

Határon átnyúló együttműködés Magyarország, valamint Szlovénia és Horvátország között – területi mintázatok a 2014–2020-as program adatai alapján¹

Pámer Zoltán²

Abstract

In border studies, as multidisciplinary research, institutional analysis of cross-border cooperation is an important topic. In the Hungarian-Croatian and Hungarian-Slovenian context, cooperation has a strong historical background. Since World War II an evolution took place: the once alienated border area turned into a cooperative, then a somewhat integrated one. While Slovenia joined the EU together with Hungary in 2004, Croatia's membership has been postponed until 2013. The 2014–2020 programming period has the first full period in which all three countries participated as EU members. The two analysed programmes of 2014–2020 have been implemented in a more coherent and standardised way than before, providing a good subject for comparison, both from territorial and institutional point of view.

The aim of the study is to present the territorial and institutional patterns of cross-border cooperation in case of the two programmes. The first part of the paper presents the most important elements of theoretical and historical background, both in general terms and for the two regions in particular. It is followed by the description of the research objectives and methods, then a brief review of the objectives and territorial coverage of the two analysed cross-border cooperation programmes are presented. After presenting the results of the analysis on institutional patterns of cooperation, a territorial analysis on cooperation activity and funding allocation is provided, highlighting the role of the various centres in the settlement structure. In its final part the paper discusses the presented results compared with previous research findings, draws conclusions, as well as provides a snapshot for further development.

Key words: cross-border cooperation, cohesion policy, Croatia, Slovenia

¹ A kutatás a „Geopolitikai folyamatok és térképzetek Közép-Európában: Államok, határok, integráció és területi fejlődés” című, 134903. számú OTKA-projekt keretében, az NKFI Alap K_20 programjának támogatásával valósult meg.

² Tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22. E-mail: pamer.zoltan@krtk.hu, <https://orcid.org/0000-0002-5046-9590>.

1. Bevezetés: a határon átnyúló együttműködés jelentősége

A határon átnyúló együttműködések kutatása valódi multidiszciplináris tudománnyá alakult az elmúlt évtizedekben. A földrajztudomány mellett a közgazdaságtudományban a határon átnyúló tranzakciók kérdésének vizsgálata már a tudomány fejlődésének korai szakaszában megindult (pl. merkantilizmus), a kérdésben való elmélyülés lehetőségét a nemzetközi közgazdaságtan kialakulása hozta el. A különböző integrációelméletek lényege az egyes országok közötti együttműködések racionális megalapozása, melynek fontos eleme a határokon átnyúló együttműködés. A határok a középkori Európában, egészen az újkorig, viszonylag könnyen átjárhatóak voltak, az első világháború ebben is lényegi változást hozott. Igazán komoly változások a második világháborút követő államszocialista rendszer kialakításával jelentek meg: a határokon átnyúló együttműködés – az egyes határszakaszok természetétől függően – nehézkessé vált, több esetben teljesen ellehetetlenült, így az 1950-es években a magyar-jugoszláv határon átnyúló együttműködés is – az osztrák-magyar határhoz hasonlóan – hermetikusan lezárta vált. Az 1970-es években indult enyhülés ellenére megmaradt az alapjában véve államvezérelt együttműködés, melyben a központi kormányzaton keresztül kapcsolattartás volt a jellemző, a területi kormányzati szervek minimális autonómiával rendelkeztek csak (Tóth J. 2004, 2008).

A határkutatás, mint tudományág – bár egyértelműen multidiszciplináris kutatási terület – alapjában véve a földrajztudomány leágazásának tekinthető. A határkutatás egyaránt foglalkozik a határral magával, illetve a határtérrel (Hardi T. 2015). A fenti államszocialista mechanizmus és a demokratikus, szubszidiaritáson alapuló gyakorlat közti különbséget Tóth (2004, 2008) mutatta be. A határtérrel interakciók szerinti tipológiáját Martinez (1994) fektette le, aki megkülönböztetett elidegenedett, egymás mellett létező, kölcsönösen együttműködő, illetve integrált határtérrelket. Martinez tipológiáját elsősorban az államközi viszonyokból vezeti le, azonban a besorolásnál figyelembe kell vennünk a társadalmi, emberek közötti kapcsolatok milyenségét is. Valódi integrált határtérrel kialakításához szükség van kölcsönös érdekek, megfelelő testre szabott intézményi megoldások, illetve aktív, cselekvőképes humán erőforrás meglétére is. Magyarország esetében is jellemző, hogy a nyitottabb, átjárhatóbb határszakaszokra az integráció magasabb szintje jellemző.

A határon átnyúló együttműködések kérdése az európai integrációs folyamat előrehaladtával egyértelműen túlmutatott a hagyományos gazdasági-földrajzi megközelítésen. Az Unió bővítése az együttműködések kérdését egyrészt geopolitikai kontextusba helyezte, különösen azzal, hogy kiterjesztette azon határtérrelre is, melyek nem rendelkeztek egyértelmű (volt Jugoszlávia) (Dubarle, P. et al. 2011), vagy semmilyen (volt Szovjetunió) (Perkmann, M. 2003) integrációs perspektívával, illetve azok csak hosszútávon voltak értelmezhetők. Másfelől az együttműködés kérdését, elsősorban a belső határok, valamint egyre inkább az előcsatlakozási fázisban lévő országok esetében is „átkeretezte” jogi-adminisztratív-technokrata kérdésként, a rendelkezésre álló jogi és támogatási eszközök működtetésének kérdését helyezve fókuszba, bevonva a helyi szereplők minél szélesebb körét. Ez egyfelől jelentős lépésnek tekinthető az egyes határszakaszokon esetlegesen meglévő, múltra visszavezethető ellentétek oldásában (Paasi, A.

2012), másfelől ráirányította a figyelmet a jellemzően periferikus határtérségekre: a szereplők kiemelésével, bevonásával, támogatásával az integráció mellé tudta állítani a helyi eliteket.

A határon átnyúló együttműködések előtérbe kerülése párhuzamosan zajlott az „új regionalizmus” (Keating, M. 1998) megjelenésével, mely az adminisztratív terek, a hagyományos alá-fölérendelt viszonyok helyett a kohéziós politika végrehajtásának különböző fázisaiban résztvevő szereplők együttműködését hangsúlyozta. Erősödött a régiók szerepe (Pálné Kovács I. 2009), lazultak a nemzetállami kötelek (Popescu, G. 2008), az európai kohéziós politikában való részvétel erősítette a régiók identitását, továbbá táplálta az Európai Unióról kialakítani kívánt progresszív képet (Scott, J. W. 2013). A területi kiegyenlítési politikában – a hatékonyság és a versenyképesség mellett – megjelent a humánus és morális vetület is (Manzella, G. P. – Mendez, C. 2009). Ugyanakkor, azon országok esetében, ahol a regionális intézményrendszer különböző okokból gyenge volt – így a kelet-közép-európai országok nagy részében – a decentralizációs folyamat nem egyirányú volt, hanem ciklikus (Pálné Kovács I. – Mezei, C. 2015), politikai kurzusoktól függő, adott esetben visszafordítható folyamat (Pálné Kovács I. et al. 2017).

