdasági, szociális fejlesztési programját 2003-ban fogadta el a Megyei Közgyűlés. Ez a program céljaiban és felvázolt megvalósítási lehetőségeiben összhangban van a Nemzeti Fejlesztési Tervvel és célkitűzéseiben nagyon kis eltérést mutat az Észak-magyarországi Régió Regionális Akciótervével. A program megvalósításának feltételeként 26 regionális akcióterv került kidolgozásra, melyek alapján konkrét projektek készülnek.

#### ***A regionális politika cél és eszközrendszere***

*Magyarországon* a regionális politika (deklarált) célkitűzéseit részletesen az *Országos Területfejlesztési Koncepció* tartalmazza. A területfejlesztés átfogó céljai között az ország egészére vonatkozóan az állampolgárok kulturális és anyagi jólétének megteremtése, a szociális piacgazdaság kialakítása, a tartós gazdasági növekedés, a versenyképesség javítása, a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése, az innováció térbeli terjedésének elősegítése, a régiók, megyék forrásszervező erejének növelése, a társadalmi, gazdasági és környezeti céloknak megfelelő térbeli szerkezet kialakítása szerepel. Célkitűzésként szerepel a területi egyenlőtlenségek mérséklése az egyes régiók és megyék között, a főváros és a vidék, a városok és a községek viszonylatában, a fejlett és az elmaradott térségek, települések, Kelet- és Nyugat-Magyarország között, továbbá cél a válságterületek kialakulásának megakadályozása is. A koncepció térségenként is meghatároz hosszú távú fejlesztési célokat és prioritásokat. A különböző típusú, hátrányos helyzetű térségekben a főbb fejlesztési célok a munkahelyteremtő beruházások támogatásához, a gazdaság fejlődéséhez szükséges infrastruktúra fejlesztéséhez, a gazdasági szerkezetváltás ösztönzéséhez, a mezőgazdasági tevékenység modernizálásához, a humán erőforrás és a szociális ellátások fejlesztéséhez kapcsolódnak. A különböző természeti és földrajzi adottságú térségekben célként határozták meg a környezetvédelmi elvárásoknak megfelelő terület-felhasználás támogatását, a természet megőrzését és a környezet állapotát javító intézkedéseket és a határ menti együttműködést elősegítő fejlesztéseket.

A *Nemzeti Fejlesztési Terv* céljai között harmadik célkitűzésként jelenik meg a jobb környezet és a kiegyensúlyozottabb regionális fejlődés. A regionális egyenlőtlenségek mérséklésében, ill. felszámolásában, a vidéki térségek lemaradásának megállításában elsődleges

szerepe van az első két célkitűzésnek, a gazdaság versenyképességének javításának és a humán erőforrások jobb kihasználásának. A prioritások között szerepel a helyi és regionális potenciál erősítése, melynek a Regionális Fejlesztés Operatív Program keretén belül támogatott intézkedései kiterjednek a turisztikai potenciál erősítésére, a térségi infrastruktúra és települési környezet fejlesztésére és a humán erőforrás-fejlesztés regionális dimenziójának erősítésére. A ROP keretén belül támogatást kap a turisztikai vonzerők fejlesztése, a turisztikai fogadóképesség javítása, a hátrányos helyzetű régiók és kistérségek elérhetőségének javítása, városi területek rehabilitációja, az óvodai és alapfokú nevelési-oktatási intézmények infrastrukturális fejlesztése, a helyi közigazgatás és a civil szervezetek kapacitásépítése, a helyi foglalkoztatási kezdeményezések támogatása, a felsőoktatási intézmények és helyi szereplők együttműködésének erősítése, régióspecifikus szakmai képzések támogatása.

*Szlovákiában* az állami regionális politika fő céljai: Összhangban az EU regionális politikájának céljaival, csökkenteni az egyes térségek fejlettségi szintjei közötti különbségeket. A célok pontos meghatározását a regionális fejlesztés támogatásáról szóló törvény tartalmazza:

- a kiegyensúlyozott gazdasági és szociális fejlesztés,
- területi egyenlőtlenségek mérséklése az egyes régiók között,
- a régiók tartós gazdasági és szociális fejlődésének biztosítása.

A Nemzeti Fejlesztési Terv alap célja, hogy az 1 lakosra eső GDP elérje az EU átlag 50 %-át. A specifikus célok: a mezőgazdaság hatékonyságának növelése, az életkörülmények javítása, a régiók versenyképességének növelése, a jelenleg is működő szolgáltatások támogatása, a vállalkozások, alkalmazott kutatások támogatása, a megújuló energiaforrások kihasználása, a nemzetközi kapcsolatok fejlesztése, az idegenforgalom infrastruktúrájának fejlesztése, reklámtevékenység támogatása, új munkahelyek teremtése, esélyegyenlőség a munkaerőpiacon, a fenntartható vidékfejlesztés. A Nemzeti Fejlesztési Tervhez 3 ágazati és 1 regionális operatív terv tartozik.

*Magyarországon* a területfejlesztés pénzügyi eszközei között el lehet különíteni a központi, térségi és egyéb eszközöket. A *központi eszközök* közé tartoznak a költségvetési törvényben előirányzatként meghatározott összegek (a területfejlesztési célokat szolgáló előirányzat, a gazdaság, a foglalkoztatás és az infrastruktúra fejlesztését szolgáló előirányzatok, a minisztériumok költségvetési forrásainak területfejlesztési programokra és célokra biztosított kerete), a különböző pénzalapok (a gazdaság, a foglalkoztatás és az infrastruktúra fejlesztését szolgáló pénzalapok, az egyes elkülönített pénzalapok területfejlesztési programokra és célokra felhasználható pénzeszközei), a vállalkozásokat segítő, meghatározott területen igénybe vehető pénzügyi kedvezmények (adó és egyéb kedvezmények), a kistérségi programok megvalósítását segítő központi források és az önkormányzatoknak nyújtott településfejlesztést támogató címzett és céltámogatások. A *térségi eszközök* közé sorolhatóak a területfejlesztési célokat szolgáló központi költségvetési előirányzatok, a gazdaság és az infrastruktúra fejlesztését szolgáló előirányzatok regionális fejlesztési tanácsok hatáskörébe utalt meghatározott része, a céljellelű decentralizált támogatások, az önkormányzatok infrastruktúra fejlesztését támogató területi kiegyenlítő pénzeszköz, a térség helyi önkormányzatai által átadott források, helyi adókedvezmények, a címzett és céltámogatások meghatározott része. Az *egyéb eszközök* közé sorolhatóak a területfejlesztési célú segélyek, hitelek, a gazdálkodást végző szervezetek, érdekvédelmi szervezeteik, a gazdasági kamarák és egyéb szervezetek hozzájárulásai.

A területfejlesztéshez rendelkezésre álló pénzeszközök köre folyamatosan bővült. A gazdaság valamennyi szektora, elsősorban a mikro-, kis-, és középvállalkozások, önkormányzatok és nonprofit szervezetek számára érhetőek el a költségvetésből, egyéb hazai forrásokból és az Európai Uniótól származó pénzügyi eszközök. Az elmúlt időszakban a problémát nem a létező konstrukciók hiánya, hanem inkább a források szűkössége, a pályázók felkészületlensége, és egyéb hiányosságai okozták. A források szűkösségén változtatott a

magyar EU-csatlakozás, melynek révén a korábbiakhoz képest – legalábbis távlatilag – jóval több pénzeszköz válik elérhetővé, bár az Előcsatlakozási Alapok esetéhez hasonlóan nem tudjuk majd igénybe venni a teljes rendelkezésre álló összeget. A magyar pályázóknak korábbi tapasztalataikból (is) kiindulva, alkalmazkodniuk kell az Unió tervezési, programkészítési, végrehajtási és finanszírozási gyakorlatához, módszereihez, ehhez pedig szükséges a területfejlesztés intézményrendszerének, különösen a pályázó szervezethez legközelebb eső szintjének támogatása. A költségvetés területfejlesztési célú támogatásainak rendszere az elmúlt időszakban kevéssé volt áttekinthető, a fokozottabb forráskoordináció iránti igény megjelent a területfejlesztési törvény módosításában, így ezen a területen előrelépés várható. A források elosztásánál decentralizáció, a régiók hatáskörének erősödése figyelhető meg.

*Szlovákiában* a területfejlesztés eszközei nem mutatnak jelentősebb eltérést Magyarországgal összehasonlítva. A felhasználásukról való döntésben nem jelentek és nem is jelennek meg szlovákiai viszonylatban a regionális és megyei fejlesztési tanácsok. Az állami költségvetés keretén belül megjelenő, fejlesztést szolgáló pénzeszközök az ágazati minisztériumok költségvetésében jelennek meg, s így elosztásuk is központosított rendszerben történik.

A területfejlesztés rendelkezésére álló pénzeszközök köre itt is folyamatosan bővül, és a felosztási rendszerük fokozatosan alkalmazkodik elsősorban az EU finanszírozási gyakorlatához. Fokozatos decentralizációs folyamat érezhető a források elosztásánál, és ehhez kapcsolódva erősödik a régiók ezirányú hatásköre is.

*Magyarországon* a célélőirányzatok rendszerint vissza nem térítendő támogatás, visszatérítendő támogatás vagy fejlesztési hitelekhez nyújtható kamattámogatás formájában jelennek meg, melyeket belföldi székhelyű jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek, egyéni vállalkozók, belföldi állandó lakóhellyel rendelkező természetes személyek vehetnek igénybe. A pályázati rendszer szigorú feltételeket szab meg a támogatás felhasználását illetően a kedvezményezettek köre, a kedvezmény és a saját erő mértéke szerint. A támogatási cél az adott előirányzattól függően változik. A pályázatok elbírálásában a kiíró szervezet (általában a Miniszterelnöki Hivatal), valamint a célélőirányzattól függően a regionális fejlesztési tanácsok és megyei területfejlesztési tanácsok vesznek részt. Ezen szervezeteken kívül a pályázati rendszer gyakori szereplője a Regionális Támogatás-közvetítő Közhasznú Társaság, Regionális Fejlesztési Holding Rt., és a Magyar Államkincstár, amely a támogatásokat folyósítja. A vállalkozásoknak juttatott pénzeszközöknek az elmúlt időszakban alapvetően két formája létezett, a támogatott hitelek nyújtása, valamint támogatás és tőkejuttatás. A hitelnyújtás a kereskedelmi bankok területi és helyi fiókhálózatán, valamint a Magyar Vállalkozásfejlesztési Alapítvány és helyi partnerein keresztül valósul meg. A támogatások és tőkejuttatások rendszerének irányító szervezete a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, amely szabályozza a támogatás feltételeit, meghirdeti a pályázatokat, majd partnerszervezetivel együtt feldolgozza és értékeli azokat.

A pályázatokon való részvétel legfontosabb, mára szinte általánossá váló alapelvei és feltételei között szerepel, hogy maradéktalanul eleget kell tenni a pályázatok formai és tartalmi követelményeinek. A területfejlesztési célú pályázatoknál gyakorlatilag minden szervezet lehet támogatásra jogosult, de a célcsoportot leggyakrabban az önkormányzatok, nonprofit szervezetek, egyéni vállalkozók, valamint mikro-, kis-, és középvállalkozások alkotják. A KKV-k körének meghatározása országonként eltérő. Magyarországon kisvállalkozásnak minősülnek azok a belföldi székhelyű, független vállalkozások, amelyek 50 főnél kevesebbet foglalkoztatnak, és éves nettó árbevételük nem haladja meg a 700 MFt-ot (vagy mérlegfőösszegük az 500 MFt-ot). A középvállalkozások foglalkoztatotti létszáma 250 főnél kisebb, éves nettó árbevétele legfeljebb 10 MdFt (vagy mérlegfőösszege 7 MdFt). Támogatást csak a pályázati kiírásban szereplő támogatható tevékenységekre lehet igénybe venni. Az

elnyerhető támogatás lehet visszatérítendő, vissza nem térítendő és kamattámogatás, melyek minimális és maximális összegét a pályázati kiíró határozza meg (általában számszerűen vagy a beruházás teljes költségének százalékában). Az összeg a tevékenységtől függően néhány milliótól egymilliárd forintig is terjedhet. Szinte mindig szükséges a saját erő megléte, amely általában az önkormányzatoknál, azok társulásainál, nonprofit szervezeteknél 10%, természetes személyeknél, östermelőknél és vállalkozásoknál 25%, míg egyéb szervezeteknél legalább 50%. A saját erő aránya ennél lehet alacsonyabb (10% alatt) és magasabb is (50-70%). A pályázatokat határidőn belül a meghatározott példányszámban (általában 9), rendszerint postai úton, papíron és elektronikus formában is be kell nyújtani a pályázató szervezetnek, csatolva a szükséges mellékleteket, engedélyeket és a pályázati díj befizetését igazoló bizonylatot.

