

## A KOHÉZIÓS POLITIKA ÚJ ESZKÖZE, AZ ETT FEJLŐDÉSÉNEK VIZSGÁLATA AZ EU-BAN ÉS EGY MŰKÖDŐ ETT ESETÉBEN

ANALYSIS OF THE EGTC DEVELOPMENT – THE NEW TOOL OF THE COHESION  
POLICY – IN THE EU AND THROUGH A PARTICULAR CASE

*Lakatos Edit*

Debreceni Egyetem, Gazdálkodástudományi Kar  
Vállalkozásfejlesztési MSc szak II. évfolyam

### ÖSSZEFOGLALÁS

Az ETT (Európai Területi Társulás) olyan, az Európai Bizottság által 2006-ban létrehozott csoportosulási forma, amely célja az interregionális együttműködések elősegítése a gazdasági és társadalmi kohézió megerősítése érdekében.

Az ETT nem csupán egy határon átnyúló együttműködési eszköz, hanem egy új szervezeti innovációs eszköz, amely új távlatokat ad az Európai regionális politika és irányítás, a helyi menedzsment rendszerek és a végrehajtási munka folyamatokban. A szervezeti innováció kiváló lehetőséget biztosít, hogy összehasonlítsuk a helyi tapasztalatokat az uniós döntéshozatallal.

A jelen kutatás eredményei rámutatnak, hogy a vizsgált szlovák-magyar partnerségek a Közép-európai határon átnyúló együttműködések sikeres szereplői, de nem bizonyítható, hogy ezek a csoportosulások tényleg Európa legeredményesebbjei. Az esettanulmány rávilágít arra is, hogy az ETT számos előnnyel járó eszköz, a jogképességtől kezdve, a rugalmas struktúrákon át a komplex partnerségekig.

A vizsgálati eredmények segítségével szolgáltak javaslatokat tenni arra vonatkozóan, hogyan lehetne még jobban növelni a szlovák-magyar oldal együttműködéseinek eredményességét, amelyek hozzásegíthetik a csoportosulásokat pozitív gazdasági hatásokat növelő további projektek megvalósításához.

*Kulcsszavak: ETT, interregionális együttműködések, kohézió*

### ABSTRACT

Established in 2006 by the European Commission, the EGTC (European Groupings for Territorial Cooperation) aims to promote inter-regional cooperation in order to strengthen economic and social cohesion.

The EGTC is not only a tool for cross-border cooperation, but also a new organisational innovation tool that brings a new perspective to the processes related to the implementation of European regional policy and management, local management systems and through implementation work. The organizational innovation provides an excellent opportunity to compare the local experience with the EU decision-making process.

Based on the results of the research, it can be noted that the analysed Slovak-Hungarian partnerships are successful players of the Central-European cross-border cooperations, but it has not been proved that these groupings really are the most successful ones in Europe. The case study highlights the diverse advantages of the ETT, such as the legal nature, the flexible structure and the complexity of partnership.

Relying on the results of the analysis, suggestions have been put forward on how to further increase the effectiveness of the Slovak-Hungarian co-operations which can eventually help them with the implementation of future projects increasing positive economic impact.

*Keywords: EGTC, interregional cooperations, cohesion*

## BEVEZETÉS

Az Európai Területi Társulások (ETT-k) a területi együttműködés érdekében létrehozott európai csoportosulások. Miért is volt szükség egy olyan további EU-s eszköz kialakítására, amely a területi együttműködést célozza? A határ menti régiók együttműködése azért elsődleges, mert ezek azok a területek, amelyek a legjobban érezték a világháborúk negatív következményeit, mint a létrejött etnikai nyomás, gazdasági alulfejlettség. Az ETT azért jött létre, hogy egy új, könnyen alkalmazható, rugalmas és hatékony eszközt biztosítson.

Az ETT alapítási aktivitás meglepően magas Magyarország és a környező országok között, viszont nem minden megalakult csoportosulás működik eredményesen (gazdaságilag) a fent említett okok miatt, ami érdekessé teszi a téma kibontását.