Az Európai Unió által a határon átnyúló együttműködésre szánt források az INTERREG Közösségi Kezdeményezés 1990-es indulásához képest a 2014–2020-as programozási időszakra csaknem megkétszereződtek: a 2020-ban lezáruló időszakban 8,9 milliárd euró jutott csak a határon átnyúló együttműködésekre (INTERACT 2015). A 2021–2027-es időszakban a kohéziós források általában csökkentek, aminek eredményeképpen a határon átnyúló együttműködésekre fordítandó összeg is (8,05 milliárd euró), mely a makrorégiókra fókuszáló transznacionális programok magasabb támogatásával magyarázható (Pámer Z. 2021).

2. A vizsgált határtérség sajátosságai és együttműködési tapasztalatai

A magyar-horvát és magyar-szlovén határtérséget intenzív interakciók jellemezték az első világháborút megelőző időszakban, mivel a teljes terület az Osztrák-Magyar Monarchia része volt. A térség jellemzően többnemzetiségű, többnyelvű volt, a Monarchiában élő különböző országrészek, illetve a különböző etnikumok közötti kontaktzónaként működött. A határfolyók, a Mura és a Dráva elválasztó jellege meghatározó volt, azonban a közös érdekek, az általános gazdasági konjunktúra megalapozta az együttműködést, melyben a vízi úton való szállításnak (pl. Barcs felemelkedése) meghatározó szerepe volt. A két világháború közötti, feszültségekkel teli időszakot követően a II. világháború határozott fordulatot hozott: Magyarország a Szovjetunió által vezetett kommunista tábor részévé vált, míg a titói Jugoszlávia, kommunista berendezkedése ellenére, nem csatlakozott a szovjet tömbhöz, megőrizve az önálló külpolitikai mozgásteret és a nyugattal való együttműködés lehetőségét. A magyar-jugoszláv határ az 1950-es években martinezi értelemben „elidegenedett” kategóriába volt sorolható (Hardi T. 2004). A közlekedési kapcsolatok minimálisra redukálódtak, gazdasági együttműködés gyakorlatilag nem volt. Az 1970-es évek a kapcsolatokban jelentős változásokat hoztak: a magyar kisebbség helyzete, mindenekelőtt a Vajdaságban, jelentősen javult, a gazdasági kapcsolatok megélénkültek, különösen a mezőgazdaságban és az élelmiszeriparban, melyben a Horvátországhoz tartozó Szlavónia, valamint

a magyarországi Baranya állami vállalatai meghatározó szerepet játszották. Megélnkültek a testvértelepülési kapcsolatok (pl. Pécs és Eszék (Osijek) között 1973-ban jött létre a megállapodás) (Bali L. 2012a), a bevásárlóturizmusból fakadó előnyök a határtérségben mikroszinten is érezhetőek voltak.

A rendszerváltást követően a háborús események összességében nem segítették a határon átnyúló együttműködést, ugyanakkor Szlovénia esetében a gyors konszolidáció, Horvátország esetében pedig az újjáépítéshez kapcsolódó lehetőségek javították a határtérségben élők helyzetét. Az európai integrációs folyamat kezdetét megelőző időszak jelentős momentumra volt a Duna-Dráva-Száva Eurorégió megalakítása 1998-ban, ami valódi térségi, alulról jövő kezdeményezés volt (Vugrinović, A. – Dominko, A. 2016). Az együttműködés fő eleme az V/C európai közlekedési korridorral (Budapest–Eszék–Szarajevó–Ploče) kapcsolatos európai diskurzus átemelése volt regionális szintre.

Mindezen eredmények ellenére – miközben az integrációban előrébb járó térségek határszakaszai (elsősorban a magyar-osztrák, de ide sorolandó a magyar-szlovén határszakasz is) a martinezi értelemben vett integráció egy magasabb szintjét érték el (Hardi T. – Tóth K. 2009). A magyar-horvát határ, részben annak sajátos, fizikai akadályokkal is átszótt jellegéből adódóan, kevésbé tekinthető integráltnak. Bali (2012b) szerint azt a kölcsönösen együttműködő kategóriába lehet sorolni. Bár azóta publikált kutatási eredmények alapján elmondható, hogy a magyar-horvát határtérség bizonyos intézményi-kormányzási szempontok szerint fejlettnak tekinthető, köszönhetően a határtérségben működő viszonylag aktív EGTC-knek (Fekete D. 2020), a reálgazdasági együttműködések vizsgálva a horvát-magyar határtérség továbbra is igen erős államvezérelt jegyeket mutat (Rácz Sz. 2017).

Az európai integrációs folyamat megindulásával párhuzamosan előtérbe került a térség területi kormányzási viszonyainak vizsgálata. Szlovénia, bár Jugoszlávián belül a regionalizmus zászlóvivője volt, a függetlenséget követően az unitárius nemzetállam példájává vált, közjogi regionális struktúra nélkül (Pámer Z. 2019a). A határon átnyúló együttműködések motorjai így a viszonylag széles hatáskörrel rendelkező, nagyméretű helyi önkormányzatok voltak, melyet kiegészítettek a statisztikai régiók szintjén működő fejlesztési ügynökségek (Pámer Z. 2018). Horvátország esetében ezzel szemben egy folyamatosan erősödő regionálisnak hívott megyei intézményrendszert látunk (Lőrinczné Bencze E. 2015), mely a határon átnyúló együttműködéseknek is fontos szereplője (Pámer Z. 2019b). Ezzel szemben Magyarországon a területi kormányzási rendszerek az aktuális kormányzat politikájának megfelelően változtak, erős ciklikusságot mutatva (Pálné Kovács I. – Mezei C. 2016).

A két határtérség együttműködési gyakorlatával kapcsolatos kutatások a már lezárult programok vizsgálatát végezték általánosan (Bali L. 2012a), illetve tematikus metszetben (Csapó J. – Čelan, T. J. – Trócsányi A. 2015). Čelan (2016) a közlekedési kapcsolatokat vizsgálta a magyar-horvát határ mentén. Rácz (2017) kifejezetten a városok közötti együttműködések vizsgálta szintén magyar-horvát viszonylatban, míg Bajuk Senčar (2019) a szlovén-magyar természetvédelmi együttműködések elemzése gyakorlati szempontból. A két határtérség területi kormányzási viszonyait a 2007–2013-as programozási időszak adatai alapján Pámer (2018, 2019a, 2019b) vizsgálta részletesen.

3. A kutatás célja és módszerei

A kutatás célja feltárni a magyar-horvát és a magyar-szlovén határtérség területi kormányzási viszonyait, rámutatva az egyes országok közötti térszerkezeti és igazgatási hasonlóságokra és különbségekre:

- A településhálózat egyes szintjei milyen szerepet játszanak az együttműködésben?
- Milyen típusú intézmények tekinthetők az együttműködés vezető aktorainak?
- Mi az állam szerepe az egyes országokban?