*Szlovákiában* a pályázati rendszer működésére jellemző, hogy a minisztériumok fejlesztési pénzből valósulnak meg a beruházások, de kell saját erő is. A települések a bevételek hiánya miatt a terveket, vagy csak a tervek előkészítését tudják saját erőből finanszírozni, a tényleges beruházást a pályázati pénzből képesek csak megvalósítani.

A támogatási rendszer sokban változik a csatlakozás miatt. Az uniós szabályok miatt nem, illetve csak a közösségi támogatáspolitikával összhangban lehet adni támogatást nyereségérdekelte vállalatoknak, mert ez a piaci egyensúlyt befolyásolná. A hátrányos helyzetű régiók viszont kaphatnak támogatást. Ugyanígy, ahol jelentős EU-s projektet valósítanak meg, a hozzá kapcsolódó költségekhez az állam hozzájárulhat. A kulturális örökség védelméhez is hozzá lehet járulni, illetve a munkaerő képzéséhez, kutatáshoz, fejlesztéshez, munkahelyteremtéshez, környezetvédelemhez, kis- és középvállalkozások támogatásához.

A regionális politika támogatási rendszerében a *Strukturális Alapokból* felhasználható pénzeszközök s ahhoz kapcsolódóan a hazai közösségi- és magánforrások - az elérhető pénzmennyiségből adódóan - *mindkét országban* új tervterveket nyitottak. Valamennyi kialakított Operatív Program közvetett vagy közvetlen módon a regionális fejlesztést szolgálja. A forrásokhoz pályázati rendszerben lehet hozzájutni, melynek koordinálója a Községi Támogatási Keret Irányító Hatóság, az elbírálás, értékelés és ellenőrzés fontosabb résztvevői az Operatív Irányító Hatóságok, Monitoring Bizottságok, rajtuk keresztül szakminisztériumok, a Pénzügyminisztérium mint Kifizető Hatóság, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, valamint a gazdasági és szociális partnerek, régiók képviselői.

#### ***A regionális politika intézményrendszerének szintenkénti felépülése és működési sajátosságai***

*Magyarországon* a regionális politika intézményrendszere országos, regionális, megyei, kistérségi és települési szintre tagolódik. A területfejlesztési feladatok végrehajtása a közigazgatási szervek és önálló területfejlesztési intézmények hatáskörébe tartozik.

*Országos szinten* a kormány gondoskodik a regionális politika célkitűzéseinek, irányvonalainak kidolgozásáról, részt vesz, ill. támogatja a térségi területfejlesztési intézmények munkáját, összehangolja a különböző területfejlesztési célokat szolgáló állami pénzeszközöket. Az Országgyűlés ellenőrzi és beszámoltatja a kormányt munkájáról, határoz a területfejlesztés intézmény- és eszközrendszerének átfogó szabályairól. Az Országos Területfejlesztési Tanács a területfejlesztési politika kialakításában és érvényesítésében, döntés-előkészítő, javaslattevő, véleményező és koordinációs feladatkörben vesz részt, elnöke a területfejlesztésért és területrendezésért felelős miniszter. A miniszterek feladata, hogy javaslataikkal segítsék az országos regionális politika kialakítását, majd annak célkitűzéseit érvényesítsék a minisztériumok tevékenysége során.

A területfejlesztés szaktárcája jelenleg a Miniszterelnöki Hivatal, melyhez tartozik két, a fejlesztési ügyekben meghatározó, államtitkári szinten felügyelt hivatal. Az egyik az európai programozási folyamatokban való részvételért felelős Nemzeti Fejlesztési Hivatal, a másik a

kimondottan a területfejlesztés (hazai és nemzetközi) programjait szervező Magyar Regionális és Területfejlesztési Hivatal.

A vidékfejlesztés az Földművelésügyi Minisztériumhoz tartozik, ahol három főosztály osztozik a feladatokon.

A regionális intézményi szint meghatározó szereplője a hét tervezési-statisztikai régióban működő regionális fejlesztési tanács. Szavazati joggal rendelkező tagjai a megyei jogú városok polgármesterei, az érintett megyei területfejlesztési tanácsok elnökei, a megyei közgyűlések delegáltjai, a kistérségi fejlesztési tanácsok megyénként két-két képviselője és a miniszter. A tanácsba több szervezet delegál tanácskozási joggal rendelkező tagokat. A tanács feladata a régió területfejlesztési koncepciójának és programjának kidolgozása. Ennek megfelelően koordinálja a fejlesztési programokat, dönt a rendelkezésére bocsátott pénzeszközök elosztásáról és ellenőrzi azok felhasználását. A működéshez szükséges kormányzati hozzájárulás pénzügyi fedezetét a költségvetési törvény rögzíti. A tanács feladatának ellátásával kapcsolatosan a miniszternek tartozik beszámolási kötelezettséggel, gazdálkodását az Állami Számvevőszék ellenőrzi, törvényességi felügyeletét a székhely szerint illetékes fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetője látja el. A regionális fejlesztési tanács munkáját a titkárság segíti. A tanács a döntés-előkészítési, információgyűjtési feladatok ellátására és a kistérségi fejlesztési tanácsok munkájának támogatására közhasznú társaságot – regionális fejlesztési ügynökséget - hoz létre, mely a titkárság feladatait is elláthatja.

Egyes, a régió határain túlterjedő feladatok ellátására a regionális fejlesztési tanácsok és megyei területfejlesztési tanácsok térségi fejlesztési tanácsokat hozhatnak létre. Tagjai az érintett megyei területfejlesztési tanácsok elnökei, a regionális fejlesztési tanács képviselője és a kistérségi fejlesztési tanácsok legfeljebb három képviselője, állandó meghívottként pedig több szervezet delegálja. A tanács feladatait az alapítók, ill. tagok határozzák meg. A beszámolással és gazdálkodással kapcsolatos kötelezettségei megegyeznek a regionális fejlesztési tanácséival.

Regionális szinten megjelentek a regionális vidékfejlesztési irodák, melyek az FVM Vidékfejlesztési Főosztályához tartoztak és feladatuk a vidékfejlesztési nem európai uniós pályázatok segítése, monitoringja, valamint az induló LEADER+ program helyi akciócsoportjainak segítése. (Időközben a REVI-ket megszüntették.)

Megyei szinten a megyei önkormányzatnak a területfejlesztésben elsősorban együttműködési, koordinációs és véleményezési funkciói vannak. A megyei intézményi szint központi eleme a megyei területfejlesztési tanács. Szavazati joggal rendelkező tagja az érintett megyei közgyűlés elnöke és négy képviselője, a megyei jogú városok polgármesterei és képviselőtestületeinek két-két képviselője, a miniszter, a kistérségi fejlesztési tanácsok két képviselője. Tanácskozási joggal és meghívottként számos szervezet vesz részt a tanács munkájában. A megyei területfejlesztési tanács összehangolja a megyében a területfejlesztésben érintett intézmények fejlesztési elképzeléseit, kidolgozza a megyei területfejlesztési koncepciót, felméri a megye gazdasági-társadalmi helyzetét, dönt a fejlesztési programokról és döntés-előkészítő, értékelő funkcióval részt vesz a források elosztásában. A működési költségek pénzügyi fedezetét a megyei területfejlesztési tanácsban tagsággal rendelkező szervezetek biztosítják, melyhez a kormány meghatározott arányban járul hozzá. A beszámolással, gazdálkodással kapcsolatos kötelezettségek és törvényességi felügyelet tekintetében a regionális fejlesztési tanáccsal megegyező a szabályozás. A tanács feladatai végrehajtásához titkárságot hozhat létre, de lehetőség van közhasznú társaság – megyei fejlesztési ügynökség - létrehozására is, mely elláthatja a titkárság feladatait. A 90-es évek végétől a megyei fejlesztési ügynökségek szerepe a régiók előretörésével és a decentralizált fejlesztési források elosztásából való folyamatos kiszorulásukkal párhuzamosan gyengült. Mára csak az önkormányzatok által pályázható területi kiegészítő és decentralizált céljellégű támogatások kezelése maradt megyei szinten. A megyei ügynökségek jelenleg új működési területeket keresnek maguknak,

tevékenységük a tervezésben játszott szerepük megőrzése mellett a projektgenerálás és a pályázati tanácsadás, a nagyobb térségi projektek menedzsmentje felé tolódik el.

A kistérségi szintet az elmúlt időszakban egyedül a területfejlesztési önkormányzati társulások alkották, melyhez az idei évtől kezdődően a kistérségi fejlesztési tanácsok csatlakoznak. A kistérségi fejlesztési tanács együttműködik a kistérségben a területfejlesztésben érintett intézményekkel, felméri a kistérség gazdasági-társadalmi helyzetét, véleményezi a megyei és regionális fejlesztési koncepciót. Szavazati joggal rendelkező tagjai a kistérség valamennyi települési önkormányzatának polgármesterei. Tanácskozási joggal rendelkező tagként és meghívottként számos szervezet képviselői vesznek részt a tanács munkájában. A működéshez szükséges kormányzati hozzájárulás pénzügyi fedezetét a költségvetési törvény rögzíti. Feladatai végrehajtásához munkaszervezetet hoz létre, mely döntés-előkészítéssel, információgyűjtéssel, kapcsolattartással segíti a tanács munkáját. A beszámolóval, gazdálkodással kapcsolatos kötelezettségei megegyeznek a regionális fejlesztési tanácsra alkalmazott szabályozással.

A területfejlesztési önkormányzati társulásokat helyi önkormányzatok hozzák létre közös területfejlesztési célok kidolgozására és megvalósítására. Az elvégzendő feladatokról és a működéshez szükséges pénzügyi hozzájárulásról önállóan határoznak. A társulásban részt vevő önkormányzatok területére elkészített területfejlesztési koncepciót a megyei területfejlesztési tanács véleményezése után a társulás hagyja jóvá. A beszámolóval és gazdálkodással kapcsolatban ugyanazok a kötelezettségeik, mint a helyi önkormányzatoknak. Törvényességi felügyeletüket az illetékes megyei közigazgatási hivatal látja el.

Az önkormányzati társulások egy speciális formája 2004-től a többcélú kistérségi társulás. Alapításának feltétele, hogy egy kistérség valamennyi települési önkormányzata vegyen részt benne, és a kistérségi területfejlesztési feladatok mellett legalább három meghatározott közszolgáltatást lássanak el. Ebben az esetben a többcélú kistérségi társulás pályázat útján, ill. normatív támogatásként jelentős állami támogatást nyerhet el. Kisebb mértékű támogatásra jogosult, de többcélúnak tekinthető az a társulás is, amelyben legalább a kistérség önkormányzatainak fele részt vesz, melyek lakossága eléri a kistérség összlakosságának legalább hatvan százalékát. Állami működési támogatásra csak a többcélú társulás számíthat.

Kistérségi szinten a központi költségvetés támogatást biztosít még a szakmai segítségnyújtásban részt vevő kistérség-fejlesztési megbízottak bérköltségeihez és a munkavégzéséhez szükséges eszközeihez.

Az önkormányzati társulások mellett léteznek még más, kistérségi fejlesztéssel foglalkozó, partnerségi elven működő civil szervezetek is. Ők nem képezik részét a területfejlesztés intézményrendszerének, ahhoz kapcsolódni legfeljebb a kistérségi fejlesztési tanácsokba delegált, szavazati joggal nem rendelkező civil képviselők keresztül tudnak.

Önkormányzati társulásokat és civil szervezeteket egyaránt bevonva jöttek létre 1999-ben, a vidékfejlesztési kistérségi programozás kezdetekor a kistérségi vidékfejlesztési csoportok. Ezek munkáját az FVM a vidékfejlesztési menedzserek alkalmazásához való hozzájárulással támogatja.