A munka az ETT szervezetet vizsgálja, azon belül is fókuszálva a szlovák-magyar csoportosulásokra, különös figyelmet fordítva az Ister-Granumra. A hipotézis ezzel kapcsolatosan a következő: A legeredményesebb ETT-k Európában a szlovák-magyar határon működnek. Az Ister-Granum ETT a szlovák-magyar együttműködések egyik legsikeresebbje.

## ANYAG ÉS MÓDSZER

A vizsgálat dokumentum-elemzést, esettanulmányt és interjút használ. A dokumentum-elemzés időrendi és analitikus módszert is tartalmaz. Az ETT-k fejlettségi vizsgálata többek között olyan értékelési dimenziókon alapul, mint a megvalósított projektek, együttműködő partnerek vagy az éves büdzsé alakulása. Az elsődleges adatok az EU joganyagából (Rendeletek, irányelvek), EU-s publikációiból (Európai Bizottság, Régiók Bizottsága) és határmenti régiókra vonatkozó statisztikai adatokból (CESCI) állnak. Másodlagos adatot szolgáltattak egyrészt a különböző konferenciákon Európai Bizottsági szakértők által, másrészt az Ister-Granum vezetőjével tartott interjú során elhangzottak.

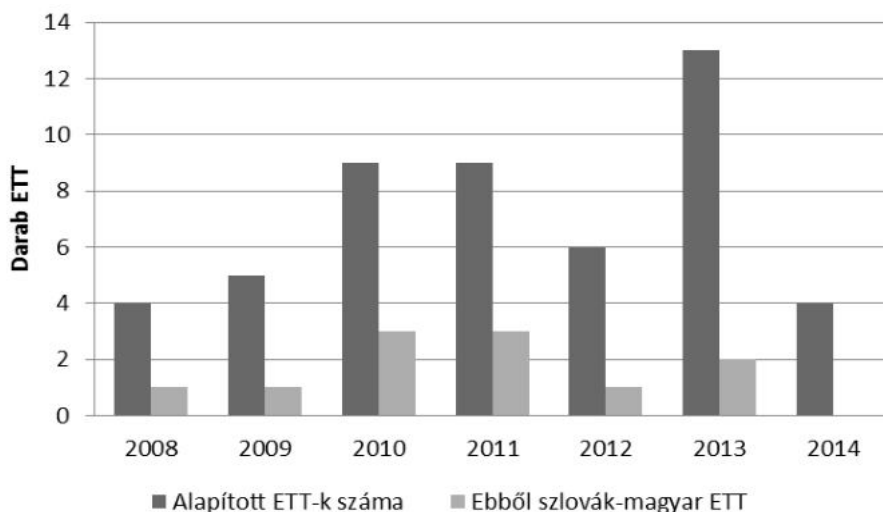
## EREDMÉNYEK

A vizsgálat eredményei rámutatnak, hogy mi áll a nagy magyar-szlovák aktivitás háttérében, és, hogy milyen pozitív hatásai vannak a legnagyobb múlttal rendelkező magyar-szlovák ETT-nek, az Ister-Granum-nak.

A közel száz éve szétszakított, ugyanazon identitással rendelkező határon átnyúló területek számára az ETT nem más, mint egy modern eszköz az újbóli 'összeolvadásra'. Ez lehet a magyarázata annak, hogy a magyar entitások a szlovák határon túl előnyben részesítik a magyar ajkú partnereket.

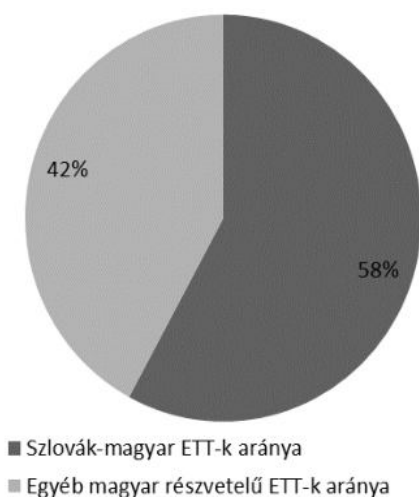
Az 1. ábra jól mutatja, hogy 2006 óta alapított 52 db ETT közül 19-nek van magyar tagja, magyarországi székhellyel jelenleg 14 ETT működik, ebből csak három nem szlovák-magyar partnerség. A 11 szlovák-magyar együttműködés tehát a meglévő összes ETT 1/5-ét teszi ki, valamint közel másfélszer meghaladja az összes többi magyar részvételű ETT számát (8). Szlovákia és Magyarország között 2008 óta dinamikus fejlődik az ETT-k száma, ami köszönhető nagyrészt a két kormány anyagi ösztönzőinek. Csúcspontnak tekinthető 2010 és 2011-es év, amikor is évenként három-három magyar-szlovák partnerség alakult (2. ábra).