Tekintettel arra, hogy az Európai Unió által finanszírozott határon átnyúló együttműködés közös célok mentén közösen előkészített és közösen megvalósított projekteken keresztül zajlik, ezen projektek intézményi háttere megfelelő alapot jelent a kormányzási viszonyok összehasonlítására. Az elemzés során a 2014–2020-as programozási időszak két határon átnyúló együttműködési programja, az Interreg V-A Szlovénia-Magyarország és az Interreg V-A Magyarország-Horvátország 2014–2020 program adatait használtam. A két program adatait a programokat kezelő közös titkárságok bocsátották rendelkezésemre. Az adatbázis projektpartneri szintű adatokat tartalmazott a partnerek jogi státuszára, működésének helyére, az általuk végrehajtott projektekre vonatkozóan. A projektek mérete során a projekt kiválasztás során jóváhagyott uniós (Európai Regionális Fejlesztési Alap) támogatás euróban kifejezett összegét használtam, mely a 2014–2020-as időszakban a teljes projektméret 85%-át tette ki. Bár a források elosztása kapcsán a leellenőrzött, jóváhagyott, kifizetett támogatás megfelelőbb mutatószám lett volna, tekintettel arra, hogy az $n+3$ szabály értelmében a projektek 2023 végéig még nem kerültek lezárásra, végleges adat nem minden projekt kapcsán áll rendelkezésre. Korábbi vizsgálatok tapasztalatai alapján a leszerződött és kifizetett támogatás mértéke között igen erős (0,98) a korreláció (Pámer Z. 2019a), így a leszerződött támogatási összegek vizsgálata is megfelelő képet ad a források területi megoszlására vonatkozóan.

A források területi szintek közötti megoszlásának vizsgálata végett egy ötfokozatú klasszifikáció kialakítására került sor, az alábbiak szerint:

5. kategória: NUTS 2-szintű központok (Eszék, Maribor, Pécs);
4. kategória: NUTS 3-szintű központok, illetve megyei jogú városok (magyar és horvát megyeszékhelyek, valamint Nagykanizsa, Muraszombat – összesen 13);
3. kategória: egyéb városok és községek 5000 fő felett (összesen 48);
2. kategória: községek 2000 fő felett (18);
1. kategória: községek 2000 főig (35).

A fenti felosztás elsősorban funkcionális logika szerint készült, ahogy az az 5. és 4. szint esetében alkalmazott NUTS-kategóriák alkalmazása kapcsán sejthető. A 3. kategóriába a jelentős térszervező funkcióval bíró kisvárosok (illetve nagyobb községek Horvátország és Szlovénia esetében) kerültek be, melyek gyakorlatilag járásközponti funkcióval bírnak. A kistelepülések (2. és 1. kategória) kettéválasztása részben önkényes, mivel az 5000 fő alatti települések korántsem alkotnak homogén kategóriát. Településszerkezeti és igazgatási sajátosságokból adódóan a 2. kategóriában csak horvát és szlovén községek találhatók. A kevés számú magyar 2000 fő feletti község nem kapott támogatást egyik programból sem a 2014–2020-as időszakban. Ezzel szemben

az 5. kategóriában dominálnak a magyarországi községek. Az első három kategória településeit mutatja az 1. ábra.



1. ábra: A vizsgált programok célterülete, valamint az 5., 4. és 3. kategória települései
Forrás: saját szerkesztés.

A források intézmények közötti megoszlását vizsgálándó az egyes kedvezményezetteket a következő kategóriák valamelyikébe soroltam:

- Nemzeti közszféraszervezetek: országos hatáskörű szervek közvetlenül, vagy azok regionális/helyi dekoncentrált szervei;
- Regionális közszféraszervezetek: regionális alapítású és hatókörű önkormányzatok, azok szervei, illetve helyi önkormányzatok által létrehozott térségi működésű intézmények;
- Helyi közszféraszervezetek: helyi önkormányzatok vagy azok által alapított helyben működő intézmények;
- Egyetemek és felsőoktatási intézmények: magán és privát alapítású felsőoktatási intézmények;
- Egyéb oktatási és képzési intézmények: óvodai, alapfokú és középfokú, illetve szakképzési intézmények;
- NGO-k: civil szervezetek (egyesületek, alapítványok);
- Privát nonprofit vállalkozások: magánjogi alapítású nonprofit gazdasági társaságok.

Bár a magyar-horvát program adott lehetőséget vállalkozások közvetlen támogatására, így a kis- és közepes vállalkozások (kkv), mint kategória szerepeltetése indokolt lett volna, e projekteket – mivel a privát vállalkozások működése a területi kormányzási viszonyokat nem befolyásolja – nem vizsgáltam, így a kkv, mint kategória alkalmazására nem került sor. A magyar-szlovén program

esetében egy kkv részvételére került sor, mely médiavállalkozás volt. Ezt a szervezetet a privát nonprofit vállalkozások közé soroltam.

4. A két vizsgált program rövid bemutatása

A két program területi lehatárolás és a források tematikus megoszlása szempontjából is sok hasonlóságot mutat, bár méretük különböző. A Magyarország-Horvátország program nagyobb méretű, több mint 60 millió euró támogatást tartalmaz, összesen négy prioritás alá sorolva. A magyar-horvát programok lehetővé tették kis- és közepes vállalkozások közvetlen támogatását, melyet a jelen tanulmányban nem vizsgálok. A források közel 59%-a természetvédelmi és turisztikai célokat szolgált, míg intézményközi együttműködésekre és oktatási projektekre a források 9,4–9,4%-a jutott. A Szlovénia-Magyarország program mérete jóval kisebb, közel 15 millió euró, melyből 10 millió jutott turisztikai projektekre, a többi intézményi együttműködésre (1. táblázat). A technikai segítségnyújtás, mint prioritás a program végrehajtását szolgálta, melyet szintén nem vizsgáltunk az elemzés során.

1. táblázat: A vizsgált programok forrásainak megoszlása prioritásonként

Prioritás	Magyarország-Horvátország		Szlovénia-Magyarország	
	ERFA (EUR)	%	ERFA (EUR)	%
1. KKV-fejlesztés	9 960 300	16,38		
2. Természetvédelem és turizmus	35 779 654	58,82	10 000 000	67,59
3. Intézményi együttműködések	5 717 494	9,40	3 295 015	22,27
4. Oktatás	5 717 494	9,40		
5. Technikai segítségnyújtás	3 649 464	6,00	1 500 000	10,14
Összesen	60 824 406	100,00	14 795 015	100,00

