

**Pécsi Tudományegyetem  
Közgazdaságtudományi Kar  
Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola**

Iskolavezető: Dr. Varga Attila

**A területi kormányzási struktúrák hatása a határon  
átnyúló együttműködésre – négy határrégió összehasonlító  
elemzése**

**DOKTORI ÉRTEKEZÉS**

**Készítette: Pámer Zoltán**

**Témavezető: Dr. Hajdú Zoltán DSc.  
egyetemi tanár**

**Pécs, 2019**



# TARTALOM

Ábrák jegyzéke.....	v
Táblázatok jegyzéke .....	vii
Absztrakt .....	ix
Köszönetnyilvánítás .....	xi
<b>1. Bevezetés .....</b>	<b>1</b>
1.1 A témaválasztás indoklása .....	1
1.2 A kutatás céljai, hipotézisek felállítása .....	2
1.3 A dolgozat felépítése és az alkalmazott módszerek .....	3
<b>2. A határok kérdése és a határkutatás helyzete a kapcsolódó tudományokban..</b>	<b>6</b>
2.1 A határok kérdése a politikai földrajzban .....	6
2.2 A határok vizsgálatának kérdése a közgazdaságtudományban és a területi gazdaságtanban .....	8
2.2.1 <i>A határok szerepével kapcsolatos gondolkodás a közgazdaságtudomány alapvető elméleteiben</i> .....	8
2.2.2 <i>A területi gazdaságtani megközelítés szerepe a határtérségek vizsgálatában</i> .....	12
2.2.3 <i>A területi gazdaságtan telephelyelméletei</i> .....	14
2.2.4 <i>Innovációelméletek</i> .....	18
2.2.5 <i>Növekedéseméletek</i> .....	19
2.2.6 <i>A modern térgazdaságtan</i> .....	25
2.3 A határok kérdése a regionális tudományban .....	26
2.4 A határkutatás alapvető elméletei .....	28
2.4.1 <i>A határkutatás szerepe</i> .....	28
2.4.2 <i>A határok tipológiája</i> .....	29
2.4.3 <i>Határ menti vs. határon átnyúló szemlélet</i> .....	32
2.4.4 <i>A határon átnyúló kapcsolatok minősége</i> .....	33
2.5 A határkutatás aktuális kérdései a magyarországi határszakaszokon .....	39
<b>3. A határon átnyúló együttműködés és az európai integráció.....</b>	<b>42</b>
3.1 Integrációelméleti alapvetések .....	42
3.1.1 <i>A gazdasági integráció fokozatai</i> .....	42
3.1.2 <i>Integrációs elméletek</i> .....	43
3.1.3 <i>Az integrációelméletek és a határon átnyúló együttműködés</i> .....	46
3.2 A szubszidiaritás elve – történelmi előzmények.....	47
3.3 A kohézió és a szubszidiaritás az integráció fázisaiban.....	48
3.3.1 <i>Az Európai Gazdasági Közösség megalakulása</i> .....	48

3.3.2	<i>Az Európai Unióról szóló szerződés</i> .....	49
3.3.3	<i>Finomhangolás: Amszterdam, Lisszabon – a területi kohézió megjelenése</i> .....	50
3.4	<i>Az Európa Tanács szerepe</i> .....	52
<b>4.</b>	<b>Az európai kohéziós politika és a határon átnyúló együttműködés</b> .....	<b>54</b>
4.1	<i>A kohéziós politika alakulásának főbb állomásai</i> .....	54
4.1.1	<i>A kezdetektől az keleti bővítésig</i> .....	54
4.1.2	<i>A 2007-2013-as időszak kohéziós politikája</i> .....	56
4.1.3	<i>Az EU 2020 és a 2014 utáni kohéziós politika főbb elemei</i> .....	57
4.2	<i>A határon átnyúló együttműködés a kohéziós politikában</i> .....	60
4.2.1	<i>Az INTERREG Közösségi Kezdeményezés</i> .....	60
4.2.2	<i>Egy határozott lépés: az Európai Területi Együttműködési Csoportosulás (EGTC) megjelenése</i> .....	64
4.2.3	<i>A határon átnyúló együttműködés „főáramúsítása” – 2007-2013</i> .....	65
4.2.4	<i>A kohéziós politika reformjának hatása a területi együttműködésre – 2014-2020</i> .....	67
4.2.5	<i>Az EGTC-k fokozott szerepvállalása</i> .....	68
<b>5.</b>	<b>A határon átnyúló együttműködés intézményesülése</b> .....	<b>70</b>
5.1	<i>Az intézményesülés kezdetei</i> .....	70
5.2	<i>Együttműködési kezdeményezések a vizsgált térségben</i> .....	71
5.2.1	<i>Nagyterületi együttműködések</i> .....	71
5.2.2	<i>Euregionális együttműködések a magyar-horvát határ mentén</i> .....	72
5.2.3	<i>Együttműködési kísérletek Ausztria és Szlovénia viszonylatában</i> .....	74
5.3	<i>Az EGTC alkalmazása a vizsgált térben</i> .....	75
5.4	<i>A határon átnyúló együttműködés szerepe az europeizációs folyamatban</i> .....	78
<b>6.</b>	<b>A Nyugat-Balkán országok integrációja és a határon átnyúló együttműködés</b> .....	<b>81</b>
6.1	<i>Az Európa Unió és a bővítés</i> .....	81
6.2	<i>A Nyugat-Balkán, mint európai politikai térfogalom megszületése</i> .....	82
6.3	<i>A csatlakozáshoz vezető út állomásai</i> .....	84
6.4	<i>A SAP pénzügyi forrásai</i> .....	85
6.5	<i>Határon átnyúló együttműködés az SAP keretében</i> .....	89
<b>7.</b>	<b>A vizsgált határtérségek együttműködésének tartalmi elemei</b> .....	<b>92</b>
7.1	<i>A területi lehatárolás kérdése: a NUTS-rendszer</i> .....	92
7.2	<i>Régiók és területfejlesztési intézményrendszer a vizsgált országokban</i> .....	94
7.2.1	<i>Ausztria</i> .....	94
7.2.2	<i>Szlovénia</i> .....	98
7.2.3	<i>Magyarország</i> .....	101
7.2.4	<i>Horvátország</i> .....	104
7.2.5	<i>Összegzés</i> .....	106
7.3	<i>A vizsgált együttműködési programok bemutatása</i> .....	108