A legnagyobb potenciállal rendelkező és legrégebben alapított szlovák-magyar ETT az Ister-Granum (2008), Abaúj-Abaújban (2010), és a Pons Danubii (2010) ETT. Érdekes módon, európai szinten a pályázati aktivitás terén is élen jár ez a három együttműködés. A később létrejövő, fiatal ETT közé tartozik a Sajó-Rima (2013), és a Via Carpatia (2013) ETT. A legtöbbjük nemcsak projekteket valósít meg, de igyekeznek egyre több partnert gyűjteni, és rendezvényeket szervezni (pl. a Pons Danubii programjai). Ez persze nem vonja maga után automatikusan azt, hogy mindegyik ETT komoly befolyást képes gyakorolni a térség fejlődésére.



1. ábra: Az alapított szlovák-magyar ETT-k számának aránya az összes alapított ETT-hez képest (db)

Forrás: Saját szerkesztés a Régiók Bizottsága honlapján fellelhető EGTC regiszter alapján (11)

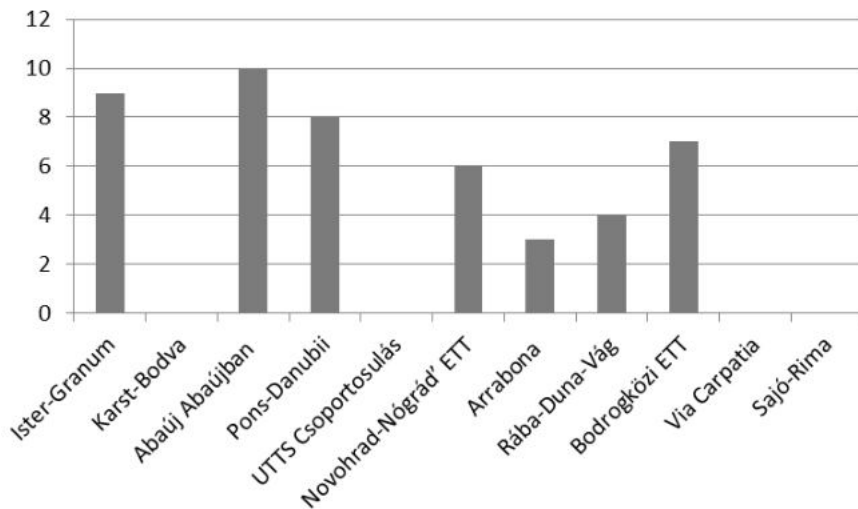


2. ábra: A szlovák-magyar ETT-k megozlása a többi magyar részvételű ETT-hez képest (%)

Forrás: Ibidem

Ami az aktív területeket illeti, azok együttműködésenként változóak, de az ETT-k nagy része terület- és gazdaságfejlesztési projekteket hajt végre a közlekedés, egészségügy vagy turizmus körében. Vannak olyan csoportosulások, amelyek specifikus területeken kapcsolódnak össze, mint például az ICT fejlesztés (Pons Danubii), vagy a helyi vállalkozók támogatása speciális hálózat létrehozásával (Novohrad-Nógrád). Másik kitűnő példaként szolgál a Rába-Duna-Vág ETT, amely fejlesztéseinek központi eleme az agrárinnováció és az energetika összekapcsolása. Meglepő módon, a mezőgazdaság területén csak két ETT aktív, habár ez a terület mind a szlovák és magyar regionális gazdaság húzóágazata.