A kistérségi szint jelentőségét felismerve, a 90-es évek közepétől más tárcák is támogatták hosszabb – rövidebb ideig különböző kistérségi fejlesztési irodák felállítását, illetve ezek munkatársainak alkalmazását. Így ma Magyarországon kistérségi szinten az alábbi területfejlesztéshez is kapcsolódó, gyakorta személyükben azonos szereplők találhatók: kistérségi társulási iroda, MEH megbízott, vidékfejlesztési iroda, vállalkozásfejlesztési iroda, Tourinform iroda, falugazdász iroda, EU információs iroda, teleház, ipari park, inkubátorház, Jóléti Szolgálat, Civil iroda, ifjúsági referens, foglalkoztatási referens, LEADER kísérleti csoport, közműfejlesztési társulás, fejlesztési kht., foglalkoztatási kht.. A fenti struktúrák nem

föltétlenül egymástól függetlenül léteznek. Az intézményesülés szintjére a struktúrák sokszínűsége és az integráció foka egyaránt utal.

A térségi, vagyis a regionális, megyei és kistérségi területfejlesztési intézmények munkáját és a regionális politika célkitűzéseinek megvalósulását az államigazgatás területi szervei szakmai segítségnyújtással, információszolgáltatással és hatósági ellenőrzéssel segítik.

A területfejlesztés intézményrendszerének legalsó szintjét a települési önkormányzatok képviselik, melyek fejlesztési tevékenységét több, az önkormányzatoknak szánt pénzügyi eszköz segíti.

*Szlovákiában* több ütemben és még mindig meglehetősen centralizálva épült ki a területfejlesztés intézményrendszere, mely jelenleg országos, megyei és települési szintre tagolódik.

Országos szinten 1990-92 között az egyes minisztériumokhoz tartozott a fejlesztési politika és annak eszközei. Később koordinációs céllal megalakult egy központi stratégiai műhely, ami önálló fejlesztési hivatallá fejlődött. Nem rendelkezett önálló döntési hatáskörökkel, fő fejlesztési dokumentumok kidolgozásával foglalkozott. A regionális fejlesztés 2000. augusztus 1-től az Építésügyi Minisztériumhoz került. Az egyes minisztériumok továbbra is megtartották hatáskörükben az ágazat fejlesztésének a jogát, csak az új minisztérium koordinálta a fejlesztéseket. A minisztériumon belül megalakult a fejlesztési ügynökség.

Regionális szinten a 738/2000-es tv. létrehozta a fejlesztési ügynökségek hálózatát. Az állam úgy állította fel ezt a rendszert, hogy az elmaradottabb vidékeken kezdjék meg a tevékenységüket. Az állam bizonyos arányban máig támogatja ezek működését. Minden évben szerződést kötnek az állammal, hogy tevékenységük bizonyos részében állami feladatokat lássanak el, ezt az állam támogatja, a további költségeik fedezésére pedig önállóan keresnek forrásokat. Jogkörük nincs az önkormányzatok fölött, de ha az önkormányzat élelmes, akkor kihasználja a jelenlétüket a pályázatok elkészítésében.

Kistérségi szinten Szlovákiában nem alakult ki a regionális fejlesztés intézményes rendszere.

#### ***A területi tervezés rendszere és gyakorlata***

A regionális politika céljai és prioritásai konkrét intézkedéseken keresztül valósulnak meg. A szükséges intézkedések meghatározásához és végrehajtásához elengedhetetlen a hiteles, pontos adatokra épülő helyzetértékelés és tervezés. Az európai uniós gyakorlathoz igazodó területi tervezés kiindulópontja a koncepció kialakítása, mely az adott térségre vonatkozóan tartalmazza az aktuális helyzetképet, felvázolja a térség jövőképét, arra vonatkozóan célokat fogalmaz meg, meghatározza a kívánt állapot eléréséhez szükséges intézkedések irányvonalait, a megvalósításban részt vevők és eszközeik körét. A koncepciót a stratégiai és operatív részekből álló fejlesztési program egészíti ki, mely időtávok szerint állapítja meg a feladatokat és végrehajtásuk módját.

*Magyarországon* a területfejlesztési intézményrendszer mindegyik szintjén készül területfejlesztési koncepció. A kormány feladata az Országos Területfejlesztési Koncepció megalkotása, melyben részt vesz az Országos Területfejlesztési Tanács is. Valamennyi térségi koncepció az OTK-n alapszik. Koncepció-, és programalkotási kötelezettsége a regionális fejlesztési tanácsnak, a megyei területfejlesztési tanácsnak, a kistérségi fejlesztési tanácsnak van, de több területfejlesztési önkormányzati társulás és nagyobb település is készít hasonló dokumentumokat.

*Szlovákiában* az önkormányzatok fejlesztési terveiket három évre készítik, azt egyeztetik az ágazati minisztériummal, ami biztosabbá teszi a megvalósítást. Az egyeztetést akkor is célszerű megtenni, ha saját pénzből akarják megvalósítani tervüket. Ha ugyanis nincs benne a minisztériumi tervben, akkor az nem biztos, hogy megvalósítható. A területfejlesztési tervekbe be kell épülnie a helyi kezdeményezésen alapuló terveknek.

A területfejlesztési koncepcióknak meghatározott tartalmi követelményeknek kell eleget tenniük.

*Magyarországon* a koncepcióalkotás előkészítő és javaslattevő fázisból áll. Az előkészítő szakaszban sor kerül a térség külső környezetének elemzésére, a regionális fejlődésre ható külső tényezők, a magasabb területi szintű és ágazati koncepciók értékelésére. A térség belső viszonyainak elemzése a belső erőforrások, a térségi területfejlesztési intézmény-, és eszközrendszer felmérésére, a kistérségek és települések koncepcióinak értékelésére terjed ki. Az erőforrás-elemzés vizsgált területei a térség gazdasági bázisa, környezeti adottságai, infrastruktúrája, településhálózata és társadalmi környezete. Az előkészítő fázis harmadik szakasza a fejlesztés lehetséges irányainak meghatározása, melynek során megtörténik az addigi fejlődésre ható tényezők összefoglalása, az erősségek, gyengeségek, lehetőségek és veszélyek megállapítása. A koncepció megalkotásában részt vevőknek az elemzésre alapozva több lehetséges fejlesztési irányt kell kidolgozniuk, s azok térségre gyakorolt hatását értékelniük kell. A javaslattevő fázisban a legmegfelelőbbnek tartott fejlesztési irányra alapozva megtörténik a koncepció részletes kidolgozása. Meghatározzák a legfontosabb területfejlesztési célokat, prioritásokat, a célok és részcélok megvalósításának ütemét, a szükséges eszköz-, és intézményrendszert és a fejlesztés hatásainak leírását.

A stratégiai és operatív részből álló területfejlesztési programokra szintén részletes tartalmi követelmények vonatkoznak. A stratégiai programrész készítése a közép-, és rövid távú célok és a hozzájuk kapcsolódó feladatok meghatározásával és rangsorolásával kezdődik. A programalkotók megállapítják a megvalósításban részt vevők és a szükséges források körét. Meghatározzák a program eredményességi kritériumait és mutatóit, a részt vevő szervezetek közötti munkamegosztás és együttműködés rendszerét, kijelölik a végrehajtásért felelős operatív szervezeteket. A stratégiai program készítése a fejlesztési programok hatásainak nyomon követési, hatékonyságelemzési és monitoring-rendszerének meghatározásával zárul. Az operatív program al-, és részprogramok szerint bontásban tartalmazza az elérendő célokat, végrehajtandó feladatokat, azok ütemtervét, a részt vevő szervezetek körét, a részletes pénzügyi tervet, az értékelés és ellenőrzés rendszerét.

*Szlovákiában* a területfejlesztési tervezés formai és tartalmi követelményeit nem szabályozták.

A tervekészítés egyik fontos feltétele, hogy pontos és hiteles adatok felhasználásával hajtsák végre. *Magyarországon* ezeket az információkat az Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer gyűjti össze. Az információs rendszer feladata, hogy figyelemmel kísérje az ország területén, településein lezajló folyamatokat, megfelelő információt biztosítson a területfejlesztéssel kapcsolatos döntések meghozatalához és azok hatásainak elemzéséhez. A rendszer térinformatikai alapon működik, hálózatban érhető el, ágazati, országos szintű adatgyűjtésre épül és ellenőrzött, karbantartott, települési szintű adatokat tartalmaz. A területi információs rendszer országos és megyei szintre tagolódik. Az országos és megyei területi információs rendszer feladata, hogy összegyűjtsék más országos és egyéb adatgyűjtő rendszerek területi szempontból értékelhető adatait, azokat térségi bontásban tárolják és a területfejlesztés intézményeinek rendelkezésére bocsássák. Az információs rendszer a természeti környezetre, a humán erőforrásokra, a gazdaságra, az üdülés-idegenforgalomra, az infrastruktúrára, a területfelhasználásra, a területfejlesztés eszköz- és intézményrendszerére, a területfejlesztési koncepciók, a területfejlesztési programok és a területrendezési tervek tartalmára vonatkozóan tartalmaz adatokat. A rendszer működésével és kiépítésével kapcsolatban felmerül néhány probléma. Elsősorban az adatok rendszeres frissítése és naprakészsége, a más szervezetek által átadott adatok minősége, és a nyilvánosság szükségessége okoz gondokat.

### Területrendezés, építésügyi igazgatás és kulturális örökségvédelem<sup>3</sup>

#### *A területrendezés folyamatának alakulása napjainkig*

A területi tervezés rendje a területfejlesztés Európai Unióban alkalmazott gyakorlatához igazodva *mindkét országban* jelentősen megváltozott az 1990-es évek közepétől.

*Szlovákiában* a területi tervezés az Építésügyi és Területfejlesztési Minisztérium hatáskörébe tartozó feladat, melyet törvények és rendeletek szabályoznak. Az építési törvény módosításával kezdődött el az a több éve tartó folyamat, mellyel az európai területi tervezés legfontosabb alapelveinek (szubszidiaritás, demokrácia, szaktudás) betartására törekszenek.

*Magyarországon* a területi tervezés 1989-ig az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium hatáskörébe tartozó feladat volt, melyet országgyűlési határozatok és kormányrendeletek szabályoztak. Az átmeneti időszakot követően megszületett A területfejlesztésről és területrendezéséről szóló 1996. évi XXI. törvény, amely az átfogó területfejlesztési politika érvényesítésére, az országos és térségenkénti területfejlesztési és területrendezési feladatok összehangolt megvalósítására törekszik az Európai Unió tervezési gyakorlatát is figyelembe véve. A központi igazgatáson belül a területrendezés az előző években több minisztérium irányítása alatt is volt. 2002-től a Miniszterelnöki Hivatal Területfejlesztési Államtitkársága hatáskörébe tartozó feladat, melynek kormányzati irányításával az Országgyűlés a Miniszterelnöki Hivatal vezető minisztert bízta meg. 2004. január 1-től a kormány létrehozta a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatalt a területfejlesztéssel összefüggő feladatok ellátására, melyet tárca nélküli miniszter felügyel és a miniszterelnök által kinevezett Elnök vezet. A központi igazgatás rendszerében fontos szerepet tölt be a VÁTI Kht, amely a területi információs rendszert működteti, illetve közreműködik az EU integrációval kapcsolatos teendők szakmai előkészítésében és végrehajtásában. A Hivatal szervezeti keretében működik a Regionális Fejlesztési Operatív Program és az INTERREG Közösségi Kezdeményezés Irányító Hatósága.

A területi tervezés új módszerei bevezetésének egyik fontos lépése volt *mindkét országban* az Európai Unióban is alkalmazott regionális szintű számbavétellel való összehasonlíthatóság érdekében a régiók fogalmának és statisztikai adatgyűjtési rendszerének bevezetése, amely biztosította a területi tervezés egységes szemléletű adatbázisát. Ezáltal lehetővé vált az országos tervek lebontása a regionális tervek szintjére. Magyarországon hét, Szlovákiában négy régiót jelöltek meg a közigazgatási határok szerinti lehatárolásoknak megfelelően. *Magyarországon* a régiók szerinti területi tervezés a közigazgatási reform hiányában még nem valósult meg. A korábbi gyakorlatot követve megmaradtak a területi tervezés kisebb egységeiként a megyék.

*Szlovákiában* a kerületi önkormányzatok feladata a régió és a korábbi gyakorlat szerinti kisebb közigazgatási egységek, a kerületek területrendezési tervének elkészítése. Tehát még Szlovákiában sem valósult meg a tervezés regionális szervezeteinek hiányában a regionális szintű területi tervezés gyakorlata, de emellett a területi tervezés megyei önkormányzatok hatáskörébe történő átadása is még folyamatban levő ügy. Ennél fogva a kerületi szintű, központi államigazgatási feladatként megvalósított tervezés gyakorlata van még mindig érvényben.