7.4	A régiók és a helyi szintek aktivitásának vizsgálata .....	112
7.4.1	<i>Az adatbázis bemutatása.....</i>	<i>112</i>
7.4.2	<i>A nagyvárosi régiók aktivitása az együttműködésben.....</i>	<i>114</i>
7.4.3	<i>A területi kormányzási struktúra hatása a településhálózat egyes szintjein található települések aktivitására.....</i>	<i>116</i>
7.4.4	<i>A kedvezményezettek szervezeti összetételének vizsgálata.....</i>	<i>124</i>
7.5	A határon átnyúló együttműködés, mint beruházási eszköz .....	134
7.5.1	<i>A határon átnyúló együttműködési programok szerepe a vizsgált országok fejlesztéspolitikájában .....</i>	<i>134</i>
7.5.2	<i>A beruházási orientáció jelenléte a vizsgált programokban.....</i>	<i>141</i>
<b>8.</b>	<b>Összefoglalás.....</b>	<b>145</b>
<b>9.</b>	<b>Felhasznált irodalom .....</b>	<b>151</b>
<b>10.</b>	<b>Publikációs jegyzék.....</b>	<b>169</b>



## ÁBRÁK JEGYZÉKE

1. ábra: A határ menti térkapcsolatok formái. ....	33
2. ábra: A KGST-országok határ menti régióinak tipikus kapcsolattartási lehetőségei. ....	34
3. ábra: A határ menti térségek tipizálása. ....	35
4. ábra: A határtérségek integráltságának szintjei és kritériumai. ....	38
5. ábra: A területi integrációt befolyásoló tényezők. ....	39
6. ábra: Az INTERREG program forrásainak változása, 1990-2020. ....	61
7. ábra: Az INTERREG IIIB CADSES program célterülete a 2004-es bővítést követően. ....	63
8. ábra: Horvátország által felhasználható IPA-források komponensek szerinti megoszlása (2007-2013). ....	88
9. ábra: Az SAP-országok egymás közötti határon átnyúló együttműködési programjainak területi kiterjedése (2007-2013). ....	90
10. ábra: A vizsgált térség NUTS 2 és NUTS 3 régiói. ....	94
11. ábra: Ausztria NUTS-struktúrája. ....	97
12. ábra: A Regionalmanagement szervezetek területi lefedettsége Ausztriában. ....	97
13. ábra: A Muramente fejlesztéséről szóló törvény célterülete. ....	101
14. ábra: Horvátország NUTS 2 és 3 régiói. ....	105
15. ábra: A Szlovénia–Ausztria Határon Átnyúló Együttműködési Program 2007-2013 célterülete. ....	109
16. ábra: A Magyarország–Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program célterülete. ....	110
17. ábra: A 3, 4 és 5-ös kategóriájú városok elhelyezkedése a programtérben. ....	117
18. ábra: Ausztria és Szlovénia koncentrációs görbéi (aktivitás, forrásfelhasználás). ....	121
19. ábra: Horvátország és Magyarország koncentrációs görbéi (aktivitás, forrásfelhasználás). ....	122
20. ábra: A négy ország aktivitási és forrásfelhasználási koncentrációs görbéi településtípusonként. ....	124

21. ábra: Az aktivitás és a forrásfelhasználás megoszlása szervezeti formánként a SI-AT program esetében. ....	127
22. ábra: Az aktivitás és a forrásfelhasználás megoszlása szervezeti formánként a HU-HR program esetében. ....	128
23. ábra: Az aktivitás és a forrásfelhasználás megoszlása szervezeti formánként a HU-HR program környezetvédelmi (AoI 1.1) projektjei esetében. ....	130
24. ábra: Az aktivitás és a forrásfelhasználás megoszlása szervezeti formánként a HU-HR program turisztikai (AoI 1.2) projektjei esetében. ....	131
25. ábra: Átlagos projektméret településkategóriánként a négy ország esetében. ....	142
26. ábra: Átlagos projektrész-méret a HU-HR program 1. prioritásában, településtípusonként. ....	144



# TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. táblázat: A SAP-ban részt vevő országok útja az integráció felé.....	84
2. táblázat: A nyugat-balkáni országok támogatása az IPA programból (2007-2013, ezer euró). .....	87
3. táblázat: A nyugat-balkáni országok közötti indított határon átnyúló együttműködési programok (2007-2013) mérete, felhasználása, és a támogatott projektek száma .....	91
4. táblázat: Az egyes NUTS-szintek lakosságszám szerint. ....	92
5. táblázat: A vizsgált országok NUTS 2 és 3 szintű területi kormányzási struktúrájának összehasonlítása. ....	108
6. táblázat: A két vizsgált program által lefedett célterületek területe és lakosságszáma az országok teljes méretéhez és népességéhez viszonyítva. ....	111
7. táblázat: Az egyes területi szintek részvétele a programok monitoring bizottságában. ....	112
8. táblázat: Nagyvárosi régiók a két vizsgált program esetében.....	114
9. táblázat: A nagyvárosi régiók aktivitás- és forráskoncentrációs szerepe a lakosság számarányára vetítve. ....	115
10. táblázat: A településszintű elemzés során alkalmazott településkategóriák. ....	118
11. táblázat: A legaktívabb települések a két programterben.....	119
12. táblázat: A SI-AT program legaktívabb kedvezményezettjei. ....	126
13. táblázat: Az egyes területi szintek kompetenciája a természet- és környezetvédelem területén Magyarország és Horvátország esetében.....	129
14. táblázat: Az egyes településkategóriák esetében legaktívabb (aktivitás vagy abszorpció $\geq 15\%$ ) szervezettípusok.....	132
15. táblázat: Ausztria által felhasználható uniós források, 2007-2013.....	135
16. táblázat: Szlovénia 2007-2013-as Stratégiai Referenciakeretének sarokszámai.....	135
17. táblázat: A Muramente régió forrásabszorpciója a határon átnyúló együttműködési programokban.....	136

18. táblázat: A Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (NSRK) és az Európai Területi Együttműködés forrásai a 2007-2013-as programozási időszakban Magyarországon.....	137
19. táblázat: Magyarország határain indított kétoldalú határon átnyúló együttműködési programok, 2007-2013. ....	138
20. táblázat: Horvátország 2013-as Stratégiai Referenciakeretének sarokszámai. ....	139
21. táblázat: Bilaterális határon átnyúló együttműködési programok Horvátország részvételével, 2007-2013. ....	140
22. táblázat: Beruházási méretű projekteket megvalósító szervezettípusok a településhierarchia egyes szintjein a vizsgált országok esetében.....	143

# ABSZTRAKT

Cím: A területi kormányzási struktúrák hatása a határon átnyúló együttműködésre – négy határrégió összehasonlító elemzése

Készítette: Pámer Zoltán

Témavezető: Dr. Hajdú Zoltán DSc., egyetemi tanár

A határok, a határon átnyúló folyamatok és a határon átnyúló együttműködés kérdése impliciten tetten érhető a korai közgazdasági elméletekben is, a politika különös hangsúlyt azonban a multidiszciplináris szemlélet valló regionális tudomány megjelenésével kapott. A határtérségek gyakran periferikus, elmaradott területek, melyek az állami területfejlesztési politika beavatkozási területei közé tartoznak. A határtérségek jelentőségét az európai regionális politika is korán felismerte, nem csak a szerződésben deklarált gazdasági-társadalmi – később területi – kohézió, hanem az integráció előmozdítása, mélyítése, valamint a keleti bővítés kapcsán is kiemelt szerep jutott a határon átnyúló együttműködésnek.

A dolgozat arra keresi a választ, hogy az egyes országokban alkalmazott területi kormányzási megoldások milyen módon hatnak a határon átnyúló együttműködésre, területi, települési, intézményi és monetáris metszetben. A határon átnyúló együttműködés az európai kohéziós politika egy speciális, forrásait tekintve kicsi, viszont területi politikai szempontból kiemelt figyelemmel kísért „szeglete”, mely – mivel legalább két ország szükséges hozzá, illetve közös célok mentén kialakított projekteket finanszíroz – kiváló terepet kínál az összehasonlításra.

A dolgozat elméleti fejezetei a határon átnyúló együttműködés értelmezését igyekeznek bemutatni a különböző társtudományok esetében, illetve az együttműködés jogi hátterét jelentő integrációs lépcsőfokokat, kitérve a legfontosabb reformokra, illetve részletesen bemutatva a nyugat-balkáni integrációs folyamatot. Az empirikus vizsgálat alapját a 2007-2013-as programozási időszakban megvalósult Szlovénia–Ausztia, illetve Magyarország–Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program kedvezményezett szintű adatai szolgáltatják, melyek különböző ismérvek alapján történő aggregálásával és összehasonlító vizsgálatával igyekszem rávilágítani a területi

kormányzás, valamint az együttműködési aktivitás és forrásfelhasználás területi és intézményi mintázatai közötti összefüggésekre, különös figyelmet szentelve a beruházás-orientáció megjelenésére a határon átnyúló együttműködésben.

*Kulcsszavak: területfejlesztés, területi kormányzás, kohéziós politika, határon átnyúló együttműködés, Nyugat-Balkán.*

*JEL: R12, R50, R58.*

# KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

A dolgozat elkészítésében nyújtott segítséget mindenekelőtt szeretném megköszönni Dr. Hajdú Zoltán professzor úrnak, témavezetőmnek, aki kérdéseivel, tanácsaival, javaslataival segítette munkámat, illetve lehetőséget adott az MTA KRTK RKI határkutató csoportjában való közreműködésre<sup>1</sup>. Utóbbi lehetőségért köszönet illeti kollégámat, Rácz Szilárdot is. Szintén szeretnék köszönetet mondani posztumusz Dr. Horváth Gyula főigazgató úrnak, akinek komoly szerepe volt tudományos pályám elindításában. A térképek készítésében Szabó Tamás kollégám volt segítségemre.