További példaként említhető a Novohrad-Nógrád ETT, amely a világ első UNESCO-védjeggyel rendelkező határon átnyúló geo parkjának fejlesztését menedzseli, vagy az ABAÚJ-ABAÚJBAN II. Rákóczi Ferencről elnevezett komplex fejlesztési terve, amely nyolc gazdasági ágazatot fed le (CESCI, 2014). Ami a megvalósított pályázatok számát illeti, éllovas az Abaúj-Abaújbán (10), az Ister-Granum (9) és a Pons Danubii (8). A teljesült pályázatok számának áttekintését a 3. ábra tartalmazza.



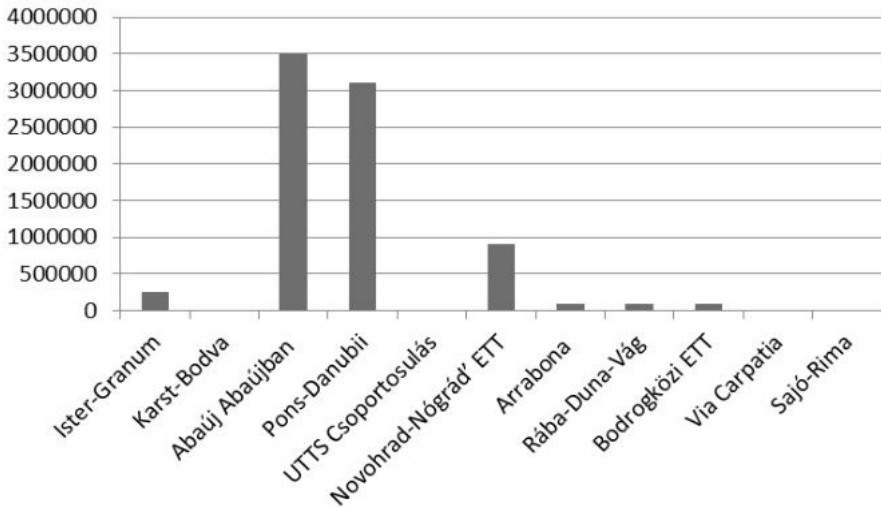
3. ábra: **Megvalósított pályázatok száma 2010 és 2014 között (db)**

Forrás: Saját szerkesztés a CESCI adatai alapján (2014)

A megvalósult projektek száma (3. ábra) nem mindenképpen tükrözi a tényleges hatékonyságot, hiszen ebben a projekteknek is szerepe van. A projektek értékével kapcsolatosan elmondható, hogy az ETT-k többsége több, kisebb értékű pályázat megvalósítását tudta csak felvállalni (4. ábra). Kivétel ez alól a Pons Danubii (20 km-es kerékpárút megépítésének nagyprojektje) és az Abaúj-Abaújbán (Abaúji turisztika határok nélkül elnevezésű gyűjtőprojekt 9 településen való beruházásai), amelyek egyenként több mint 3 millió euró értékben ruháztak be. A többi ETT összesen 145000 euró értékben ruházott csak be (Ister-Granum:250000 eur, Novohrad-Nógrád: 900000 eur).

Az ETT-k ezen kívül igyekeznek őket segítő intézményeket létrehozni, profitálva abból az előnyből, hogy az intézményeknek nem kell jogi személyiséggel rendelkezni, hiszen az ETT-k szárnnyai alatt tevékenykednek. Erre például szolgálhat az Arrabona ETT fejlesztési kerekasztal létrehozásának terve vagy a Pons Danubii által létrehozott hírügynökség. A pénzügyi háttér híján a magyar-szlovák ETT-k így próbálják maximálisan kihasználni az ETT háttér adta lehetőséget.