#### *A területi tervezés eszközrendszere*

A tervezés kiinduló pontja *mindkét országban* a középtávú időszakokra szóló Nemzeti Fejlesztési Terv, amely ágazati és regionális bontásban határozza meg 2006-ig azokat a teendőket, amelyek hatással vannak a területi tervezésre. A kiegyensúlyozottabb regionális fejlődés elősegítése *mindkét országban* a terv kiemelten kezelt célkitűzése volt. Emellett

---

<sup>3</sup> Iván Zoltán és Anna Soročinová résztanulmányai alapján

mindkét országban feltétele volt a terv elkészítése az Európai Unióhoz való 2004. évi csatlakozással a Strukturális Alapok forrásai elérésének. Jelenleg folyamatban van az NFT következő időszaki fejlesztéspolitikai terveinek kidolgozása. Magyarországon a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal, Szlovákiában az Építésügyi és Területfejlesztési Minisztérium koordinálja ezt a tevékenységet.

*Mindkét ország* területi tervezési rendszere hierarchikusan épül fel. Az országos területfejlesztési koncepció határozza meg hosszú távon azokat az általánosan érvényes előírásokat, melyeket az alacsonyabb szintű tervezésben figyelembe kell venni.

*Magyarországon* az adott térség (régió, megye vagy kistérség) fejlesztési koncepciójának összhangban kell állnia az országos ill. eggyel magasabb szintű területi egység fejlesztési koncepciójával. A területfejlesztési koncepciókon kívül területfejlesztési programok és területrendezési tervek készülnek. A területfejlesztési koncepciót a területrendezési tervezést megelőzően illetve annak keretében kell kidolgozni. A területrendezési tervek országos, regionális, kiemelt térségi és megyei szinten készülhetnek és a területfejlesztési koncepciókban megállapított célokkal összhangban kell meghatározniuk a térség:

- területhasználatának módját,
- műszaki infrastrukturális rendszereinek térbeli rendjét,
- hosszú távú területi szerkezetét,
- adottságainak célszerű hasznosítását,
- környezet-, táj- és természetvédelemmel kapcsolatos feladatait,
- környezeti, társadalmi és gazdasági hatásvizsgálatát.

A tervhierarchia csúcán az Országos Területrendezési Terv (OTrT) áll, mely alapját képezi minden további területi tervezési munkának. A táj terhelhetősége, a környezet védelme, az ökológiai adottságok, a kialakult közlekedési kapcsolatok, az országos települési szerkezet adottságai és a nemzetközi együttműködésből adódó kötelezettségek és igények figyelembevételével meghatározza a térségi területfelhasználás rendjét, a távlati közlekedési infrastruktúra térbeli rendszerét, körvonalazza a települési szerkezet alakulásának irányait, és irányelveket határoz meg ezek fejlesztéséhez, illetve alakításához. Részei: az országos szerkezeti terv, országos szabályozási terv, országos területrendezési szabályzat és a területrendezési intézkedési javaslat. A térségi területfelhasználás irányelvei az övezetekre vonatkozó szabályokban konkretizálódnak.

A megyei területrendezési terv - amely célszerűen a megyei fejlesztési koncepcióval együtt készül - összhangban kell álljon az ország, valamint a megye területét érintő kiemelt térség területrendezési tervével. A határozattal elfogadott térségi szerkezeti terv, valamint a rendelettel jóváhagyott szerkezeti terv elemeit kötelezően alkalmazni kell a településrendezési tervek kidolgozásánál.

A településrendezési terv az érvényes területi tervekkel összhangban meghatározza a település városépítészeti, építészeti, műszaki, táji, környezeti fejlődésének irányait és kereteit, a területrészek felhasználási módját, a műszaki-infrastrukturális elemeknek a település szerkezetét meghatározó kialakítását, elrendezését a környezet állapotának javítása, de legalább szintentartása mellett. A településtervezés során településfejlesztési koncepció, településszerkezeti terv, szabályozási terv és helyi építési szabályozási rendelet készül.

A közép- és rövid távú területfejlesztési programok elkészítéséhez szükséges a hosszú vagy nagyobb távú területfejlesztési tervek elkészítése, s emellett ezeknek illeszkedniük kell a hosszútávra készített területfejlesztési koncepciókhoz is. A térség fejlesztéséhez szükséges pénzügyi igények és források a középtávú programokhoz állapítandók meg. Az elfogadott programok fontos szerepet töltenek be a különféle pénzügyi alapok elérésében, mivel csak ezekkel összhangban benyújtott pályázati igények esetében nyújthatóak a különféle támogatások.

*Szlovákiában* a hierarchia elve azt jelenti, hogy az országos területfejlesztési koncepcióval összhangban készíthetők el a régiók, a kerületek és a települések területrendezési dokumentumai. A területrendezés feladatait az építésügyi törvény határozza meg, amely az egyes szintek által készítendő területrendezési tervek kötelezően előírt részleteit tartalmazza. Előírja:

- a terület térbeli elrendeződését és kihasználásának funkcióját,
- meghatározza a javítási, rekonstrukciós vagy újító beavatkozásokat a térségben,
- kijelöli a védett területeket, objektumokat és övezeteket (ha nincsenek kijelölve külön előírások által),
- meghatározza az összpontosított építés tárgyi és időbeli koordinációjának elveit és feltételeit,
- megítéli és értékeli a tervezett épületek területtechnikai hatását,
- megoldja az épületek elhelyezését,
- meghatározza a természeti források felhasználásának elveit,
- indítványozza a terület-technikai intézkedéseket, amelyek elengedhetetlenek a környezetvédelem jobbá tétele szempontjából.

Az érvényes szabályozás szerint a régiók tervezési feladatait a kerületi önkormányzatoknak kell ellátni. Így a kerületi önkormányzatok feladata többek között a régió területrendezési javaslatának megvitatása a régió községeivel, az államigazgatás érintett szerveivel és az érintett fizikai és jogi személyekkel, a tervek területrendezési vizsgálatának kérelmezése a területrendezés központi szerve felé. A régió kötelező szabályozásait részletesebben pontosítják a községi területrendezési tervek.

A községek elkészítik a magasabb szintű tervekkel összhangban álló, helyzetfelmérésen és elemzéseken alapuló fejlesztési koncepciókat. A terv megteremti a természeti, szociális és kulturális értékek összhangját és szabályozza az építési tevékenységet. A települések területrendezési tervei alapján terjesztik fel az önkormányzatok a javasolt fejlesztési projekteket a kerületi önkormányzatok területfejlesztési szakosztályaira, melyek rendszerezik a térség igényeit és kidolgozzák a kerületek fejlesztési programját.

Összességében tehát *mindkét országban* a felülről lefelé haladó tervezési folyamat és tervekészítés az alapja az alulról felfelé építkező programozásnak. A helyzetfelmérésen alapuló és különböző időtávlatokra készített tervekből kiinduló programok révén válik lehetővé a különböző (országos és uniós) források elérése.

#### ***A területrendezés és építésügyi igazgatás jogszabályai és dokumentumai***

*Szlovákiában* a területrendezés jogszabályai:

- 55/2001. Zb. A területrendezésről és az építési szabályzatról (többször módosított építési törvény) első része - a területrendezésről (§1-§31 ÚPP a ÚPD, §32-42 területi eljárás) az 50/1976. Zb. Módosításáról,
- 416/2001. sz. úgynevezett hatásköri törvény,
- valamint különböző rendeletek (mint pl. a környezetvédelmi minisztérium 55/2001. sz. rendelete a területrendezési alapokról (ÚPP) és a területrendezési dokumentációról (ÚPD)) szabályoznak.

*Magyarországon* a területrendezés legfontosabb jogszabályai:

- 1999. évi XCII. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról,
- 2002. évi XXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. un. Építési törvény módosításáról,
- 2003. évi XXVI. törvény az Országos Területrendezési Tervről,

- 2004. évi LXXV. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról.

*Szlovákiában* az ország területi fejlődésének koncepciója (KURS 2001), a régiók és a kerületek, így a Kassai kerület területrendezési terve (ÚPN VÚC, melyet 2003-2004-ben aktualizáltak), valamint a községek területrendezési tervei alkotják a területrendezés alapdokumentumait.

A több, mint 2000 lakosú községeket a törvény kötelezi érvényes, elfogadott területrendezési tervek elkészítésére. Az ennél kisebb települések esetében lehetőség van arra, hogy két vagy több község közös területrendezési tervet dolgoztasson ki, rövidített eljárás szerint.

*Magyarországon* a 2003-ban elfogadott Országos Területrendezési Terv (OTrT), a kiemelt térségek, a megyék és a települések területrendezési tervei (szerkezeti, szabályozási, intézkedési tervei és szabályzatai) határozzák meg az adott térségben végbevihető (környezeti, ökológiai, víz- és ütügyi, mezőgazdasági, bányászati, építési stb.) beavatkozási tevékenységeket.

A települések esetében még némi haladék van érvényben a településrendezési tervek tartalmi követelményeit illetően. Ez azt jelenti, hogy a megyei jogú városok és a többi város településrendezési tervei esetében 2003. év végéig a korábbi OÉSZ alapú jogszabályok rendelkezései szerinti tartalmi követelményeknek megfelelően készített településrendezési tervekkel kell módosításukig változatlanul alkalmazni. A többi település esetében 2004. év végéig, 2005. január 1-től már az új Építési törvény szerinti OTÉK alapú településrendezési tervek lesznek alkalmazhatók.

A határ menti területek esetében *mindkét ország* számára jogszabályi előírás a másik országgal történő egyeztetés a közös érdekek védelme, a problémák megoldása érdekében. Ezért a megyei ill. kerületi tervek aktualizációja során mindkét fél megismerhette a szomszédos területeket érintő elképzeléseket, azokat véleményezhette.

Fontos dokumentuma a térségnek „A szlovák-magyar határ menti terület területrendezési és területfejlesztési terve”, melyet 2002-ben a SAŽP-URBION Bratislava és a VÁTI Kht. dolgozott ki.

*Szlovákiában* az építésügyi igazgatás legfontosabb jogszabálya a 50/1976. Zb. A területrendezésről és az építési szabályzatról (többször módosított építési törvény) második része az építésügyi szabályzat (§43-§145). A beruházások engedélyezése két szakaszban valósul meg: telek felhasználási engedély szükséges, majd a tényleges építési engedély. Az engedélyezés folyamatát az építésügyi törvény határozza meg.

*Magyarországon* az építésügyi igazgatás legfontosabb jogszabálya a 46/1997. (XII.29.) KTM rendelet az egyes építményekkel, építési munkákkal és építési tevékenységgel kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról. A 46/1997. (XII.29.) KTM rendelet szabályozza részletesen, hogy milyen építési tevékenység végezhető építési engedély alapján. Az épületek esetében a homlokzat átalakítását, ill. a teherhordó szerkezeteket nem érintő építési munkák kivételével szükséges beszerezni az építési hatóság engedélyét az építmény/épület, vagy építményrész építéséhez, átalakításához, bővítéséhez, vagy bontásához. Ugyancsak engedélyhez kötött a telekalakítás. Az engedélyhez különféle mellékletek, így a szakhatósági engedélyek csatolása is szükséges. A határozatot a kérelem előterjesztésétől számított 60 napon belül kell meghozni. Az engedélyezési eljárásban közreműködnek más, jogszabályban meghatározott hatóságok, szakértők. A jogerős építési engedély a határozat napjától két év időtartamra szól.

### ***A kulturális örökségvédelem célja, eszközei és jogi háttere***

*Magyarországon* az integrált műemlékvédelem eszméje és gyakorlata a kulturális örökség körébe helyezi a műemlékeket. A kulturális örökség fogalomkörébe tartozó javakra, valamint az ezekkel kapcsolatos minden tevékenységre, személyre és szervezetre kiterjedő törvény a kulturális örökségvédelemről szóló 2001. évi LXIV. törvény. A törvény külön-külön is

foglalkozik a műemlékvédelemmel, a régészeti örökség védelmével, illetve a műtárgyvédelemmel, így az egyetemlegesen vonatkozik a kulturális örökség egyedi elemeire és azok meghatározott csoportjaira (területi védelem).

A műemlék olyan műemléki érték, amelyet a törvény alapján jogszabállyal védetté nyilvánítottak. Az egyedi védelem alatt álló műemlékek és történeti kertek esetében az ingatlannal kapcsolatosan minden kérdésben a műemléki (örökségvédelmi) hatósághoz -, míg területi védelem esetén a területileg illetékes, általános hatáskörű építési hatósághoz kell fordulni. Ilyen esetekben – a területileg illetékes építési hatóság megkeresésére - a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal szakhatóságként fogalmazza meg véleményét, amely változtatás nélkül válik az engedélyező hatóság határozatának részévé.