Köszönettel tartozom továbbá családomnak, mindenekelőtt feleségemnek és édesapámnak, akik támogatása és folyamatos biztatása nélkül ez a dolgozat valószínűleg nem készült volna el.

---

<sup>1</sup> A disszertációm a Változás és folytonosság a magyar térképzetekben: nemzet, területiség, fejlesztés és határpolitikacímű, NN 114468 témaszámú NKFIH kutatás keretében készült el.



# 1. BEVEZETÉS

## 1.1 A témaválasztás indoklása

A dolgozat végleges témája több éves munkatapasztalat és párhuzamosan végzett kutatómunka eredményeként alakult ki. Kapcsolatom a határon átnyúló együttműködésekkel 2004-ben kezdődött, amikor a Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség munkatársaként lehetőségem volt bekapcsolódni egy akkor induló, PHARE (*Pologne Hongrie Aide à la reconstruction économique*) által finanszírozott transznacionális együttműködési projektbe, mely az Alpok-Adria (vagy „Jövőrégió”) térség területi tervezését vizsgálta, különös hangsúllyal a településhálózatra és a határon átnyúló infrastruktúra fejlesztésére. Ezzel párhuzamosan indultak, szintén PHARE-támogatásról, az első határon átnyúló együttműködési programok, melynek végrehajtásában szintén részt vettem projektmenedzserként. Ekkor szembesültem a magyar és a horvát határ két oldalán meglévő intézményi különbségekkel, melyek folyamatos kreatív leküzdése vált a sikeres együttműködés kulcsává. Ezt követően számos további együttműködésben volt szerencsém részt venni.

A gyakorlathoz szorosan kapcsolódó kutatói tevékenységem 2007-ben indult, amikor érdeklődésem középpontjába az ún. nyugat-balkáni országok európai integrációjának kérdése került, melyben a határon átnyúló együttműködés kiemelt helyet foglalt el. Első publikációm, mely a Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja által kiadott „Délkelet-Európa: Államhatárok, határon átnyúló kapcsolatok, térstruktúrák” című kiadványban jelent meg, szintén ezzel a kérdéssel foglalkozott. Ezt több, hasonló vagy kapcsolódó témájú konferenciaelőadás, cikk, illetve könyvfejezet követte.

A dolgozatban tárgyalt kérdések aktualitása időben folyamatosan változott, így kutatásom fókuszja is folyamatosan finomodott. A kezdeti időszakban a határok kinyílása, a határon átnyúló együttműködésekben rejlő lehetőségek hangsúlyozása volt meghatározó. Az együttműködések működtetése azonban már praktikus kérdéseket vetett fel, melyekre az adott tématerülethez és intézményi struktúrákhoz illő válaszokat kellett adni. A nyugat-balkáni integrációs folyamat kiszélesítette az együttműködési lehetőségeket, egyúttal a kutatásaim területi fókuszát is. A bővítés folyamata

napjainkban is tart, a bel- és külpolitikai kontextus azonban folyamatosan változik. Az előcsatlakozási időszakot követően lezárult az első, Magyarország szempontjából, teljes uniós költségvetési periódus, Horvátország az Unió teljes jogú tagja lett. Eközben Magyarországon jelentős közigazgatási és területi kormányzati átalakulásra került sor, míg Horvátországban lezajlott az EU-konform területi kormányzati struktúrák kialakítása. Mindez lehetőséget ad a jelenségek szélesebb kontextusban való vizsgálatára, illetve empirikus összehasonlító elemzések végzésére.

## *1.2 A kutatás céljai, hipotézisek felállítása*

A dolgozat arra keresi a választ, hogy az egyes országokban alkalmazott területi kormányzati megoldások milyen módon hatnak a határon átnyúló együttműködésre, területi, település, intézményi és monetáris metszetben.

A határon átnyúló együttműködés, mint az európai területi együttműködés része, az európai kohéziós politika egy speciális, forrásait tekintve kicsi, viszont területi politikai szempontból kiemelt figyelemmel kísért „szeglete”, mely – mivel legalább két ország szükséges hozzá, illetve közös célok mentén kialakított projekteket finanszíroz – kiváló terepet kínál az összehasonlításra.

A fő kérdés megválaszolása érdekében több munkahipotézis felállítására került sor, melyek a dolgozat vonalvezetését meghatározzák.

---

**H<sub>1</sub>** A határon átnyúló együttműködés motorjainak valamennyi vizsgált térségben a nagyvárosi határrégiók tekinthetők.

---

Annak ellenére, hogy a határon átnyúló együttműködés céljai közé tartozik a határhelyzetből adódó hátrányok leküzdése, mely a közvetlen határtérséget sújtja elsősorban, az uniós támogatásból megvalósuló projektek esetében általában, a határon átnyúló együttműködés esetében pedig különösen megfelelő intézményekre, kapacitásra és tudásra van szükség, melyek elsősorban a határrégiókban található nagyvárosokban lelhetők fel.



---

**H<sub>2</sub>** Az adott országok területi kormányzási struktúrája visszatükröződik a szereplők aktivitásában és a forrásfelhasználásban az egyes területi szinteken.

---

A településhálózat, mint külső adottság, illetve a kormányzási szintek száma, a döntéshozatal helye, a kapacitások kritikus tömegének allokációja az együttműködések térbeli struktúrája szempontjából meghatározó.

---

**H<sub>3</sub>** A területi kormányzási különbségek megmutatkoznak a kedvezményezettek szervezeti összetételében is.

---

Bonyolult, sok döntéshozatali pontot magában foglaló struktúrák vagy eleve gátjai a projektek megszületésének, vagy a projekteket kezdeményezőket alternatív utak, szervezeti megoldások irányába orientálják. A preferált szervezeti megoldások országonként, illetve az egyes területi szinteken is különbözhetnek.