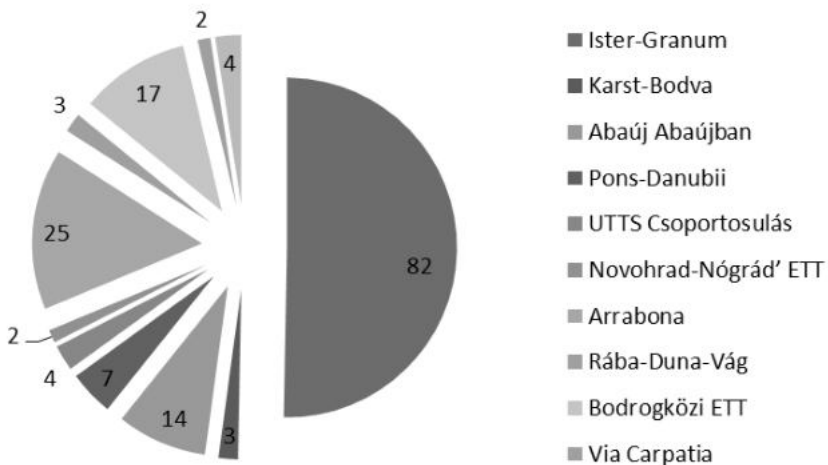
Érdekes módon a területi lefedettség és az együttműködési potenciál nem egyenesen arányos, hiszen attól függetlenül, hogy a Rába-Duna-Vág ETT rendelkezik a legnagyobb lakossággal, csak három partnere van (5. ábra). A kevés lakosságot (189 000) magában foglaló Ister-Granum partnereinek száma (82) pedig minden szlovák-magyar ETT-t felülmúl. Az egész EU területén csak az Eurodistrict Strasbourg Ortenau rendelkezik több partnerrel, szám szerint 86-al, viszont lakossága és területi lefedettsége majdnem nyolcszor akkora (868 014 fő). Ocskay Gyula 2009-es előadása szerint már a létezésének korai szakaszában, az Ister-Granum ETT fejlettség alapján az Eurodistrict csoportosulással haladt fej-fej mellett (OCSKAY, 2009), ami a területi különbségek miatt nagyra becsülendő.



4. ábra: **Megvalósított pályázatok értéke 2010 és 2014 között (Eur)**

Forrás: Saját szerkesztés a CESCOI adatai alapján, 2014, 11. oldal

Ha a magyar-szlovák együttműködésekre leszűkítve nézzük csak a partnerek számát, akkor az Ister-Granum-ot az Arrabona (25), a Bodrogközi (17) és az Abaúj-Abaújban (14) követi, a többi 7 ETT partnereinek átlagos száma pedig 3,5 (2 és 7 közötti). Megállapítható tehát, hogy a fejlettebb, nagyobb potenciállal rendelkező ETT-knek több partnerük van, viszont a csoportosulások nagy része meg nem jutott el a fejlődés dinamikusabb fázisába, ezért ezek az együttműködések megerősítendők.