Az integrált védelem miatt szükség volt új intézményi struktúra kialakítására. Országos szinten a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal, regionális szinten pedig több megyében a regionális irodák segítik a Hivatal tevékenységét, így az Észak-magyarországi Régióban Miskolcon és Salgótarjánban működik Regionális Iroda.

A Hivatal hatáskörébe tartozik a műemlékvédelemmel, régészeti örökség védelmével illetve a műtárgyvédelemmel kapcsolatos hatósági, tudományos és egyéb közszolgálati feladatok ellátása. Műemlék esetében minden, a legkisebb tervezett beavatkozáshoz is az örökségvédelmi hatóság engedélyéhez kötött. Helyreállítás előtt mindenképpen érdemes a hatóság előzetes állásfoglalását kikérni.

A törvény biztosítja a határon túli magyar vonatkozású kulturális örökség anyaországi támogatásának lehetőségét, de ugyanígy felvállalja a törvényhozói felelősséget a hazánkban élő nemzeti és etnikai kisebbségek kulturális örökségének megőrzésére.

#### **Felsőoktatás és felnőttképzés<sup>4</sup>**

##### *A felsőoktatás rendszere*

A rendszerváltás előtt Magyarországon és Szlovákiában a felsőoktatási rendszer a szovjet típusú, centralizált, központilag tervezett modellel mutatott hasonlóságot. 1990 után mindkét országban megkezdődött a felsőoktatás nyugat-európai mintáinak átvétele. A felsőoktatási intézmények lényegesen nagyobb autonómiát kaptak, számuk növekedésnek indult. Az elmúlt néhány évben kétségkívül a legnagyobb változásokat a bolognai folyamatként ismert európai felsőoktatási átfogó reform indította el a két ország felsőoktatási rendszerében. Ennek részeként számos jogszabályi változás történt már meg, ill. van folyamatban előkészítésük jelenleg is. A bolognai folyamat hozta magával a képzési szerkezet változását, a duális rendszerről a lineáris rendszerre való áttérést. Az intézmények belső önkormányzati rendszere módosul, az akkreditációs eljárásban bekövetkezett változások miatt nagyobb hangsúlyt kap a szakmai, minőségi követelmények teljesítése és azok ellenőrzése, a kreditrendszer bevezetésével egyszerűsödik az intézmények képzési struktúrájának összehasonlítása.

*Magyarországon* a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény határozza meg a felsőoktatásban résztvevő intézmények és szervezetek jogállását, feladatait és döntési jogosítványait. Felsőoktatási intézményeknek az állami és az állam által elismert nem állami egyetemek és főiskolák tekinthetők, melyek szakmailag önálló, önkormányzattal rendelkező jogi személyek és kizárólagos joguk az egyetemi és főiskolai szintű alapképzés, szakirányú továbbképzés, doktori képzés folytatása és oklevelek kiadása. Az egyetem és a főiskola karokra tagozódhat. Egyetemen főiskolai kar is működhet. Az egyetemet a rektor, a többkarú főiskolát a főiskolai rektor, a karokra nem tagozódó főiskolát a főigazgató vezeti. Az intézmények száma a 2000-ben lezajlott integrációs folyamat következtében felére csökkent. A felsőoktatási rendszer

---

<sup>4</sup> Kneisz Ildikó, Sáros Aranka és Solymári Gábor résztanulmányai alapján

irányításában és koordinálásában az Oktatási Minisztériumon kívül fontos szerepe van az akkreditációs tevékenységet folytató Magyar Akkreditációs Bizottságnak és a felsőoktatási-tudományos kérdésekben javaslattevő, véleményező, döntés-előkészítő funkcióval rendelkező Felsőoktatási és Tudományos Tanácsnak is.

*Szlovákiában* a felsőoktatási intézmény jogi személyiséggel rendelkezik, melyek fajtái: nyilvános (verejné <public>) felsőoktatási intézmények, állami felsőoktatási intézmények és magán felsőoktatási intézmények. A felsőoktatási intézmények egyetemként vagy főiskolaként működhetnek. Az egyetemek mindhárom fokú képzést nyújthatják (1. fokozat: Bc., 2. fokozat: Mgr., 3. fokozat: PhD.), a képzés jelentős részét a 2. és a 3. fokozat alkotja. A főiskolákat valamilyen szakirányultság jellemzi, oktatási programjuk az első fokú képzést tartalmazza. Szinte minden nagyobb városban működik egyetem vagy főiskola, de Szlovákiában nem ment végbe magyarországihoz hasonló intézményintegrációs folyamat. A felsőoktatási rendszer elsődleges irányító és koordináló szerve az Oktatási Minisztérium.

Az egyetemek és főiskolák *mindkét régióban* elsősorban a megyeszékhelyeken találhatóak. Magyar oldalon kiemelendő a hét karral és két intézettel működő Miskolci Egyetem és a három karral működő egri Eszterházy Károly Főiskola, míg a szlovák régióban Kassa (négy intézmény) és Besztercebánya (két intézmény).

### ***A felnőttképzés rendszere***

A felnőttképzést tekintve a két ország között a jogi szabályozás terén jelentősebb eltérések tapasztalhatóak.

*Magyarországon* a felnőttképzésről szóló 2001. évi CI. törvény szabályozza a felnőttoktatás rendszerét. Felnőttek számára csak azok az intézmények szervezhetnek képzést, amelyek szerepelnek a felnőttképzési intézmények nyilvántartásában. A felnőttképzési intézmény akkreditáció iránti kérelméről a független szakmai testületként működő Felnőttképzési Akkreditáló Testület dönt. Felnőttképzést csak képzési program alapján lehet folytatni. A felnőttképzés szervezésében és irányításában résztvevő országos testület a minisztérium munkáját segítő szakmai döntés-előkészítő, véleményező és javaslattevő Országos Felnőttképzési Tanács és a felnőttképzéssel kapcsolatos széleskörű, operatív munkával foglalkozó Nemzeti Felnőttképzési Intézet. A regionális képző központok a humán erőforrás fejlesztésének országos és regionális feladatainak ellátására jöttek létre, melyek a központi képzési programok szervezését és lebonyolítását végzik. A felnőttképzés állami támogatásban részesül, melynek forrásai a központi költségvetés, a szakképzési hozzájárulásnak a felnőttképzésre elszámolható része, a Munkaerőpiaci Alap foglalkoztatási, fejlesztési és képzési alaprészei és meghatározott adókedvezmények.

*Szlovákiában* nem ennyire kiforrott a törvényi szabályozás, bár a jogrendszer már az 1960-as évektől egyenrangúként kezelte a felnőttképzést és a nappali rendszerű oktatást. A felnőttképzésre vonatkozó szabályozás kidolgozása a kilencvenes évek közepén kezdődött, de az átfogó törvényi szabályozás még mindig várat magára. A munkanélküliek képzésére vonatkozóan először a Munka-, Szociális-, és Családügyi Minisztérium és az Oktatási Minisztérium dolgozott ki szabályozási rendszert, s ezek a minisztériumok kaptak felhatalmazást az Átképzési Akkreditációs Bizottság létrehozására. Mérföldkőnek tekinthető, s a felnőttképzés jogi szabályozásának máig legfontosabb eleme a továbbképzésről szóló 386/1997-es törvény, melynek 2002-es módosítása a korábbiakhoz képest jóval rendezettebb viszonyokat teremtett. A továbbképzést állami és nem állami oktatási intézmények végzik. Az oktatási intézmények akkreditációjával az állam elismeri, hogy az intézmény rendelkezik a kellő kompetenciákkal ahhoz, hogy továbbképzési szolgáltatásokat nyújtson. Az oktatási intézmények a továbbképzési szolgáltatáson belül nyújthatnak akkreditált és nem akkreditált képzést is. Felsőfokú végzettséget viszont továbbra is csak felsőfokú oktatási intézményben lehet szerezni, a

továbbképzéssel foglalkozó intézmények csak középfokú képzést nyújthatnak. A felnőttképzés legfőbb koordináló-végrehajtó szerve az Oktatási Minisztérium, amely előkészíti a jogszabályokat és koncepciókat, koordinációs tevékenységét pedig a többi érdekelt minisztériummal együtt végzi. A szakmai jellegű felnőttképzéssel (átképzés, munka közbeni képzés) kapcsolatos döntéshozatal az Oktatási Minisztérium, a Munka-, Szociális-, és Családügyi Minisztérium és a Nemzeti Munkaügyi Iroda hatásköre alá tartozik. A felnőttképzés állami támogatása a középiskoláknak és felsőfokú oktatási intézményeknek nyújtott jogi, pénzügyi és szervezeti segítségnyújtásban, valamint célzott támogatásokban nyilvánul meg.

#### ***A területfejlesztési és közigazgatási szakemberképzés***

A területfejlesztési és közigazgatási szakemberképzés rendszere *Magyarországon* jóval fejlettebb, mint a határ másik oldalán. Az Észak-magyarországi régióban a Miskolci Egyetem Regionális Gazdaságtan Tanszéke, a Károly Róbert Főiskola Vidékfejlesztési és Szaktanácsadási Tanszéke és az Eszterházy Károly Főiskola Politológia Tanszéke indít terület-, ill. vidékfejlesztéssel kapcsolatos szakokat. A régióban a közigazgatási szakemberképzés a megyei közigazgatási hivatalok továbbképzési tevékenységéhez kapcsolódik. Az 1038/2003. kormányhatározat létrehozta a Strukturális és Kohéziós Alapok Képzőközpontot (SAKK), mely a Tempus Közalapítvány keretein belül kezdett működni, majd a Magyar Regionális és Területfejlesztési Hivatalhoz került. A SAKK fogja össze azokat a képzési programokat, amelyek az EU Strukturális Alapjaiból és a Kohéziós Alapból származó támogatások sikeres felhasználására kívánják felkészíteni az érintett célcsoportokat. Várhatóan a régióban is számos, a SAKK kereteibe illeszkedő tanfolyam indul majd el.

*Szlovákiában* a közigazgatást mint tudományos diszciplínát az érintett két megyéből a kassai Safarik Egyetemen művelik, ahol a kutatók szoros kapcsolatot építettek ki nyugati kutatóműhelyekkel. Résztvettek a TEMPUS programban, együttműködve a wolverhamptoni (Nagy-Britannia) és a bayreuthi (Németország) egyetemekkel. A területfejlesztés mint önálló tudományág még nem kapott tanszéket a két megyében. A tervezéssel kapcsolatos egyetemi szintű ismereteket a pozsonyi közgazdasági egyetemen oktatnak, ennek ellenére vannak olyan egyedi kutatók, akiknek a témája, kutatási területe a területi különbségekhez, a tervezés módszereihez, a regionális- és a vidékfejlesztéshez kapcsolódnak.

A magánszférában az egyetemhez képest hangsúlyosabban jelent meg a fejlesztésekkel kapcsolatos képzés, amit az európai unióhoz való csatlakozás csak felerősített. A KREDIT elnevezésű kassai képző intézmény a felnőttoktatás keretein belül vállalta, hogy részt vesz a hiányt jelentő ismeretek átadásában. Fő tevékenységi körébe tartozik a konferenciák és szemináriumok szervezése, olyan tanfolyamok indítása, amelynek eredményeként a felnőttek megújíthatják ismereteiket, vagy új szakmát tanulhatnak. Ezzel segítik munkapiaci lehetőségeik szélesedését. Tréningeket szerveznek új ismeretkörök átadására. Szakértői és tanácsadói tevékenységet is folytatnak, vállalják a fejlesztő szervezetek menedzserképzését.

A legaktívabbak és területileg legelterjedtebbek a civil szektorhoz kapcsolódó képzések a határ mentén. A civil szervezetek felismerték a fejlesztési-tervezési ismeretek iránti igényt, gyorsan reagálva kiépítették kapacitásukat a képzésre, és ez összetalálkozott a civil szervezetek tagjainak érdeklődésével. Ebben a tevékenységben élen jár a Fórum Intézet kassai részlege, amely Losoncon is létrehozott egy újabb egységet, hogy lefedje a keleti országrész határ menti településeit szakmai munkájával.