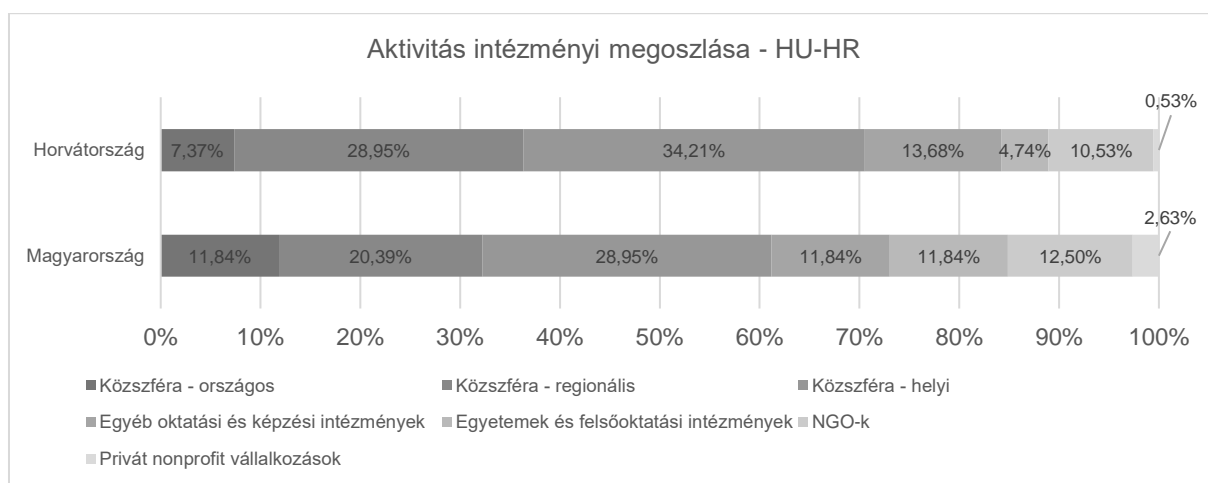
Forrás: HU-HR (2015) és SI-HU (2015) alapján saját szerkesztés.

A két program célterülete is hasonló logikával került meghatározásra. A magyar oldalon a határral érintkező megyék (Baranya, Somogy, Zala, illetve Vas és Zala), a horvát oldalról a közvetlenül határos négy megyén (Eszék-Baranya, Kapronca-Kőrös, Muraköz, Verőce-Drávamente) túl az azokkal határos további négy megye (Belovár-Bilogora, Pozsega-Szlavónia, Varasd, Vukovár-Szerém) alkotta a program célterületét. Szlovénia esetében pedig a határon található Muramente (Pomurje) statisztikai régió mellett a vele szomszédos maribori székhelyű Drávamente (Podravje) régió szervezetei kaphattak közvetlenül támogatást.

5. Az együttműködés szervezeti mintázatainak összehasonlítása

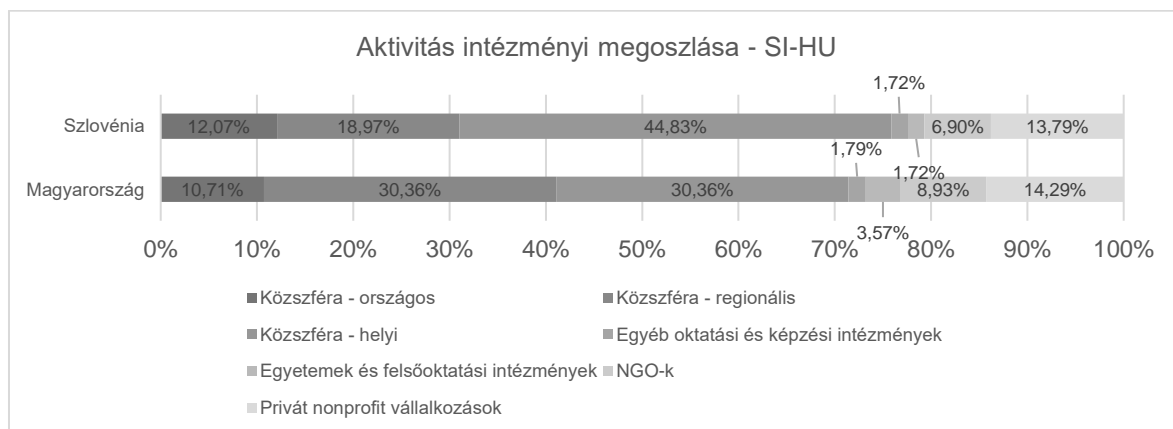
Mivel a két program prioritásai némileg eltértek, az együttműködés szervezeti mintázatait a két program esetében külön-külön vizsgáltam. Összességében Horvátországban voltak az állami

szervek a legkevésbé aktívak, Magyarország mindkét program esetében komoly állami szervezeti részarányal vett részt, bár Szlovénia esetében – következően az ország centralizált berendezkedéséből – ez az arány még magasabb. A regionális szervek Horvátországban a legaktívabbak, ugyanakkor magyar-szlovén összehasonlításban Magyarországon erősebbek a regionális struktúrák. A helyi önkormányzatok Horvátországban és Szlovéniában aktívabbak. Az egyetemek mindkét program esetében Magyarországon aktívabbak, ugyanakkor az egyéb oktatási intézmények Horvátországhoz mérten Magyarországon gyengébbek. Érdekes képet mutatnak a privát nonprofit szervezetek. Az NGO-k (pl. egyesületek) nagyjából hasonló szerepet játszanak mind a három országban. A privát nonprofit szervezetek szerepe azonban meglehetősen eltérő. Horvátországban ilyeneket alig találunk, a magyar oldalon jóval jelentősebb a részvételük. Szlovén-magyar relációban azonban mindkét oldalon meghatározó szereplők.



2. ábra: Az együttműködésben részt vevő intézmények megoszlása szervezettípusonként – Magyarország-Horvátország program

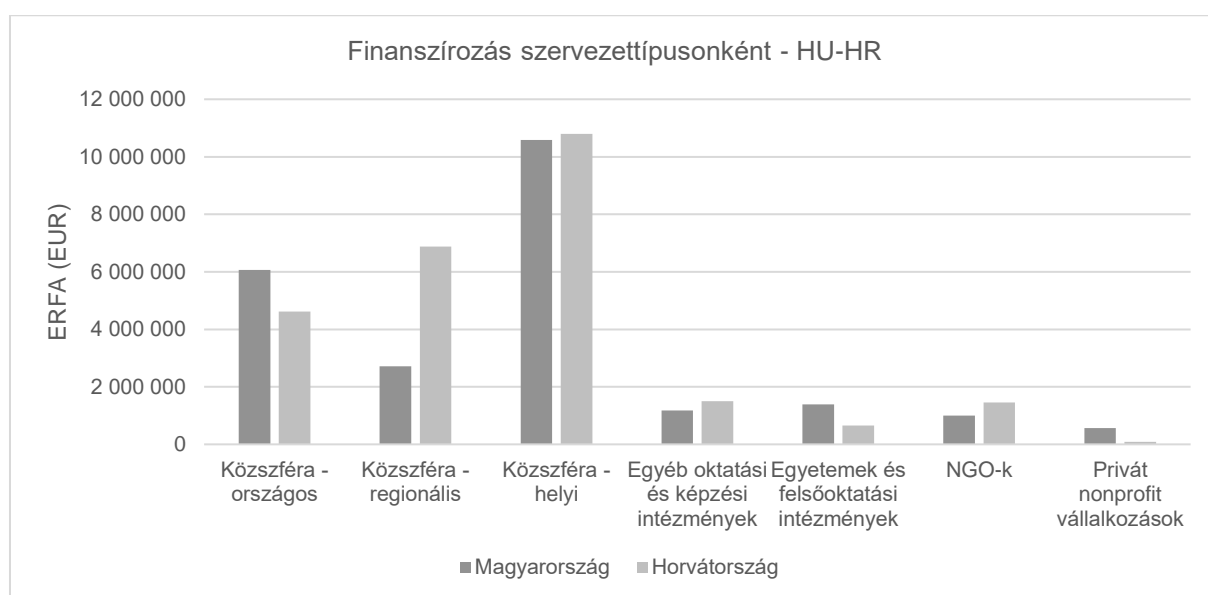
Forrás: programadatok alapján saját szerkesztés.