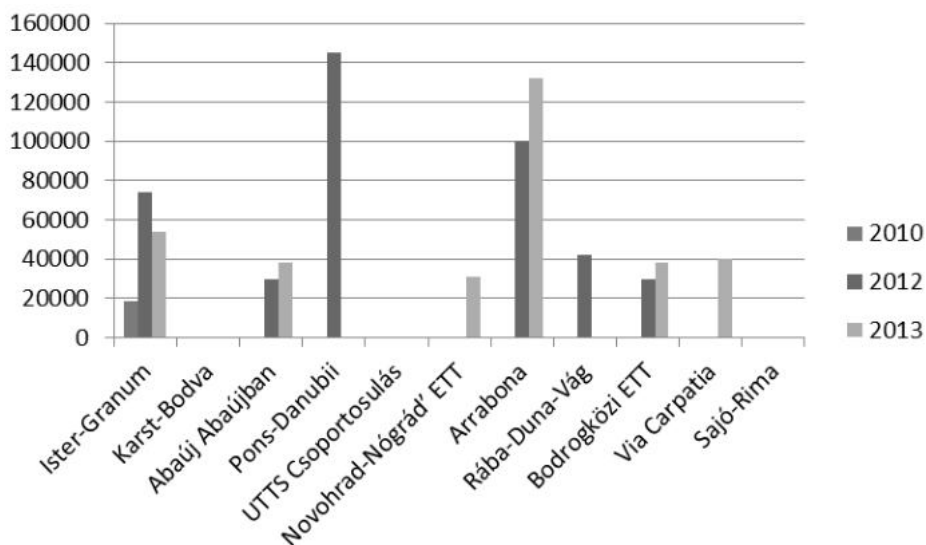


5. ábra: **Partnerek száma a magyar-szlovák együttműködésekben (2014)**

Forrás: Saját szerkesztés a 2013-mas Monitoring Report adatai alapján

A legutóbbi adatok szerint (6. ábra) a szlovák-magyar formációk büdzsége nemzeti támogatásból és tagdíjából tevődött össze. Az éves büdzsége a legjobb mutatója annak, hogy az ETT mennyire rátermett a projektek végrehajtására, hiszen az ETT csak akkor kap finanszírozást, ha a projektet sikeresen elfogadásra került. Az UTTS Csoportosulásnak és a Sajó-Rima ETT-nek egyik évben sem rendelkezett büdzséjével, a Pons-Danubii kiugróan magas adatai nullára redukáló-

lódta 2013-ra. 2012-től 2013-ra, az egyébként 2010-ben nulla büdzsét felmutató Arrabona (32 %), Via Carpatia, Bodrogközi (29 %) és az Abaúj az Abaújban ETT (29 %) büdzséje ugrásszerűen megnőtt, köszönhetően nagyszabású projektjeiknek.



6. ábra: Éves büdzsé alakulása (Eur)

Forrás: Saját szerkesztés a Monitoring Report adatok alapján

Hatékonyságban az Ister-Granum vezet, az egyetlen olyan ETT-ként, amely évről évre egyenletes büdzsével rendelkezik.

Összességében az ETT-k helyzete hullámzó képet mutat. Pénzügyi hátterük nem emelkedik egyenletesen, így a támogatások meghatározó jelentőségűek az életükben. A partnerkeresés menedzselésében differenciált kép rajzolódik ki. Tudatos menedzsmentet mutat a partnerek reaktív magas száma, amelyet csak négy ETT tud felmutatni. Mindazonáltal megjegyzendő, hogy ezen hiányosságok ellenére a magyar-szlovák ETT-k kreatívak, amit a fent említett projektek is bizonyítanak.

Az Ister-Granum területére koncentrálva, mindkét félnek vannak hasonló (pl. területi adottságok) és különböző (pl. vállalkozási aktivitás) adottságai, valamint a két oldal több helyen kiegészíti egymást (pl. munkaerőpiac).

Az Ister-Granum célja minél több projektgyüttműködés generálása. Ilyen ambiciózus célon alapuló kezdeményezés az Ister-Granum EXPO, egy vállalkozásokat támogató rendszer, vagy a Vállalkozási- logisztikai Övezet, amely egy logisztikai szolgáltatási háttér megeremtését célozza (I2). Az Övezet az integrált területi beruházás (ITB) keretein belül valósul meg, amely Ocskay Gyula szerint azért egy kitűnő eszköz, mert a terület problémáit több programozási prioritáshoz igazítva, integráltan képes kezelni (OCSKAY, 2013). A beruházás gazdaság- és infrastruktúra-fejlesztésre vonatkozó beruházáselemei (I3), egy olyan lehetőséget adnak, amely az elmaradott területek felzárkóztatását sokkal célzottabban hivatott elérni.

Az Ister-Granum és CESCİ ex-ante jelentése szerint az Ister-Granum sikerességének gyökere a szlovák-magyar oldalon lévő gazdasági és szociális hasonló aspektusokból ered (CESCİ-ISTER-GRANUM, 2012). Az ETT gazdasági helyzetre gyakorolt hatásai közé sorolhatjuk a gazdasági növekedést, ami magában foglalja regionális diszparitás csökkenését és azt, hogy a terület egyre jobban kikerül a perifériaterületnek tekintett térségek közül. A gazdasági növekedés a befektetők, logisztikai partnerek száma növekedésének, valamint a kkv szektor megerősö-

désének köszönhető. Az Ister-Granum és CESCO ex-ante tanulmánya szerint az Duna és Budapest metropolisz közelségének további kihasználása (CESCO-ISTER-GRANUM, 2012) egy jól átgondolt menedzsmenttel hosszú távon új befektetők megjelenését eredményezheti.

A gazdasági növekedésnek társadalm szerkezetre gyakorolt hatásai például a munkalehetőségek számának növekedése, amely emeli a térségben élők életszínvonalat. A megnövekedett életszínvonalhoz a munkavállalók vásárlóereje is nagyban hozzájárul, annak gazdaságbeindító hatásával.