## Civil szervezetek<sup>5</sup>

### *A civil szervezetek kialakulásának és formálódásának folyamata*

A civil társadalom, a nem kormányzati szervek és a nonprofit szektor elméleti fogalmi megközelítéseiből kirajzolódik az a társadalmi forrás, amelyet ma a „civil”, „nonprofit szféra”, „harmadik szektor” megnevezések alatt értünk. A társadalmakat három erő mozgatja: a profit, az állam és az öntevékenység. Ezer szállal kötődnek egymáshoz, át- és átszövik a másik megjelenési formáit, de működésük filozófiai alapjait tekintve világunkat három jól elkülöníthető erőforrás mozgatja meghatározó módon. Az üzleti világban a megszerzhető profit; az állami hatalom területén az ellátandó közfeladat; a társadalmi öntevékenységben pedig az adott eredmény iránti kielégítetlen közösségi szükséglet.

A civil nonprofit szektor alatt tehát azokat a társadalmi öntevékenységet folytató szervezeteket és önszerveződéseket értjük, amelyek működését nem a megszerzhető profit és nem az állami közfeladat ellátása mozgatja, hanem a valamely közösségi szükségletet megjelenítő társadalmi öntevékenység.

*Magyarországon* a nonprofit szervezetek tevékenységük tekintetében semmiben sem maradnak el európai társaiktól, hiszen szinte minden gazdasági ágazatban jelen vannak a nonprofit szervezetek. A szektor gazdasági súlya egyre jelentősebb, 2001-ben az összes bevétele meghaladta az 500 milliárd forintot, foglalkoztatottainak száma pedig közel 80 ezer. Fejlődését elsősorban az áttekinthető és átfogó jogi szabályozás hiánya, a támogatási lehetőségek terén tapasztalható bizonytalanság, valamint a szervezési-vezetési ismeretek hiánya hátráltatja.

*Szlovákiában* a civil szervezetek jogi szabályozása meglehetősen kaotikus és elég sok jogi hézag tátong ezen a téren. Csak példaként: a polgári társulásokat szabályozó törvény még 1990-ből való. A szocialista köztársaság utolsó idejében született törvény soha nem volt módosítva, míg a vagyoni társulásokról szóló törvényeket több ízben is módosították – de még így is sok kívánnivalót hagynak maguk után. Érvényben van még továbbá egy 1964(!)-ből származó törvény, amely a jogi személyeknek teszi lehetővé, hogy egyesületi módon tömörüljenek és nonprofit szervezetként működjenek (a törvény kb. 40 sorból áll). Gondot okoz, hogy eleve négyféle törvénnyel szabályozzák a civil szférát, amivel elég zavaros helyzetet teremtenek az állampolgárok számára, mert az egyes párhuzamos formák (alapítvány-jótekonysági alap, polgári társulás-közhasznú szervezet) közötti különbségek nehezen értelmezhetők és magyarázhatók még a szakemberek számára is.

*Magyarországon* a nonprofit szektor jogi, gazdasági újraszabályozásának kiindulópontját az alapítvány jogintézményének 1987-es megjelenése, majd ezzel kapcsolatosan a Polgári Törvénykönyv 1990. évi módosítása, illetve az egyesülési törvény 1989-es elfogadása óta számítjuk. Az 1990-ben bevezetett adótörvények olyan közvetett támogatási rendszert jelentettek (adómentesség, az alapítványoknak nyújtott egyéni és vállalati adományok teljes összegű leírása), amelyek kedvező módon járultak hozzá a szektor fejlődéséhez, és jellegüket tekintve alapvetően társadalompolitikai indíttatásúak voltak.

Mindezek nem maradtak hatás nélkül a nonprofit szektor számbeli növekedését illetően. Az 1990 és 1991 éveket az „alapítási láz” évének is szokás nevezni, így például: 1990-ben az összes nonprofit szervezet – előző évihez viszonyított –növekedési rátája 45%-os volt; ezen belül az alapítványoké 79%, a társas nonprofit szervezeteké 40%. Noha az egyesületek alaptevékenysége és vállalkozási tevékenysége is élvezett némi adókedvezményeket, de az adományozók csak az alapítványoknak nyújtott támogatásokat írhatták le.

Az 1991-94 közötti időszak egyik fő jellemzője, hogy a szektor szabályozása – főként a különböző alapítványi botrányok hatására – szigorodó fiskális és adóügyi szabályozásokban

<sup>5</sup> Dienes Mária és Kulcsár Mária résztanulmányai alapján

öltött testet. A szervezetek gazdálkodását befolyásoló, a korábbiakhoz képest jelentősen restriktív szabályozások a következők voltak:

- a természetbeni adományok elvesztették adókedvezményüket;
- a társasági adót kiterjesztették a gazdálkodó nonprofit szervezetekre;
- 50%-ra korlátozták az alapítványoknak nyújtott egyéni és vállalati adományok
- leírhatóságának mértékét.

A magyar nonprofit szektort bevételi struktúrája tekintetében igen erős területi és szervezeti bevételi koncentráció jellemzi: a szektor összes bevételének 65%-a a fővárosi szervezeteknél realizálódik, illetve több mint 90%-a a szervezetek kevesebb mint egyharmada között oszlik meg.

Az 1991 és 1994 közötti időszak másik fő jellemzője, hogy a 1993. évi XCII. törvény alapján három új nonprofit jogi forma került bele a Polgári Törvénykönyvbe: a közalapítvány, a köztestület és a közhasznú társaság. Ezzel szervezetenként is megkülönböztetett jogi formát ölthettek a magánkezdeményezésre, illetve a kormány, parlament és az önkormányzatok kezdeményezésére létrehozott szervezetek.

*Szlovákiában* a rendszerváltást követő években a civil szektor dinamikus fejlődésnek indult, 1992 után – a Meciar-féle párt hatalomra kerülésével – pedig igen komoly társadalmi feladatot vállalt fel. A civil szervezetek lettek a diktatórikus rendszerben a demokrácia képviselői, a polgári tudat építői.

1993-tól külföldi magánalapítványok igen jelentős anyagi eszközökkel támogatták a civil szférát, amelynek távlati célja az volt, hogy a szervezetek segítségével visszaállítsák az ország demokratikus egyensúlyát. Ebben az időszakban nagyszabású programok is indultak a nonprofit szektorban dolgozó emberi erőforrások fejlesztésére – tréningprogramok, képzések, előadások zajlottak, mindent gyakorlatilag ingyen kaphattak meg a résztvevők. Ebben az időszakban a szektoron belül érdekvédelmi képviselők alakultak (a Harmadik Szektor Grémiuma), amelyek országos szinten képviselték a szervezetek érdekeit itthon és külföldön. Szakmai szervezetek és irodahálózatok segítették a szervezetek tevékenységét: a PDCS (Partners for Democratic Change Slovakia), amely tréningeket, konzultációkat képzett, a SAIA, amely konzultációs, tanácsadói és információs szolgáltatásokat biztosított a szervezetek számára. Internetes oldalt indítottak *Changenet* címen (máig működő), ahol a pályázati lehetőségektől kezdve az aktuális politikai történésekig mindenről informálták a szektorban dolgozókat. Nonprofit címmel havi lap jelent meg, amely színvonalasan és bőségesen informálta és művelte az olvasóit.

Általában jellemző volt, hogy a szektorban rendkívül képzett és szakmailag felkészült szakemberek dolgoztak – sokukat az utóbbi években „elszippantotta” a profit szféra vagy a közigazgatás, ahol keresettek és megbecsültek tapasztalataik miatt.

A szektor építette külföldi kapcsolatait is – sok nagy nyugati magánalapítvány működtetett irodát Pozsonyban, helyi szakemberek működtek a támogatások elosztásánál.

Általában elmondhatjuk, hogy a harmadik szektor Szlovákiában 1993 és 1998 között dinamikus fejlődő, erős és gazdag volt.

*Magyarországon* 1995-97 között a civil szervezetekre vonatkozóan három jelentősebb jogszabályi változás született:

- 1995-ben lépett életbe az alapítványoknak nyújtott adományok utáni adókedvezményeket tovább (az 1993-as 50%-ról 30%-ra) csökkentő törvény;
- ugyancsak egy 1995-ös törvény szerint a közalapítványoknak nyújtott vállalati adományok teljes összege levonhatóvá vált az adóalapból, illetve
- az 1997-ben bevezetett, a köznyelvben csak „1%-os törvényként” számon tartott szabályozás.

A magyar nonprofit szektor egyik sajátos jellegzetessége a különböző dimenziókban megjelenő megosztottság. A kilencvenes évek elején a szektor megosztottságának egyik

dimenzióját a régi – a rendszerváltás előtt –, illetve az új – a rendszerváltás után – alakult szervezetek közötti ellentét jelentette. A szektor fejlődésével párhuzamosan a megosztottság új dimenziói kerültek felszínre, így például a „gazdag-szegény”, „vidéki-fővárosi”.

Az elmúlt években a szektor szervezeteinek „gazdag-szegény” dimenziók mentén való polarizálódása tovább erősödött. A magyar nonprofit szektort érintő jogi szabályozás első két korszakának törvényei is előidézői voltak a szektoron belüli megosztottság erősödésének. (Pl. Az 1990-es támogatási rendszer, amely csak az alapítványoknak juttatott adományok után ítelt meg teljes adókedvezményt, míg az egyesületek esetében nem érvényesültek ezek a kedvező szabályozások.)

Az „1%-os törvény” soha nem látott mértékben szélesítette ki az állampolgárok beleszólási jogát a civil szféra állami támogatásával kapcsolatos döntésekbe. Az egyesületek, alapítványok egyaránt támogathatókká váltak.

Problémák:

- sokszor a megjelölt kedvezményezettek nem jogosultak a támogatásra,
- 1%-os támogatások benn ragadtak a költségvetésben,
- 1%-os felajánlások nem a civil-nonprofit szektort támogatják, hanem hiányos állami és önkormányzati forrásokat egészítenek ki,
- a kisebb vidéki szervezetek nehezebben jutnak az 1%-hoz, a felajánlások igazi nyertesei a nagyobb szervezetek,
- az adófizetők jelentős része nem él a felajánlás lehetőségével.

Az 1998-tól tartó időszaknak kétségtelenül a legjelentősebb törvénye az 1997. évi CLVI., az úgynevezett „közhasznúsági törvény” megalkotása volt. Kuti (1998) szerint ez a törvény paradigmaváltást jelentett a magyar nonprofit szektort érintő jogi, gazdasági szabályozások fejlődésében, ugyanis a jogi forma helyett a szervezetek tevékenysége vált a szabályozás alapjává.

Az új törvény a közhasznú szervezetek két típusát határozta meg: a közhasznú és a kiemelkedően közhasznú szervezeteket. Ezt a jogállást a szervezetek bírósági nyilvántartásba vétellel szerezhették meg. Hallgatólágon a törvény a szervezetek egy harmadik típusát is definiálta, nevezetesen: a nem közhasznú szervezeteket. Ez utóbbiba nemcsak az olyan szervezetek kerültek be, amelyek alapítói vagy tagjaik érdekét szolgálták, hanem egyrészt azok a szervezetek is, amelyeknek tevékenysége valamilyen okból kifolyólag kívül maradt a törvényben meghatározott körön. Másrészt nem közhasznú szervezetekké váltak azok a szervezetek is, amelyek anyagi vagy adminisztrációs okok miatt nem vállalták a procedúrát, illetve a nem egységes bírói állásfoglalások és gyakorlatok miatt nem kapták meg a kért státust.

Az 1997. évi CXLII. törvény a magyar nonprofit szektor újjászületése óta megoldandó problémát kívánt rendezni. Nevezetesen arról intézkedett, hogy a nonprofit szervezetek tulajdonába kell adni a tevékenységükhöz szükséges állami tulajdonú ingatlanokat, amelyekre korábban ingyenes használati jogot szereztek. A törvény végrehajtása az 1999-es módosításig (1999. évi CVII. törvény) váratott magára. A módosítás – a különböző pártviták hatására – konkretizálta a használó fogalmát, illetve a használat megújítására vonatkozó szabályokat.

Az országgyűlés a 2001. évi CVI. törvénnyel az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény a társadalmi szervezetek és az alapítványok nyilvántartásba vételére vonatkozó rendelkezéseit módosította. A törvénymódosítás célja az volt, hogy rendezze azokat az alapítással, megszüntetéssel kapcsolatos problémákat, amelyekről az elmúlt évtizedek gyakorlata alapján bebizonyosodott, hogy nem életszerűek. Így például a törvény rendelkezett:

- az alapító képviseleti jogot biztosíthat a szervezet alkalmazottjának, megjelölve a képviseleti jog gyakorlásának módját és terjedelmét;

- az alapító halála és megszűnése esetén a szervezet folyamatos működésének lehetőségéről. Az alapító vagy jogainak gyakorlására kijelölt személy hiányában az alapítói jogosultságok a bíróságot illetik meg;
- végezetül, biztosította az alapítványok egyesülésének lehetőségét.