3. ábra: Az együttműködésben részt vevő intézmények megoszlása szervezettípusonként – Szlovénia-Magyarország program

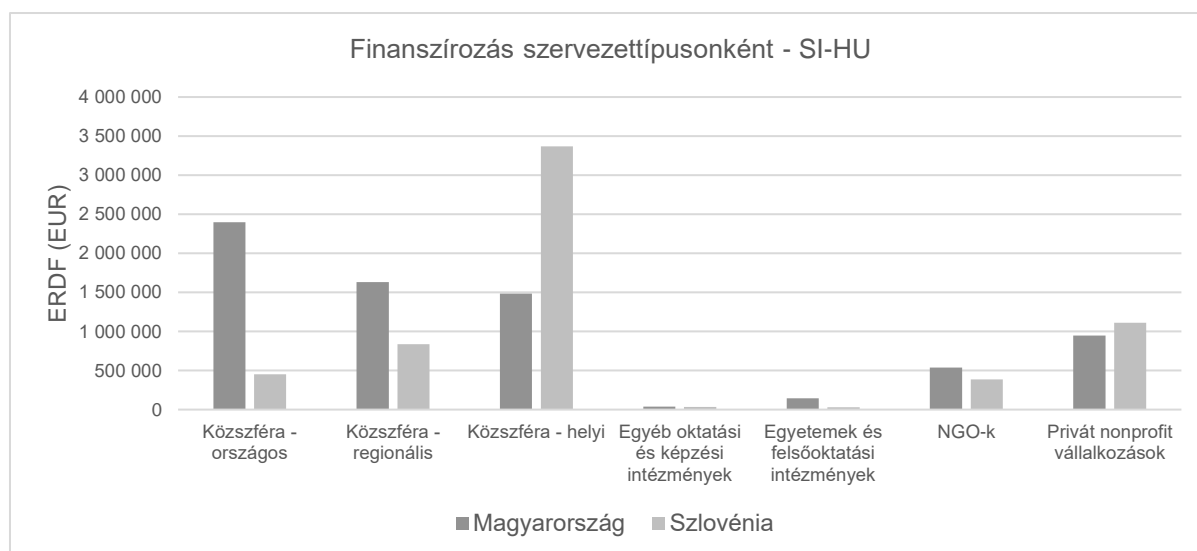
Forrás: programadatok alapján saját szerkesztés.

A források felhasználása árnyaltabban mutatja az intézményrendszerbeli különbségeket. Míg Magyarországon, Horvátországhoz képest erősebbek a központi kormányzati szervek, a regionális szervek jelentősége Horvátország esetében jelentősen meghaladja a magyarokét. Ez nem csak az összes leszerződött forrás, hanem a projektek mérete kapcsán is tetten érhető: a horvát regionális intézmények gyakrabban végeznek beruházásokat, mint magyar partnereik. A helyi önkormányzatok részesedése a forrásokból a két ország esetében hasonló, azonban a magyar oldalon nagyobb méretű projekteket találunk, ami alapján arra lehet következtetni, hogy a jelentősebb beruházások a helyi önkormányzatoknál csapódnak le. Az egyetemek finanszírozása a magyar oldalon erősebb, ugyanakkor a horvát oldalon – bár a szervezeti aktivitás a magyar oldalon nagyobb volt – az NGO-k több forrást használnak fel. A privát nonprofit szervezetek esetében ezzel ellentétes képet látunk: a magyar oldalon több támogatást kapnak, nagyobb projektekre (4. ábra).



4. ábra: EU-finanszírozás szervezettípusonként – Magyarország-Horvátország program
Forrás: programadatok alapján saját szerkesztés.

Szlovén-magyar összehasonlításba érdekes eredmény, hogy a regionális szinttel nem rendelkező Szlovéniában arányaiban még alacsonyabb az állami szervek részvétele a finanszírozásból. A regionális szervek ugyanakkor a magyar oldalon, a helyi önkormányzatok viszont a szlovén oldalon használnak fel több forrást – arányaiban a horvátországit is meghaladó mértékben. Míközben az egyetemek és egyéb oktatási intézmények vonatkozásában a magyar-horvát mintázathoz hasonló képet látunk, a magyar NGO-k a szlovén határszakaszon a szlovéniaiakhoz képest több támogatást kapnak, míg a privát nonprofit szervezetek kiemelten jutnak forráshoz a szlovén oldalon is, így a helyi önkormányzatok után a második legtöbb forrást felhasználó szervezettípus (5. ábra).

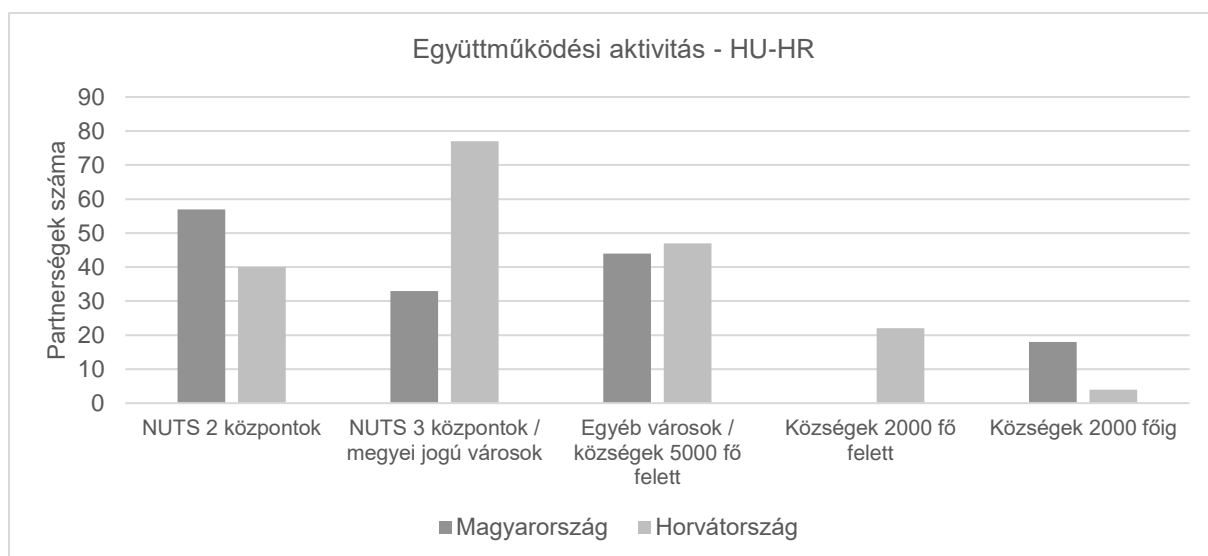


5. ábra: EU-finanszírozás szervezettípusonként – Szlovénia-Magyarország program

Forrás: programadatok alapján saját szerkesztés.