Az Ister-Granum fejlesztések eredményeinek fenntarthatóságát még korai vizsgálni, viszont rendelkezik olyan területfejlesztési potenciállal, hogy hosszú távon Közép-Európa dinamikus logisztikai központjává váljon.

Ami a kompetencia vizsgálat eredményeit illeti, az ETT-k mindennapi munkája nem ütközik különösebb akadályokba, viszont az intézményi együttműködés nehezebb a különböző szintek közötti konfliktusok miatt (Szlovák-magyar határon átnyúló együttműködési program 2014-2020). A Bizottság folyamatosan emlékezteti a feleket a mutatók javítására és különböző rendeleteiben példákkal szolgál a legjobb gyakorlatok használatáról, mint a költségek egyszerűsített ellenőrzése (1303/2013/EU Rendelet, 112. cikk).

Az ETT-k léte egyfajta orvosságot kínál a regionális elmaradottságra, és a 2014-2020-as időszakban a térség hátrányos helyzete az, amely kihasználásra váró lehetőségeket hordoz. A komplex programozási keretben nagy tér van kooperációra (I4): ilyen a kisprojekt alap, amely a kisebb költségvetésű projektek támogatását segíti elő, vagy a népszerű ITB.

#### KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK

A szlovák-magyar partnerségek a Közép-európai határon átnyúló együttműködések sikeres szereplői, bizonyítják ezt egyrészt a különböző statisztikák, másrészt a megvalósított projektek eredményei. Mindazonáltal a rendelkezésre álló statisztikák alapján nem nyert bizonyítást, hogy a szlovák-magyar csoportosulások tényleg Európa legeredményesebbjei-e. Elmondható viszont, hogy alapítás terén a legaktívabb Európában a szlovák-magyar oldal, hiszen a térségben alapított ETT-k aránya másfélszer meghaladja a többi magyar részvételő ETT-k számát és együtöde az összes működő ETT-nek. A szlovák-magyar határon átnyúló együttműködési térség rengeteg hasonlósággal rendelkezik, így a problémamegoldási elképzeléseik nem ütköznek különösebb konfliktusba. A projektmegvalósítási szektorok egy széles spektrumot ölelnek fel, érintik mind a terület- és a gazdaságfejlesztési oldalt is, valamint több szlovák-magyar ETT innovatív projekteknél gondolkodik.

Ami az Ister-Granumot illeti, bizonyítást nyert, hogy az ETT a szlovák-magyar együttműködések egyik legsikeresebb tagja, hiszen több részről is kiemelkedik mind az európai, mind a szlovák-magyar együttműködések közül: ilyen a stabil működési szervezet, amely a gazdasági válság hatására sem gyengült meg nagymértékben; az innovatív és integrált fejlesztések megvalósítása; vagy az ETT-t segítő intézmények létrehozása és működtetése. Kitűnő menedzsmentről tesz tanúbizonyságot az is, hogy a kismértékű területi lefedettség ellenére reálitíve sok partnerrel rendelkezik az ETT.

Az ETT eszköz egyszerűbbé teszi a határon átnyúló együttműködések, viszont ezt a lehetőséget nem minden ETT tudja hatékonyan kihasználni. A megalakult szervezetek még mindig rendelkeznek korlátokkal, és azok eredményei nagyban függenek az alapítók lehetőségeitől. A szlovák-magyar oldalon lévő hiányosságok legfőképpen a különböző közigazgatási szintek kompetencia összehangolásának és a humán kapacitás hiánya a projektmenedzsmentben, kevés a reális közös projektötlet, információhiány a lehetőségek kiaknázására és megfelelő forrás hiánya az önrészek finanszírozására. Erre vonatkozóan beavatkozási javaslataim magukban foglalják a hatósági kompetenciák hatékonyabb összehangolását, humán kapacitás fejlesztését, kreatív projektötletek növelését és új ETT-k létrehozására való nagyobb ösztönzést.