A 2001. évi CXIV. törvény a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvényt módosította. A módosítások köre – a korábbi törvényben megfogalmazott feltételek mellett (például belföldi székhely, hazai lakosság vagy a határon túli magyarság érdekében való tevékenység, közhasznúvá vagy kiemelkedően közhasznúvá nyilvánításról szóló igazolás csatolása, köztartozások megfizetése stb.) – a három évnél régebbi alapítás, mint kizáró feltétel határidejét

- az alapítványok és az egyesülési jog körébe tartozó szervezetek esetében két évre csökkentette;
- a kiemelkedően közhasznú alapítvány, társadalmi szervezet és közalapítvány esetében pedig egy évre.

Az új, módosított törvény egyrészt reagálás volt az elmúlt években az APEH és különböző szervezetek között lezajlott jogvitákra, amelyek kimenetele több esetben a bíróságok előtt ért véget.

A nonprofit szektor lehetőségeinek jelentős mértékű bővülését jelenti a régen felvetődött problémára reagálva a Nemzeti Civil Alapprogram létrehozása a 2003. évi L. törvénnyel, valamint a 160/2003.(X.7.) Korm. rendelet a végrehajtásról.

Jelentősége:

- jelentős forráshoz juttatja a civil szervezeteket;
- működési és szakmai fejlesztési támogatást biztosít pályázati úton a szervezetek számára;
- választott civil képviselők az NCA Tanácsában az országos és a regionális kollégiumokban;
- decentralizált döntési folyamatok;
- az 1% duplán számít;
- a civil érdekképviselői fórumok létrehozását, megerősödését generálja;
- a pályázati tapasztalatok meghatározóak lesznek a szektor további fejlődését illetően.

*Szlovákiában* 1996-ban támadásba lendült a Meciar kormány a civil szektor egésze ellen, amit az addig nagyon előnyös és demokratikus jogi szabályozás gyökeres megváltoztatásával hajtott végre. Az addig érvényben lévő alapítványi törvény helyett megszületett az ún. Meciar-féle, amelynek lényege az volt, hogy megfojtson és működésképtelenné tegyen minden ilyen szervezetet. Az előző törvény ugyan túlságosan is laza volt, de az új az alaptőke alsó határának drasztikus megsabásával, a gazdálkodásbeli szigorításokkal és olyan elemekkel, mint például az adományozók „feljelentésével” gyakorlatilag kitekerte az összes addigi alapítvány nyakát. A feljelentés egyébként abból állt, hogy az alapítványok kötelesek voltak minden adományozót, aki 5 000 Sk feletti összeggel támogatta őket (ez akkoriban kb. egy gyengébb egyhavi alaptermék felelt meg) bejelenteni az adóhivatalnak.

A nonprofit szektor, amelynek jelentős része működött alapítványi formában, ekkor „átmenekült” az egyesületi formához, amelynek jogi szabályozásához akkor nem nyúltak hozzá. 1996-ban született a közhasznú szervezetekről és jótékonyági alapokról szóló új törvény is, amelynek eredeti formája a mainál is szigorúbb és durvább volt. A törvényi szabályozás egyértelmű célja a nonprofit szektor állami felügyelet alá vonása volt.

Az egyesületi törvényt már nem érkezett az akkori kormány megtámadni, mert kiéleződtek a kormányváltásra irányuló politikai csaták.

Az 1998-as parlamenti választások előtti időszakban a nonprofit szektor igen aktívan és számottevően kapcsolódott be a választási kampányba. Már-már nyílt politikai kampány alakult

ki, amelynek célja a demokratikus erők kormányra juttatása volt. Az OK 98 kampány céljául azt tűzte ki, hogy a bizonytalan vagy érdektelen választókat – főként a fiatalokat – elvigye a szavazásra, és ezzel ellensúlyozza a hatalmon levő pártok erejét. Ez elég sikeres törekvésnek bizonyult – a Meciar-féle kormány bukásához vezetett.

Az 1998-as választások után a helyzet gyökeresen megváltozott: a nyugati magánalapítványok kivonták pénzeiket abban a tudatban, hogy az új demokratikus kormány majd „gondoskodik” a szektorról, amelynek hálás lehetett hatalomra jutásáért. A képlet sajnos nem lett ilyen egyszerű: az új kormány a gazdasági csőd szélére juttatott országot örökölt, korrupt közigazgatással, gyatra törvényekkel, centralizációval, megalomániával terhelve. Természetesen a szektor anyagi támogatása nem tartozott égető problémái közé, ezért a források – miután lejártak az utolsó támogatási programok – 2002-re szinte teljesen elapadtak, ami komoly válságba sodort sok fontos, addig jól működő szervezetet. Leépült a SAIA, megszűnt az újság, az internetes szolgáltatások szinte teljesen önkéntes alapon működtek.

A harmadik szektor lobbijának legjobb példája az 1%-os törvény, amelyet a szektor képviselői kezdeményeztek, dolgoztak ki, és hosszú egyeztetések után elérték, hogy törvény szülessen belőle (2001). Ez elég jelentős forrás lehet a szektor számára, de az első évek tapasztalatai szerint elég nehéz az adózókat mozgósítani.

További forráslehetőségek az EU-s alapok, amelyek azonban csak felkészült és valóban „profif” szervezetek számára elérhetőek, a kisebbek és kezdők nem igazán kapnak lehetőséget a pályázásra.

A szektorral szembeni „kegyelemdőfés” az új adótörvény volt, amelyben ugyan 1-ről 2%-ra emelték a személyi jövedelemadó civilek számára fenntartott részét, de egyben megszüntettek mindenféle adóalap leírást a cégek és vállalkozók számára a támogatások után. Ha magánvállalkozó vagy cég szervezetet támogat, azzal most már nem csökkentheti adóalapját.

A fent leírt fejlődési folyamatból a déli határ menti régiók azonban gyakorlatilag kimaradtak. Ennek legfőbb oka az volt, hogy ezekben a régiókban szinte minden ilyen jellegű tevékenységet az akkor még teljes szervezetségben működő Csemadok képviselt, másrészt a régióban működő kezdeményezések számára legfontosabb célok az anyanyelv és kultúra megőrzése volt, ezért nem is érdeklődtek az országban zajló folyamatok iránt.

1996-ban a Csemadok teljes állami támogatását megvonták, s ezzel gyakorlatilag minden anyagi forrást egyszerre szüntettek meg a déli régiók számára.

Ezekben a régiókban csak 1998-ban indult meg a képzési folyamat a Fórum Információs Központ tréningprogramjával, amely azonban csak az alapműködésre tudta felkészíteni az itteni szervezeteket.

### ***A nonprofit civil szervezetek formái***

A nonprofit szervezet fogalma három megközelítésben tárgyalható. A szervezeti megközelítés szerint a „nonprofit szektort az alapítványok és egyesületek – illetve a közhasznú társaságok, köztestületek és közalapítványok összessége alkotja”. Jogi megközelítésben: a nonprofit szektor a személyegyesülésekből (egyesületek), célvagyont működtető személyegyesülésekből (önkéntes kölcsönös biztosító pénztár), célvagyont működtető szervezetekből (alapítvány, közalapítvány), továbbá a közcélú vállalkozó nonprofit szervezetekből (közhasznú társaság) áll össze. Funkcionális megközelítésben azt mondhatjuk, hogy egyes meghatározható funkciókban a nonprofit szektor átfedésben működik az állammal (újraelosztás, humán szolgáltatás), bizonyos funkciókat pedig önállóan lát el (érdekartikuláció és érdekvédelem), továbbiakat viszont az üzleti szektorral vagy a háztartásokkal és a magánélet területeivel közösen (csoportos kielégítetlen szükségletek, önszabályozás). Tudati, gondolati meghatározás lehet a közösségélményen, összetartozási tudaton, a más szektoroktól történő megkülönböztetésen alapuló definíció, amelynek lényegi eleme az a tudatos elhatárolódás,

amely a nonprofit szektor szervezeteit az állami, az üzleti és a magán- (egyéni) szférától megkülönbözteti.

Magyarországon a nonprofit szervezetek közül elsőként az alapítvány jogintézménye jelent meg 1987-ben, majd 1989-től az egyesülési törvény elfogadása után lehetőség nyílt társas nonprofit szervezetek alapítására is. 1993-ban három új szervezeti forma, a közalapítvány, köztestület és a közhasznú társaság került be a Polgári Törvénykönyvbe. A szektor fejlődését és átláthatóságát megnehezítette a nonprofit szervezetekre vonatkozó egységes jogi szabályozás hiánya. Az 1997. évi CLVI. törvény a közhasznú szervezetekről korszakhatárt jelent a magyar nonprofit szektor jogi szabályozásában. Meghatározta „a közhasznú szervezetek típusait, a közhasznú jogállás megszerzésének és megszűnésének feltételeit, a közhasznú szervezetek működésének és gazdálkodásának rendjét, a nyilvántartás és beszámolás szabályait, valamint a működés és a vagyonfelhasználás törvényességi felügyeletére vonatkozó szabályokat.” A közhasznú és a kiemelten közhasznú státusz elkülönítése azt is jelentette, hogy – mivel a nonprofit szervezetek egy része nem felel meg a közhasznúsági követelményeknek – a szabályozás nem öleli fel a nonprofit szektor teljes egészét.

A törvény szerint közhasznú szervezetté minősíthető az alapítvány, közalapítvány, társadalmi szervezet (kivéve a biztosító egyesületet és a politikai pártot, valamint a munkáltatói és a munkavállalói érdek-képviselői szervezetet), köztestület, közhasznú társaság és a sportági országos szakszövetség, ha megfelel a következő feltételeknek:

- A törvényben meghatározott közhasznú tevékenységet folytat, és - ha tagsággal rendelkezik - nem zárja ki, hogy tagjain kívül más is részesülhessen a közhasznú szolgáltatásaiból.
- Vállalkozási tevékenységet csak közhasznú céljainak megvalósítása érdekében, azokat nem veszélyeztetve végez.
- Gazdálkodása során elért eredményét nem osztja fel, azt a létesítő okiratában meghatározott tevékenységére fordítja.
- Közvetlen politikai tevékenységet nem folytat, szervezete pártoktól független és azoknak anyagi támogatást nem nyújt.
- Kiemelten közhasznúvá akkor minősíthető a szervezet, ha:
- A közhasznú tevékenysége során olyan közfeladatot lát el, amelyről törvény vagy törvény felhatalmazása alapján más jogszabály rendelkezése szerint, valamely állami szervnek vagy a helyi önkormányzatnak kell gondoskodnia, továbbá
- A létesítő okirata szerinti tevékenységének és gazdálkodásának legfontosabb adatait a helyi vagy országos sajtó útján is nyilvánosságra hozza.

Bár a közhasznú szervezetekről szóló törvény jelentős előrelépésnek tekinthető, szakértők szerint még mindig várat magára egy valóban átfogó, nonprofit szektort szabályozó törvény.

2000-ben az összes működő gazdasági szervezet 5,5%-a, 53 ezer db volt nonprofit szervezet, jelentős részük (40%) alapítványként működött. A nonprofit szervezetek száma 10 év alatt megháromszorozódott, különösen az alapítványok száma mutatott ugrásszerű (11-szeres) növekedést. 2000-ig a nonprofit szektor szervezeteinek mindössze egyharmada került közhasznú státuszba, s csak 5 százalékuk kiemelten közhasznú. Bár a nonprofit szervezetek elhelyezkedésében megfigyelhető az erős Budapest-centrikusság (az alapítványok harmadának, az egyesületek negyedének a fővárosban van a székhelye), gyakorlatilag azonos arányban találhatóak a közhasznú státusszal rendelkező szervezetek a fővárosban, a városokban és községekben.

Becslések szerint a nonprofit szervezetek tevékenysége mintegy másfélmillió személyt és szervezetet érint. 2001-ben a nonprofit szervezetek mindössze 16 százalékának volt fizetett alkalmazottja, bár szervezettípusok szerint éles eltérések tapasztalhatóak, hiszen az alapítványoknak és egyesületeknek csak 11, ill. 17 százaléka, míg a közhasznú társaságok 88

százaléka foglalkoztatott munkavállalót. A 78 ezer alkalmazott több mint 80 százaléka főállású volt, többségük teljes munkaidőben dolgozott.