6. A forrásmegoszlás területi mintázatai a településhierarchia tükrében

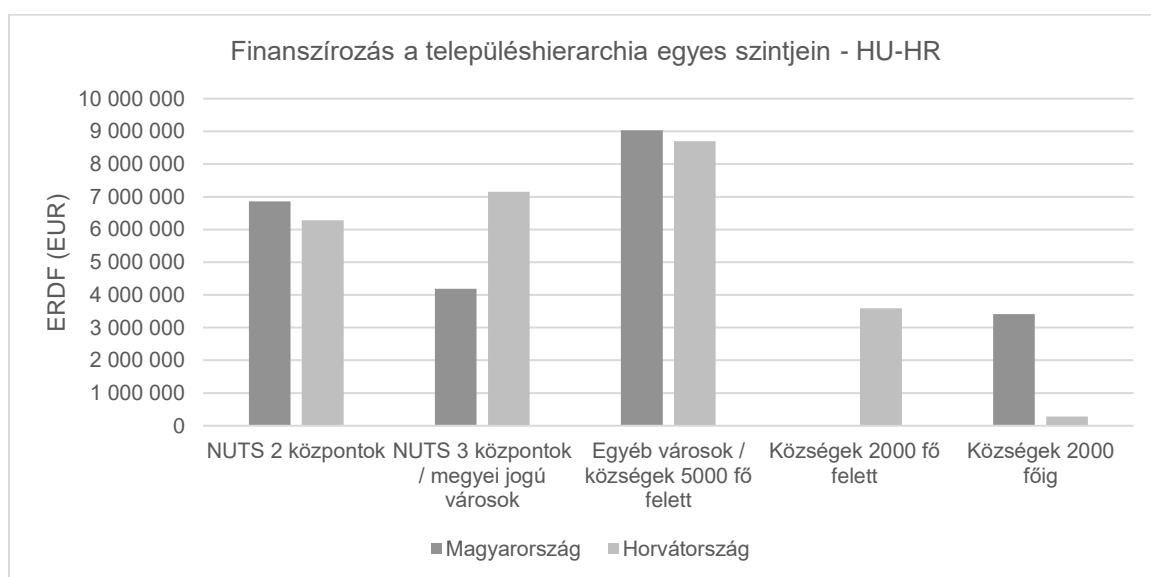
Az egyes országok területi kormányzási viszonyait jól érzékelteti a támogatási források megoszlása a településhierarchia egyes szintjei között. Az 1. ábrán bemutatott településhierarchia alapján a magyar-horvát együttműködésről elmondható, hogy a NUTS 2 központok közül Eszék szerepe aktivitásban jelentősen elmarad Péctől, ugyanakkor az alacsonyabb rendű központok (NUTS 3 és magyar oldalon Nagykanizsa, mint megyei jogú város) Horvátországban sokkal aktívabbak. Az egyéb városok, illetve 5000 fő feletti községek esetében nagyon hasonló aktivitásról beszélhetünk. A határtérségre jellemző aprófalvas településszerkezet a magyar oldalon sok kicsi községként jelenik meg, míg a horvát oldalon a községek – melyek több települést foglalnak magukban – többsége 2000 főt meghaladó, illetve az annál kisebbek aktivitása jelentősen gyengébb. Ezzel szemben a magyar oldalon nem találunk 2000 főnél nagyobb lakosságú, projektet végrehajtó települést. A két kategória összevonása esetén minimálisan nagyobb horvát aktivitás jelenne meg (6. ábra).



6. ábra: Az együttműködés intenzitása: partnerségek száma a településhierarchia egyes szintjein a Magyarország-Horvátország program esetében

Forrás: programadatok alapján saját szerkesztés.

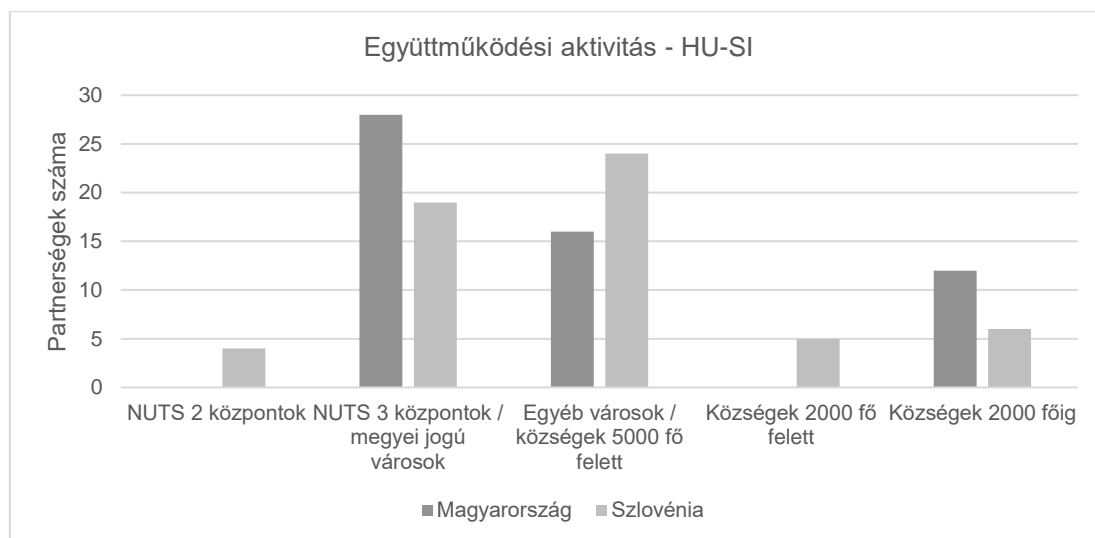
A finanszírozási mintázatok áttekintése kapcsán elmondható, hogy a nagyobb méretű projekteknek köszönhetően Eszék csak minimálisan marad el Pécestől. Hasonlóan a megyeszékhelyek és megyei jogú városok esetében a horvát oldalon találunk kisebb projekteket, így a magyar oldal elmaradása mérsékeltebb. A nagyobb projektméret miatt viszont az egyéb városok esetében a magyar oldal több forrást tudott felhasználni a horvát oldalhoz képest. Ugyanilyen tendenciát látunk a nagyobb méretű községek esetében a horvát oldalon, míg a legkisebb települések esetében a magyar oldalon (7. ábra).



7. ábra: Finanszírozás a településhierarchia egyes szintjein a Magyarország-Horvátország program esetében

Forrás: programadatok alapján saját szerkesztés.