A szlovák-magyar oldalon már léteznek a kiküszöbölést segítő törekvések, viszont az EU többi részén is létfontosságú ezen feladatok napirendre tűzése. A többszintű kormányzás elveinek nagyobb hangot kell adni, ösztönözni kell a különböző hatósági szintek, egyéb érdekelt kooperációját és ki kell zárni a kizárólag központi döntéshozatalt. Következésképpen a projektek hatékonyabb menedzseléséhez jutnának, hozzájárulva egy eredményesebb ETT környezethez.

#### FELHASZNÁLT IRODALOM

- (1) Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU számú Rendelete (2013. december 17.), OJ L 347, 20/12/2013, pp. 320-469.
- (2) Cesci (2014): A magyar ETT-program eredményei 2010-2014, Budapest, 3 p.
- (3) Cesci-Ister-Granum (2012): Vállalkozási-logisztikai övezet ex-ante értékelése. [http://istergranum.eu/eloterjesztesek/munkacsoport\\_logisztikai\\_ovezet/ister\\_grante\\_ex\\_ante.pdf](http://istergranum.eu/eloterjesztesek/munkacsoport_logisztikai_ovezet/ister_grante_ex_ante.pdf) pp. 3-89; 139; 216.
- (4) Ocskay Gy. (2009): Az Ister-Granum EGTC az Unióban. In: brüsszeli konferencia előadás, [https://www.bkf.hu/menufiles/ocskai\\_gyula\\_eloada.ppt](https://www.bkf.hu/menufiles/ocskai_gyula_eloada.ppt) 11 p., (letöltve: 2015.04.10)
- (5) Ocskay Gy. (2013): Az Ister-Granum Vállalkozási-Logisztikai Övezet. In: Előadás, [http://istergranum.eu/eloterjesztesek/munkacsoport\\_logisztikai\\_ovezet/az\\_ister\\_granum\\_vallalkozasi\\_logisztikai\\_ovezet\\_2013.pdf](http://istergranum.eu/eloterjesztesek/munkacsoport_logisztikai_ovezet/az_ister_granum_vallalkozasi_logisztikai_ovezet_2013.pdf) p. 9; 16. (letöltve: 2015.02.09.)
- (6) Régiók Bizottsága (2014): EGTC Monitoring Report 2013-Towards the New Cohesion Policy. pp. 2-118; 127-130. 3. Melléklet, [https://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Events/Documents/EGTC\\_MonitoringReport\\_2013\\_Paper\\_pdf.pdf](https://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Events/Documents/EGTC_MonitoringReport_2013_Paper_pdf.pdf) (letöltve: 2015.01.18.)
- (7) Szlovák-magyar határon átnyúló együttműködési program 2014-2020 (2014), Ref. Ares (2014) 3989395-28/11/2014. <http://husk-cbc.eu/uploads/editors/SKHU%20OP%20english%20version%202014%2011%2028.pdf> 92 p., (letöltve: 2015.04.16)
- (8) I1: ETT Regiszter, <https://portal.cor.europa.eu/egtc/Register/Pages/welcome.aspx>, (letöltve: 2015.02.10)
- (9) I2: Ister-Granum honlapja, Kiemelt projektek. [http://istergranum.eu/kiemelt\\_projektek\\_log\\_ov.html](http://istergranum.eu/kiemelt_projektek_log_ov.html) (letöltve: 2015.03.26)
- (10) I3: Vállalkozási-logisztikai Övezet vázlata. [http://istergranum.eu/eloterjesztesek/munkacsoport\\_logisztikai\\_ovezet/otlatvazlat.pdf](http://istergranum.eu/eloterjesztesek/munkacsoport_logisztikai_ovezet/otlatvazlat.pdf) pp. 3-5. (letöltve: 2015.02.02)
- (11) I4: Szlovák-magyar együttműködés honlapja, a 2014-2020-as időszak ismertetője, [http://www.husk-cbc.eu/hu/altalanos\\_tajekoztato\\_a\\_20142020\\_idoszakrol/a\\_20142020\\_idoszak\\_a\\_husk\\_program\\_eleteben/103](http://www.husk-cbc.eu/hu/altalanos_tajekoztato_a_20142020_idoszakrol/a_20142020_idoszak_a_husk_program_eleteben/103) (letöltve: 2015.04.01)