#### ***A non-profit szervezetek működését segítő regionális intézmények***

*Magyarországon* a kormány 1998 nyarán hozta létre a Miniszterelnöki Hivatalon belül a Civil Kapcsolatok Főosztályát. 1999 tavaszán a főosztály által kezdeményezett, információs pontok kialakítását célzó Civil Ház (Nonprofit Szolgáltató Központ) program megerősítette a civil szervezetek legitimitását. Az Észak-magyarországi régióban ennek keretén belül nonprofit civil szolgáltató központként jött létre a Regionális Civil Információs Központ (ReCIK). A szervezet regisztrációs programot kezdeményezett a városban, majd a megyében, melynek során feltérképezte a működő civil szervezeteket. Jelenleg egy portált üzemeltet a világhálón és információs tevékenységet, tanácsadást vállal a civil szférán belül.

*Szlovákiában* az 1996 decemberében alakult és 2002-ben Somorjára költözött Fórum Kisebbségkutató Intézet részeként 1999-ben jött létre a Nonprofit Információs Központ polgári társulásként. Mostanra az Intézet, a Nonprofit Információs Központból alakult Fórum Információs Központ és a Fórum régiófejlesztési központ konzorciumot alkotva fejt ki tevékenységét. A Fórum Kisebbségkutató Intézet elsősorban a Szlovákiában élő kisebbségek kutatásával, kultúrájuk dokumentálásával, szakkönyvtárak és internetes adatbázisok kialakításával, szakmai képzéssel, illetve tudástranszferrel foglalkozik. A Fórum Információs Központ a civil szervezetek képzésével, információs szolgáltatással, tanácsadással, szolgáltatásokkal foglalkozik. A Fórum Régiófejlesztési Központ pedig a NATO, az EU, illetve más, a szlovákiai civil szektor fejlődését meghatározó kampányokban vesz részt, és fő tevékenységi területe egyre inkább a konkrét kistérségekkel való foglalkozás. A konzorcium együttesen alkot ernyőszervezetet és fejt ki hatását a civil szférára, elsősorban a magyar civil szervezetek között. A Fórum Információs Központ célja, hogy programjai révén elősegítse a civil szervezetek, illetve a kistérségek fejlődését. Részt kíván vállalni egy, az állami és az üzleti szektorral egyaránt hatékonyan együttműködő nonprofit szektor létrehozásában Dél-Szlovákia területén. Széleskörű szolgáltatásokat nyújt a harmadik szektor, a társadalmi és kulturális szervezetek, az önkormányzatok, a kistérségi régiók és a mikro-vállalkozások számára. Fő feladatuk képzések, tréningek tartása, információnyújtás, konzultáció és facilitáció. Az információs központ Dél-Szlovákiában működik, Galántán, Pozsonyban, Komáromban, Losoncon, Kassán működött irodát.

#### **A határ menti együttműködést erősítő és gyengítő jogszabályi és szervezeti keretek az Észak-magyarországi régióban (összegzés)**

A lehetséges együttműködési területek és az együttműködés kereteit meghatározó bemutatott struktúrákat összevetve megállapíthatjuk, hogy:

1. *A regionális fejlesztés célrendszere* összeilleszthető. Az Európai Unió hatására is mindkét régióban erős, de valójában új prioritásként jelenik meg a határ menti kooperáció. Magyarországon ez nagyobb központi támogatottságot élvez, mint Szlovákiában. Szlovákiában részint a nemzetiségi kérdéssel való erős összefonódás, részint az elmaradott területekkel szemben a növekedési centrumokra erősebben fókuszáló regionális politika miatt fordul a délkelet-szlovákiai határ menti területekre kisebb figyelem. A regionális fejlesztés terveiben azonban ennek ellenére is hasonló célok szerepelnek és az ágazati célok is illeszkednek egymáshoz. Így mindkét területen központilag is kiemelten kezelik a kisvállalkozások fejlesztését, a foglalkoztatást, a környezetvédelmet. A regionális célok között pedig a közlekedés és az életkörülmények javítása lehet a közös hívó szó az együttműködésben.

2. *A regionális fejlesztés szereplői* a két országban hasonlóak. A szervezeti rendszer Magyarországon strukturáltabb, minden területi szinten (település, kistérség, megye, régió) több szereplő is megjelenik.  
A közigazgatási reform, a települési önkormányzatok hatásköreinek növekedése nyomán a két ország települési önkormányzatai közelebb kerültek egymáshoz, de pl. a hatáskörök, a pénzügyi önállóság terén még mindig érezhető, az együttműködéseket is befolyásoló különbségek vannak. Szlovákiában a kistérségi szint intézményesülése még nem történt meg. Ezt lassítja az is, hogy ott erősebb a centralizáció, a helyi szereplők kompetenciái felülről erősebben korlátozottak.  
Középszinten állapítható meg a legerőteljesebb különbség a két ország között. Magyarországon a megyei szint kiüresedett a területfejlesztés szempontjából, a hatáskörök átkerültek a három megyét összefogó régiós szintre. Ezzel szemben Szlovákiában a régió csak névleges szerkezeti elem, viszont a megye erős hatáskörökkel rendelkező területfejlesztési egység, amely a hatóköre alá tartozó teljes megyei fejlesztést szervezi, működteti, ellenőrzi. Szlovákia sajátossága, hogy a magyarországi fejlesztési tanácsokhoz hasonló döntési jogkörrel bíró szervezetet nem hoztak létre, hanem az egyes ágazati minisztériumok döntenek a hatáskörükbe sorolt fejlesztésekről.  
A civil szereplők működését mindkét országban gátolja, hogy pénzügyi önállóságuk nagyban függ a kormányok és a vállalkozók, magánszemélyek változó adakozó kedvétől. Ennek ellenére mindkét országban jelentős törekvések vannak a szolgáltatások bizonyos részeinek átvételére az állami-önkormányzati szereplőktől. Az egyes szakterületeken tevékenykedő civil szereplők Magyarországon bizonyos előnyre tettek szert, mert részben saját szervezetük, részben vállalt feladatuk teljesítése állandósult. Jelenleg képesek arra, hogy biztonságosan részt vegyenek különféle szakmai programokban, amelyek lehetnek határon átnyúlók is. A szlovák oldalon ilyen szereplő kevés van, főleg a kulturális szervezetekre korlátozódnak, illetve a Kassai Fórum Intézet rendelkezik széles, fejlesztést is magában hordó szakmai tevékenységgel.
3. *A területfejlesztés szakértői* háttere mindkét országban kiépült, azonban míg Magyarországon több független, illetve magánvállalkozásban dolgozó területfejlesztési szakember működik, illetve kiszélesedett a kistérségi szakemberek hálózata is, Szlovákiában elsősorban a különböző hivatalokban találhatjuk meg a fejlesztés szakembereit.
4. *A tervek szerepe, a tervezési eljárás* a két országban eltérő jelentőséggel bír. Szlovákiában különösen fontos a fejlesztési elképzeléseknek a tervekbe való beépülése, még akkor is, ha ezek megvalósításához kormányzati támogatásra nem számítanak. Magyarországon a tervekben ma már kevésbé jellemző konkrét projektek megjelenése, a helyi elképzeléseknek az általánosabb prioritásokhoz való illeszkedését kell biztosítani. A tervezési eljárás – az Unió gyakorlatát átvéve – hasonló, mindkét országban megkövetelik a társadalmi egyeztetéseket, melyek során az együttműködni kívánó partnerek még a terv elfogadása előtt ellenőrizhetik és javasolhatják az együttműködésüket érintő keretek nekik kedvező formálását.
5. *Az együttműködési elképzelések megvalósításához igénybe vehető támogatások és azok szabályozása* lényegében azonos lett, mert mindkét ország átvette az Európai Unió gyakorlatát. Ennek megfelelően 1999-től kezdve részben a PHARE CBC, részben 2004-től kezdve az INTERREG szabályai a mérvadók a határ menti együttműködésekben. A közös projektekhez egyelőre csak országonként különböztetve nyerhető támogatás, kinek-kinek a saját országában érvényes szabályok szerint. Sajnos a jelenlegi rendszerben semmi sem garantálja, hogy az egyik oldalon nyertes pályázat a másik oldal támogatását is meg tudja szerezni. Ugyancsak tekintettel kell lenni arra is, hogy szlovák oldalon a központi

szerveknek, jelesül a megyének és a minisztériumnak meghatározó szerepe van mind a tervezési, mind a végrehajtási (támogatási) folyamatban. A döntéshozatal a támogatható projektekről egyelőre minisztériumi kompetencia, míg Magyarországon a pályázatok elbírálásában a kiíró szervezet jár el, általában a Miniszterelnöki Hivatal és a Területfejlesztési Tanács.

6. *A projektek engedélyeztetési, jóváhagyási eljárása* során tekintettel kell lenni az adott ország érvényes szabályozására. Az eljárásrend bonyolultságára való tekintettel ehhez célszerű az illető ország szakemberének segítségét igénybe venni.

7. *A fejlesztést segítő információs rendszerek* hivatottak arra, hogy biztosítsák az együttműködési projektek kidolgozásához szükséges adatokat, információt adjanak a potenciális partnerekről, a futó vagy előkészületben lévő programokról, támogatásokról és az adott területen alkalmazott innovációkról, korszerű eljárásokról, az adaptálható jó gyakorlatokról. Ez a fajta háttér szolgáltatás csíráiban már mindkét országban jelen van, de korántsem működik kielégítően. Legnagyobb probléma az információk helyi szintre való terítése és az interaktivitás biztosítása.

Magyarországon a területfejlesztés intézményrendszere és annak kapcsolt részei teljes körűen rendelkeznek internetes hozzáféréssel. Ilyenek a Miniszterelnöki Hivatal és az egyes régiók, köztük a NORDA honlapjai, illetve a MeH által létrehozott szervezet, a VÁTI Kht. honlapja. A VÁTI működteti az Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszert, a TEIR-t is. Emellett az egyéb érdekelt felek is rendelkeznek számítógépes hozzáféréssel, pl. a települések, a kistérségek, a településszövetségek, stb.

Ezekon a honlapokon keresztül az érdeklődő informálódhat a pályázati lehetőségekről, a nyertes pályázatokról, a potenciális partnerekről. Mindezen információk jórészt magyarul olvashatók, a legalapvetőbb ismertető, jogszabályok megjelennek angolul is.

Szlovák oldalon is hasonló törekvésekkel találkozhatunk. A legteljesebb a területfejlesztéssel foglalkozó minisztérium honlapja, ahol külön kapcsolódási pontok vannak a PHARE-programokhoz, valamint teljes körű információ nyerhető a Szlovákiában futó országos területfejlesztési programokról. Itt lehet kapcsolatot találni a megyeszékhelyekhez is, amelyek szintén rendelkeznek e tárgykörbe illeszkedő fejezetekkel honlapjaikon. A kapcsolatteremtést segíti az is, hogy az anyagok között sok az angol nyelvű és a fejlesztési ügynökségek munkatársai között is vannak angolul és/vagy magyarul beszélő munkatársak.

Érdemes megemlítenünk a [www.celodin.org](http://www.celodin.org) honlapot, ahol civil szervezetek közreműködésével egy lapon jelennek meg a szlovákiai és a magyarországi, a helyi fejlesztést támogató információk.

Összességében azt mondhatjuk, hogy a határ menti együttműködések tervezése és a közös projektek megvalósítása az együttes uniós tagság következtében egyre könnyebbé, sőt ösztönzőbbé válik. Délkelet-Szlovákia és Észak-magyarország között a földrajzi, történelmi, gazdasági és a jelenlegi szociális egymásra utaltság az együttműködés számtalan területét nyitja meg. Öröndetes, hogy már ma is léteznek a határ menti együttműködésekben tapasztalt szereplők, de ezek száma még messze elmarad a lehetőségtől. Várhatóan egyre többen ismerik fel a közös lehetőségeket és kezdeményeznek közös projekteket. Számukra kívánt a KÖZTERKÉP hasznos információkkal szolgálni. Reményeink szerint az együttműködések szervezésében esetleg zavaró tényezőként meglévő különbségek megértésében, a területfejlesztő szakemberek közös nyelvének kialakításában tudunk segíteni. Ezen közös nyelv és kölcsönös „országismeret” bázisán elindulhat a közös érdekek meghatározása és az együttműködés akadályainak felszámolását célzó kormányzati döntések befolyásolása.