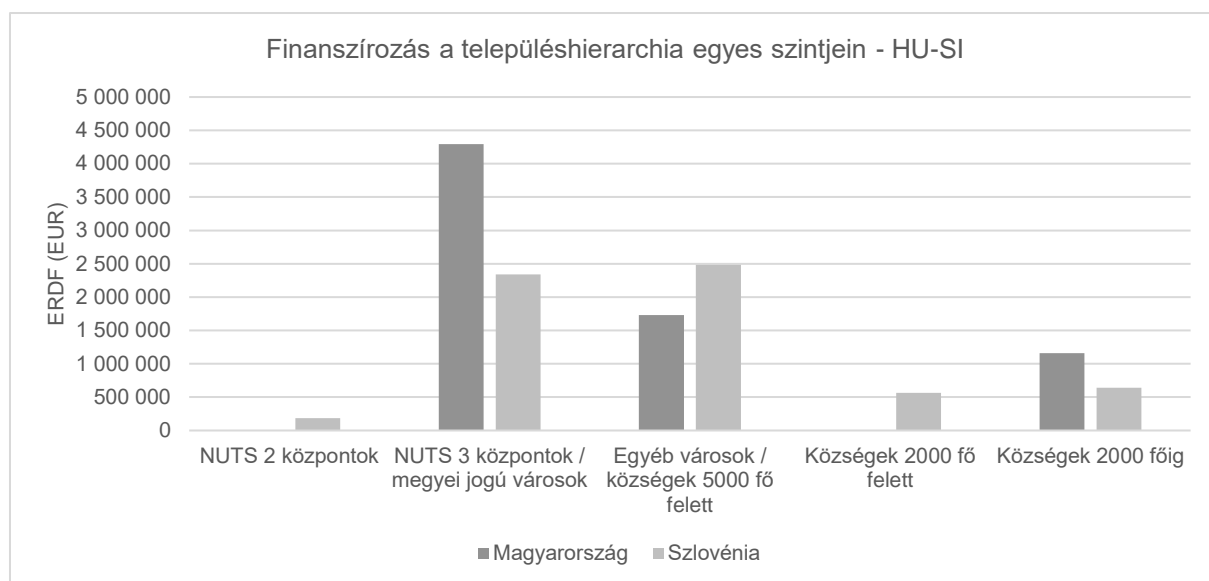
Szlovén-magyar viszonylatban a határtérségben csupán Maribor jelenik meg NUTS 2 központként, azonban az sem tekinthető kiemelkedő forráskoncentráló központnak. A NUTS 3 központok és megyei jogú városok tekintetében a magyar oldal aktivitása magasabb, míg a kisvárosok és nagyméretű községek esetében a szlovén oldalon tűnik nagyobbak az aktivitás. Hasonlóan a horvát helyzethez, magyar oldalon itt is hiányoznak a 2000 főnél nagyobb községek, míg a maximum 2000 fős községek Magyarországon jellemzőbbek. A két kategória együttesen hasonló aktivitást mutat a két ország esetében (8. ábra).



8. ábra: Az együttműködés intenzitása: partnerségek száma a településhierarchia egyes szintjein a Szlovénia-Magyarország program esetében

Forrás: programadatok alapján saját szerkesztés.

Finanszírozás tekintetében Maribor jelentősége minimális. A NUTS 3 központok a magyar oldalon tekinthetők a legjelentősebb finanszírozás-koncentrációnak, míg az egyéb városok a nagyobb méretű projekteknek köszönhetően jelentős forrásfelhasználók. A két legkisebb kategória esetében az aktivitáshoz hasonló megoszlást látunk (9. ábra).



9. ábra: Finanszírozás a településhierarchia egyes szintjein a Szlovénia-Magyarország program esetében

Forrás: programadatok alapján saját szerkesztés.

7. Diskusszió és konklúzió

Az egyes országok esetében, intézményi és területi metszetben mutatkozó különbségekre vonatkozóan számos következtetés levonható, egyúttal összevethető korábbi kutatások eredményeivel. Bár történelmüket tekintve sok a hasonlóság, a forrásfelhasználási mintázatokat jellemzően az állam-berendezkedés, illetve a területi kormányzási viszonyok határozzák meg.

Magyarország esetében a legerősebbek az állami szervek és legerősebb a határtérségben domináns nagyváros, Pécs szerepe. Horvátország, ezzel szemben, bár Eszék szerepe szintén kiemelkedő, aktívabb és több forrást felhasználó megyeszékhelyváros-hálózattal rendelkezik. Bár összességében mind Magyarországon, mind Horvátországban a helyi szint a legaktívabb, a regionális szint több forrás használ a horvát, mint a magyar oldalon. Szlovénia tekinthető a leginkább decentralizált országnak: míg Magyarországon az állami szervek a legjelentősebb forrásfelhasználók, Szlovéniában a helyi szint egyértelműen kiemelkedik. A szlovén-magyar határtérségben az egyetlen NUTS 2 központ szintű város, Maribor, nem játszik fontos szerepet, viszont a magyar oldali nagyvárosok szerepe sokkal fontosabb, mind aktivitás, mind forrásfelhasználás tekintetében. Ezzel szemben Szlovéniában a kisvárosok, illetve 5000 fő feletti községek használják fel a legtöbb forrást.

A szervezeti mintázatok egyik érdekes eleme a nonprofit gazdasági társaságok szerepe. Míg Horvátországban ezek a szervezetek gyakorlatilag ismeretlenek, Magyarországon és Szlovéniában a szerepük jelentős, részben a hiányos regionális intézményi űr betöltésére szolgál.

A szerző által végzett, korábbi, a 2007–2013-as időszakban megvalósított programra vonatkozó kutatásokkal (Pámer Z. 2018, 2019a, 2019b) összevetve elmondható, hogy komoly változások a korábbi időszakhoz képest nem detektálhatók. Szlovénia határon átnyúló

együttműködési mintázatainak vizsgálata a korábbi kutatásokban a Szlovénia-Ausztria program adatai alapján történt, melyben Maribor aktivitása és forráskoncentrációja meghaladta a 2014–2020-as időszakban szlovén-magyar relációban mutatott adatokat, de a négy vizsgált ország vonatkozásában egyértelműen a szlovén nagyvárosok mutatták a legalacsonyabb koncentrációt.

A korábbi kutatásokhoz képest kiemelendő a kistelepülések relatív visszaszorulása. Míg a 2007–2013-as időszakban Magyarország esetében a legkisebb települések kimagasló aktivitást és forrásfelhasználást mutattak, ez a kép a 2014–2020-as időszakra sokkal kiegyenlítettebbé vált: az egyes országok között nincs érdemi különbség. Viszont a két alkalmazott kategória: a 2000 fő feletti és a maximum 2000 fős települések adatai egymás komplementerei, melyet az adott országok településföldrajza, illetve helyi önkormányzati rendszere magyaráz.

A fent bemutatott, több országra kiterjedő vizsgálat mindenképpen továbbfejlesztendő, mivel a határon átnyúló együttműködések összehasonlító vizsgálata kiváló eszköze a területi kormányzási különbségek megragadásának és a kelet-közép, illetve délkelet-európai makrotérség településhierarchiája jobb megértésének.