---

**H<sub>4</sub>** A határon átnyúló együttműködési források felhasználhatók a főáramú uniós vagy hazai támogatások kiváltására.

---

A határon átnyúló együttműködés is csak egy az Unió által nyújtott támogatási programok közül, melynek felhasználásában az egyes területi szinteken uralkodó megközelítés különböző lehet. A határon átnyúló együttműködés gyakorlatával kapcsolatban gyakran megfogalmazott kritika, hogy az együttműködés érdekorientált, az egyéb források kiváltását szolgálja (Scott, 2013).

### ***1.3 A dolgozat felépítése és az alkalmazott módszerek***

A dolgozat, a témaválasztásból adódóan multidiszciplináris szemléletű. Bár a 'határ' fogalom, földrajzi értelemben is, széles körű értelmezésre ad lehetőséget, és folyamatos differenciálódáson megy keresztül, a dolgozat alkalmazásában – részben leegyszerűsítés, részben a könnyebb alkalmazhatóság végett – az országhatárookra szűkítve értelmezem. A bevezetőt követő elméleti fejezetek a határon átnyúló

együttműködés értelmezését igyekeznek körbejárni a meghatározó társtudományok szakirodalmának elemzésén keresztül. A politikai földrajzi, közgazdasági, területi gazdaságtani, illetve az önálló diszciplínává fejlődés jeleit mutató határkutatás (2. fejezet) megközelítéseit követően áttekintem az európai integrációs folyamat szempontjából meghatározó integrációelméleteket. Az európai integráció főbb lépcsőfokait a szubszidiaritás elve, illetve a kohézióról alkotott elképzelések változásának tükrében vizsgálom (3. fejezet). Az európai kohéziós politika, azon belül a határon átnyúló együttműködés bemutatása – a vizsgált programokból fakadóan – elsősorban a 2007-2013 közötti időszakra fókuszál, kiemelve a meghatározó korábbi reformokat (4. fejezet). Az intézményesítési kísérleteket külön fejezetben vizsgálom, bemutatóva a két részletesen elemzett határtérségben meglévő előzményeket, illetve ezek europeizációs folyamatban betöltött szerepét (5. fejezet). Mivel a területi együttműködés kérdése a vizsgált térségben nem vonatkoztatható el a nyugat-balkáni integrációs folyamattól, ennek szakpolitikai keretei, finanszírozási mechanizmusa önálló fejezetet kapott (6. fejezet).

A 7. fejezet a megfogalmazott munkahipotézisek empirikus igazolását szolgálja. Az elemzés megfelelő módszertani megalapozásaként bemutatom a vizsgált térség területi szintjeit, illetve az egyes szinteken működő területfejlesztési intézményi kereteket. A módszertani bevezetés része a két vizsgált program (Szlovénia-Ausztria Határon Átnyúló Együttműködési Program 2007-2013, Magyarország-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program 2007-2013) rövid áttekintése, illetve az alkalmazott adatbázis bemutatása. A területi aktivitást és forrásabszorpciót NUTS 3 és LAU 2 szinten vizsgáltam. A településhierarchia szintjeinek aktivitását bemutató egy hatfokozatú – a települések méretét és funkcióját is figyelembe vevő – struktúrát alkalmaztam, míg a kedvezményezettek szervezeti besorolására egy 11 szervezettípusból álló tipológiát alakítottam ki. Az így kialakított felosztás lehetővé tette a kedvezményezettek vizsgálatát jogállásuk (közjogi vagy magánjogi), működésük területi szintje (helyi, regionális, állami), illetve ágazat (közigazgatás, oktatás, civil szféra) alapján. A két program teljes adatbázisának vizsgálatán túl a magyar-horvát program 1. prioritásának (környezet és turizmus) projektjeit külön vizsgálatnak vettem alá. A határon átnyúló együttműködések támogatásának fejlesztéspolitikában betöltött szerepének vizsgálatakor egyrészt bemutatom ezen programok részesedését a teljes uniós kohéziós támogatásokból országonként, másrészt megvizsgálom, hogy ezen

projektek mely esetben válthatják ki a főáramú uniós és hazai finanszírozású támogatásokat.

A dolgozat zárófejezete összefoglalja a legfontosabb következtetéseket, egyúttal felvázol pár lehetséges további kutatási irányt is.

## 2. A HATÁROK KÉRDÉSE ÉS A HATÁRKUTATÁS HELYZETE A KAPCSOLÓDÓ TUDOMÁNYOKBAN

### 2.1 A határok kérdése a politikai földrajzban

Bár a határok létezése az emberi lét egyik alapeleme, a modern értelemben vett országok közötti politikai-igazgatási határok léte a nemzetállamok kialakulásának terméke, a XVIII-XIX. századra tehető (Hardi, 2009). Európa történelmének alakulása a határok folyamatos változásának tükrében is megragadható, mely a politikai földrajz vizsgálatának középpontjában áll. Az európai államosodási folyamatot folyamatosan kísérte a határok változása, a „birodalmiság”, „nagyállamiság” és „kisállamiság” periodikus változása (Hajdú, 2005; 15). A határok kérdésével Ratzel (1897) politikai földrajzi alapművében részletesen foglalkozott, elsősorban az államhatárokkal, de a belső, közigazgatási határokat is vizsgálta. Ratzel számos, erősen vitatható általánosítást fogalmazott meg (Hajdú, 2005), azonban munkássága a későbbi politikai földrajzi gondolkodás szempontjából meghatározó.