Irodalomjegyzék

- BAJUK SENČAR, TATIANA (2019): Cross-border cooperation and the Europeanization of the Slovenian-Hungarian border region. *Traditiones* 48 (1), pp. 213–231.
doi: 10.3986/Traditio2019480109.
- BALI LÓRÁNT (2012a): A horvát-magyar határ menti együttműködés főbb aspektusai és leképeződései Barcs és Zala megye példáján. *Észak-Magyarországi Stratégiai Füzetek* 9 (1), https://www.strategiaifuzetek.hu/files/442/43_2012-1strat_fuzetek_2012_1_vegso.pdf (letöltve 2023. 08. 29.).
- BALI LÓRÁNT (2012b): *A horvát-magyar határon átnyúló kapcsolatok jelene és jövője*. Underground Kiadó, Budapest–Szepetnek, 212 p.
- ČELAN, TVRTKO JOSIP (2016): An analysis of the latest trends of the complex development of the Croatian-Hungarian border area. *Hungarian Geographical Bulletin* 65 (1), pp. 43–56.
- CSAPÓ, JÁNOS – ČELAN, TVRTKO JOSIP – TRÓCSÁNYI ANDRÁS (2015): A határmenti együttműködés hatásai a területi fejlődésre a magyar–horvát szakasz példáján az EU tervezési mechanizmusának tükrében (2007–2013). *Területfejlesztés és Innováció* 9 (2), pp. 22–31.
- DUBARLE P. – MEZEI C. – PÁMER Z. (2011): Regionális Fejlesztési Programok. In: HORVÁTH GYULA – HAJDÚ ZOLTÁN szerk. *Regionális átalakulási folyamatok a Nyugat-Balkán országokban*. Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja, Pécs, pp. 548–579.
- FEKETE DÁVID (2020): A magyar határ menti nagyvárosok határon átnyúló kormányzásának vizsgálata az EGTC-kben és INTERREG-projektekben betöltött szerepük alapján. *Tér és Társadalom* 34 (3), pp. 224–243. doi:10.17649/TET.34.3.3190
- HARDI TAMÁS (2004): Az államhatárokon átnyúló régiók formálódása. *Magyar Tudomány* 2004 (9), pp. 991–1001.

- HARDI TAMÁS (2015): Határok és határtérségek kutatása Magyarországon a rendszerváltástól napjainkig. In: PAP NORBERT szerk. *Geopolitikai gondolkodás a magyar földrajzban (1989–2014)*. Publikon Kiadó, Pécs-Budapest, pp. 25–44.
- HARDI TAMÁS – TÓTH KÁROLY szerk. (2009): *Határaink mentén – A magyar-szlovák határtérség társadalmi-gazdasági vizsgálata (2008)*. Fórum Kisebbségkutató Intézet, Somorja, 283 p.
- HU-HR (2015): *Interreg V-A Hungary-Croatia Co-Operation Programme*. <https://interreg.eu/programme/interreg-hungary-croatia> (letöltve 2023. 08. 29.).
- INTERACT (2015): *Fact Sheet; Historical view of Interreg / European Territorial Cooperation*. <https://www.interact-eu.net/download/file/fid/2902> (letöltve 2022. 11. 24.).
- KEATING, MICHAEL (1998): *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring of Political Change*. Edward Elgar, 256 p.
- LÓRINCZNÉ BENCZE EDIT (2015): *Horvátország a függetlenség kikiáltásától az uniós csatlakozásig*. Aposztróf, Budapest, 412 p.
- MANZELLA, GIAN PAOLO – MENDEZ, CARLOS (2009): *The turning points of EU Cohesion policy*. <https://strathprints.strath.ac.uk/38743> (letöltve 2018. 07. 02.).
- MARTINEZ, OSCAR J. (1994): The Dynamics of Border Interaction: New Approaches to Border Analysis. In: SCHOFIELD, CLIVE H. ed. *World Boundaries – Volume I Global Boundaries*. Routledge, London – New York, pp. 1–15.
- PAASI, ANSSI (2012): Border studies reanimated: going beyond the territorial/relational divide. *Environment and Planning A: Economy and Space* 44, pp. 2303–2309.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (2009): Europeanisation of Territorial Governance in Three Eastern/Central European Countries. *Halduskultuur* 10, pp. 40–57.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA – MEZEI CECÍLIA (2016): Regionális politikai és területi kormányzási ciklusok Közép- és Kelet-Európában. *Tér és Társadalom*, 4, pp. 54–70. [doi: 10.17649/TET.30.4.2810](https://doi.org/10.17649/TET.30.4.2810)
- PÁLNÉ KOVÁCS I. – BODOR, Á. – FINTA, I. – GRÜNHUT, Z. – KACZIBA, P. – ZONGOR, G. (2017): Farewell to decentralisation. *Croatian and Comparative Public Administration* 16 (4), pp. 789–816.
- PÁMER ZOLTÁN (2018): How governance counts? Comparative analysis of activity and funding patterns of Central European cross-border cooperation programmes. *EUROPA XXI* 35, pp. 111–126.
- PÁMER ZOLTÁN (2019a): *A területi kormányzási struktúrák hatása a határon átnyúló együttműködésre – négy határregió összehasonlító elemzése. Doktori értekezés*. Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, Pécs, 172 p.
- PÁMER ZOLTÁN (2019b): Magyarország és Horvátország határon átnyúló együttműködésének vizsgálata a két ország területi kormányzási rendszerének tükrében. *Tér és Társadalom* 33 (2). [doi: 10.17649/TET.33.2.3148](https://doi.org/10.17649/TET.33.2.3148)
- PÁMER ZOLTÁN (2021): Tackling the measurement of cross-border cooperation intensity: an empirical example on the Hungary-Croatia border. *Deturope* 13 (3), pp. 125–138.
- PERKMANN, MARKUS (2003): Cross-border Regions in Europe. Significance and Drivers of Regional Cross-border Cooperation. *European Urban and Regional Studies* 10 (2), pp. 153–171.

- POPESCU, GABRIEL (2008): The conflicting logics of cross-border reterritorialization: Geopolitics of Euroregions in Eastern Europe. *Political Geography* 27, pp. 418–438.
- RÁCZ SZILÁRD (2017): Main characteristics of Hungarian-Croatian political relations and Cross-Border Co-operations. *Geographica Pannonica* 21 (1), pp. 54–67.
- SCOTT, JAMES W. (2013): Territorial Cohesion, Cross-border Co-operation and the EU's Political Identity: A Brief Observation. In: PÁLNÉ KOVÁCS, I. – SCOTT, J. – GÁL, Z. eds. *Territorial Cohesion in Europe – For the 70th anniversary of the Transdanubian Research Institute*. Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, Pécs, pp. 73–84.
- SI-HU (2015): *Interreg V-A Slovenia-Hungary Programme*. <https://szpi.hu/en/article/interreg-v-a-slovenia-hungary-programme> (letöltve 2023. 08. 29.).
- TÓTH JÓZSEF (2004): Kell nekünk régió? *Iskolakultúra* 11, pp. 48–68.
- TÓTH JÓZSEF (2008): *Térszerkezeti, népesség- és településföldrajzi tanulmányok*. PTE Földtudományok Doktori Iskola – Imedias Kiadó, Pécs, 427 p.
- VUGRINOVIĆ, ANDREA – DOMINKO, ANDREJ (2016): *Crossing the borders: Studies on cross-border cooperation within the Danube region. Case study: The Euroregion Danube-Drava-Sava*. Superna – CESCO, 57 p.