A századfordulót követő, az I. világháborút megelőző időszak több, eredetileg nem földrajzzal foglalkozó gondolkodót orientált a politikai földrajzi, geopolitikai megközelítés felé. A világ újrafelosztásáról folyó diskurzus, Európa és Ázsia kapcsolata, Oroszország, mint potenciális veszély (Mackinder, 1904) elsősorban Mackinder munkáiban jelent meg hangsúlyosan (Hajdú, 2005). Az első világháborút követő térújrafelosztás, a korábbi birodalmak (Osztrák-Magyar Monarchia) szétesése evidenssé tette a határok kérdésének kiemelt vizsgálatát. Haushofer (1927) művében jelent meg a határkutatás, mint a politikai földrajz egyik új részdiszciplínája (Hajdú, 2005).

A két világháború közötti időszakot Magyarországon a revízió kérdése hatotta át, mely politikai cél igényt formált a legkülönbözőbb tudományterületek támogatására, így a politikai földrajzéra is. A határok elhelyezkedése ebben a tekintetben kulcskérdés volt. Teleki Pál jelentősége ezen a területen kiemelkedő, bár munkásságában gyakran konfliktusba került a tudós és a politikus (Hajdú, 2005), ez jelentős szerepet játszott a miniszterelnök sorsának tragikus alakulásában. A két világháború közötti revízió

„sikerei”, a határok újrarajzolása nem oldotta meg a trianoni területvesztésből adódó, az új határok mentén lévő városok problémáját. Az újonnan megrajzolt határok több esetben hasonló peremhelyzetbe kényszerítették az elcsatolt területeken található nagyvárosokat, mely mind magyar, mind a szomszéd országok gazdaságában feszültséget generált. Ennek legkiválóbb példája Kassa sorsa az első bécsi döntést követően (Simon, 2014). A probléma „megoldását” a második világháborúban elszenvedett vereség, a korábbi trianoni határok apró korrekciókkal való visszaállítása jelentette. Ez ideig a határok kérdése kikerült a politikai földrajzi gondolkodás fókuszából.

A második világháborút követően a szocialista tábor politikai földrajzi gondolkodásában a határok kérdése nem kívánatos kutatási téma lett (Hardi, 2009), elkerülve a keleti blokk országai közötti esetleges konfliktusokat. Bár az egyes országok közötti kapcsolat a még közeli világháborúk okán konfliktusokkal terhes volt, a proletár internacionalizmus, a világkommunizmus eljövételében való hit a határokkal kapcsolatos gondolkodást a perifériára tette, azt revizionista gondolatnak, a politikai földrajzot általában „burzsoá áltudománynak” (Hajdú, 2005; 28) minősítette. Bár a szocialista országok között intenzívebbé váló együttműködés nem hozta el a határok légiessé válását a keleti blokk országai között sem, bizonyos területeken megindult egyfajta mobilitás (Magyarország–Német Demokratikus Köztársaság, Lengyelország–Magyarország, turisztikailag főleg NDK–Magyarország relációban), melynek voltak tudományos együttműködésben és a reálgazdaságban is tetten érhető hatásai, azonban a keleti blokk tereiről való gondolkodás nem termékenyítette meg a politikai földrajzot abban az időben.

Bár a határon átnyúló kapcsolatok kutatása kikerült a fókuszából, folyamatosan fordult a tudomány érdeklődése a határtérségek felé. Kétoldalú vizsgálatokra nem került sor (Bali, 2012), de Magyarország határtérségeiről ekkor születtek az első összefoglaló munkák. Ezek közül a legjelentősebbek az 1986-ban Szombathelyen tartott konferencia anyagai, melyeket 1988-ban publikáltak „A sajátos helyzetű térségek terület- és településfejlesztési problémái” címmel (Erdősi, Tóth, 1988), az MTA RKK vezetésével. Ebben az időszakban jellemző volt, hogy a határ menti térségek vizsgálata összekapcsolódott a perifériák vizsgálatával. Mivel abban az időben a periférikus területek nagy arányban egybeestek a határtérségekkel, ez logikusnak tűnt, azonban a határmentiséget nem tekintették a periféria-jelleg közvetlen kiváltó okának (Bali, 2012).

A határon átnyúló együttműködések szisztematikus vizsgálata csak a rendszerváltás után kezdődött, először a nyugati határtérség került fókuszba.

Ezzel szemben Nyugat-Európában megindult az európai integrációs folyamat, melynek laboratóriuma a nagy „határsűrűséggel” rendelkező nyugat-európai magtársaság volt. Az Európai Szén- és Acélközösség célja a komparatív előnyök mentén egymást kiegészítő nehézipar integrációján keresztül a béke megőrzése Európa nyugati felében, mely maga után vonta a határok elválasztó jellegének csökkentését, számos akadály lebontását. Az európai integrációs folyamat egyes protagonistái (föderalisták), tanulva a háborúk okozta károkból, a nemzetállami keretek meghaladását tűzték ki célul (Hardi, 2009), ahol a határok „nemkívánatos jelenségek”, melyek akadályt jelentenek az integráció számára. Ez maga után vonta az „integrációföldrajz” (Parker, 1983) megjelenését (Hajdú, 2005).

Az integrációs személetű megközelítés mellett megjelent, nagy arányban köszönhetően az európai kohéziós politikáknak, a határtérségek vizsgálatának kérdése. Ez a megközelítés a határtérséget periferikus területnek tekinti, ahol a termelési tényezők áramlását korlátozó tényezők „kötegelve” vannak jelen, mely számtalan vizsgálati lehetőséget kíván (történelmi, földrajzi, közigazgatási, gazdasági, társadalmi együttműködési, szociológiai), ezáltal magában hordozza a multidiszciplinaritás lehetőségét. A határtérségek vizsgálata óhatatlanul maga után vonja a határ két (vagy több) oldalának összehasonlítását, ezáltal visszacsatolást ad az integrációföldrajz művelői számára, valamint az érintett országok földrajzi diskurzusára is megtermékenyítő hatással lehet, egyúttal együttműködési terepet is kínál.

## *2.2 A határok vizsgálatának kérdése a*

### *közgazdaságtudományban és a területi gazdaságtanban*

#### **2.2.1 A határok szerepével kapcsolatos gondolkodás a közgazdaságtudomány alapvető elméleteiben**

A közgazdasági gondolkodás fejlődése visszatükrözi a világ (azon belül hangsúlyosan Európa) történelmének és gazdaságtörténetének alakulását, ezért az egyes elméleti iskolák megállapításait az adott történelmi kor kontextusában szükséges

szemlélni. A közgazdaságtan eszköze a modellalkotás, így az alkalmazott változók, figyelembe vett szempontok köre óhatatlanul korlátos, jellemzően premisszák sorát alkalmazza. A hagyományos közgazdaságtanban a területiség – azon belül a területek korlátossága, a határok kérdése – nem része a modelleknek, ez a területi gazdaságtan megjelenésével válik a vizsgálat tárgyává, melyet a 2.2.3 alfejezetben mutatok be. A területiség és a határok kérdése a külkereskedelem kérdésben releváns, melyre az egyes iskolák különböző mértékben fektettek hangsúlyt. Az országok közötti kereskedelmet számos tényező akadályozza (vámok, nem vámjellegű korlátok, egyéb szabályozások és természetesen az út költsége), melyek beépítése a modellekbe jellemzően költségoldalon lehetséges.

A korai közgazdasági elméletek közül a merkantilizmus – mely a XVI-XVII. század viszonyai közepette született – fő megközelítése, hogy az ország külkereskedelmi forgalmának aktívummal kell rendelkeznie, azaz a kivitelnek meg kell haladnia az exportot. Az adott történelmi kontextusban a külkereskedelem távolsági, gyarmatok és gyarmattartók közötti kereskedelmet jelentett elsősorban, nem közös határok mentén szomszédos államokat. A merkantilizmus a nyersanyagok kedvező árú importja vonatkozásában a határok kereskedelmi átjárhatósága mellett érvel, azonban a tartós exporttöbblet biztosítása érdekében védi belső feldolgozóiparát, jellemzően importvámokkal (Benczes et al, 2009). A merkantilizmusra részben válaszként megjelent fiziokrata irányzat ezzel szemben a fizikai javak maximalizálását tűzte ki célul, így általában bezárkózó, autark gazdaságpolitikát tekintett követendőnek, a mezőgazdaság fejlesztését ajánlották (Benczes et al, 2009). Törekedtek az export és az import hazai termeléssel való kiváltására, az exportot csak a feltétlenül szükséges import fedezeteként tartották helyesnek (Benczes et al, 2009). Ez a szemlélet megjelent a volt szocialista országok gazdaságpolitikájában is, valamint megfigyelhetünk egy ismételt erősödő tendenciát napjainkban is. Az ezt alkalmazó országokról elmondható, hogy a határon átnyúló együttműködést, a helyi szereplők tevékenységét nem támogató szemlélet jellemzi őket.

Szintén a gyarmati típusú munkamegosztás terméke volt a klasszikus közgazdaságtani iskola, melyhez sorolható elméletek közös vonása, hogy a világkereskedelem szolgálhatja valamennyi benne résztvevő nemzet gyarapodását (Benczes et al, 2009). Adam Smith „láthatatlan kéz” elmélete a nemzetgazdasági határoktól függetlenül működött. A merkantilizmus kritikájaként fogalmazta meg az abszolút előnyök elméletét (Smith, 1776). Ennek értelmében – mivel az egyik ország

exportja a partner számára import – kereskedelmi kapcsolat csak abban az esetben jön létre két ország között, ha mindkét ország talál olyan terméket, aminek előállításában a másikkal szemben abszolút előnyt élvez, azaz nagyobb munkatermelékenység mellett tudja előállítani. Az országok szakosodásának kérdését vizsgálta – Smith elméletét továbbfejlesztve – David Ricardo. A komparatív előnyök elmélete értelmében két ország között akkor is létrejöhet kereskedelem, ha az egyik ország minden termék vonatkozásában abszolút előnyököt élvez (Ricardo, 1954). Ebben a megközelítésben a világkereskedelemben való részvétel az elmaradott országok számára is kifizetődő, ezáltal a határon átnyúló együttműködésből kölcsönös előnyök származtathatók.

Bár a klasszikus közgazdasági modellek egyensúlyi modellek, a valóságban megindult a világgazdaság koncentrációja, nőtték a társadalmi egyenlőtlenségek és monopóliumok alakultak ki. Marx szerint – Smith munkaérték-elméletét továbbgondolva – a technikai haladás és a munka termelékenységének növekedésből kifolyólag egyre csökkenő mennyiségű munka is elegendő ugyanazon mennyiségű áru megtermeléséhez. Így a magasabb termelési színvonalon álló vállalat (ország, régió) előnyösebb helyzetbe kerül a többivel szemben, így extraprofija származik, amit ráadásul meglévő előnyének növelésére tud fordítani (Benczes et al, 2009). Marx szerint az eredeti tőkefelhalmozás természetes színtere a világpiac. Így a nagyobb termelékenységű országok előnyt élveznek. Illetve jobban járnak azok az országok, melyek tőkeigényes, nem pedig munkaigényes ágazatokra szakosodnak, mert így gyorsabban nő a termelékenységük (Benczes et al, 2009). Marx tehát egyértelműen nyitott, határok nélküli világgazdaságból indult ki, azonban azt nem tartotta valamennyi résztvevő számára előnyösnek. A megoldást azonban nem a határok lezárásában, a nemzetközi kereskedelem korlátozásában, hanem a kapitalizmus rendszerének megváltoztatásába látta.

A mindmái napig legkifinomultabb eszköztárral rendelkező neoklasszikus iskola a határköltések és határhasznok mértékével operál, mind a fogyasztási szerkezet, az egyensúlyi árak, valamint a termelési tényezők árának vonatkozásában (Marshall, 1930). Ebben a megközelítésben egy tőkével jobban ellátott országban annak határtermelékenysége és ára alacsonyabb; míg a tőkeszegény országokban – ahol a munka nagyobb mennyiségben áll rendelkezésre – a munka határtermelékenysége alacsonyabb. Ennek következtében a tőke az aktuálisan kisebb határtermelékenységű országból a nagyobb határtermelékenységű országokba áramlik, így beáll az egyensúly. A jelenséget leíró Heckscher–Ohlin modell az egyik legismertebb tényezőáramlási



modell (Benczes et al, 2009), mely matematikailag támogatott választ próbál adni a nemzetközi tőke mozgásokra. Eszerint az egyes országok közötti jóságáramlás részben a termelési tényezők mobilitását helyettesíti. A modell értelmében az ún. Heckscher–Ohlin-javak a tömegtermeléssel előállítható jóságok, melyek nem a helyi erőforrásoktól függenek. Ezzel szemben az ún. Ricardo-javak csak helyben állnak rendelkezésre, így termelésük nem mobilis. Az ún. Schumpeter-javak pedig szintén nem standard tömegtermékek, hanem egyedi szakértelmet követelő, K+F-igényű korai, növekedési fázisban lévő termékek (Rechnitzer, 1994a), melyek előállítása szintén nem érzékeny a termelési tényezők határtermelékenységének változására.

Az 1929-es gazdasági világválság a közgazdaságtant rákényszerítette a korábbi egyensúlyi modellek újragondolására. Keynes szerint a szabályozatlan piacgazdaság nem képes kezelni a válságokat, mindenképp a munkanélküliséget, ezért állami – fiskális és monetáris – beavatkozásokra van szükség, piackonform szemléletben (Benczes et al, 2009). A határokon átnyúló kereskedelmet kiemelten kezelte, az exportnak multiplikáló szerepet tulajdonított. A keynesiánus megközelítés jelentősége azonban nem elsősorban a határon átnyúló gazdasági tevékenység szempontjából kiemelendő, hanem az állami beavatkozás, mint a piac tökéletlenségét kezelni hivatott megoldás, mely az európai kohéziós politika alapját is képező gazdaságelméleti megközelítés. A klasszikus közgazdaságtani elméletek közé tartozó Say-törvény (vagy Say-dogma) Keynes általi elutasítása – azaz, hogy megteremthető a gazdaság egyensúlya a munka keresletének és kínálatának egyensúlya nélkül (Keynes, 1965) – alapján gazdaságélénkítő szerepet szán az állami eszközökkel teremtett foglalkoztatásnak, mely további beruházásokat, ezáltal újabb munkahelyeket generál. Az így generált jövedelemnövekedés meghaladja az állami beruházás összegét, tehát nő a gazdaság. A tartós növekedés feltétele, hogy az összkereslet növekedése együtt nőjön a termelési kapacitások bővülésével (Rechnitzer, 1994b).

Bár a keynesi gazdaságpolitika eredményei láthatók voltak, a II. világháborút követő világrend („Bretton Woods”), a meginduló technológiai fejlődés a hagyományos gazdasági ágazatokat háttérbe szorította, illetve folytatódott a világgazdaság transznacionalizálódása. Nyugat-Európában létrejöttek a jóléti államok és megindult az európai integrációs folyamat (Benczes et al, 2009). Ez a korszak számos új gondolatot termelt ki, mely az egyenlőtlenség, a térben való elhelyezkedés problematikáját is vizsgálta. A területi gazdaságtan ekkor keletkezett modelljeit a következő alfejezetben mutatom be részletesebben.

Az olajárrobbanás (1970-es évek) következtében a fejlett országokban ismételen előtérbe került a bezárkózó gazdaságpolitika, ugyanakkor megindult az elmaradott országok eladósodása. A kezelhetetlen közkiadások és adósságállomány kezelésére adható válaszként Milton Friedman fogalmazta meg neoliberais monetarista elméletét, mely a klasszikus-neoklasszikus elvekhez való visszatérést jelentette. A monetarizmus eszköztárában a külkapcsolatok, a határok kérdése sokkal kevésbé érhető tetten, mint a korábbi elméletekben, ugyanakkor a területiség megjelenik: Friedmann elemezte a lakossági megtakarítások térbeli sajátosságait (Lengyel, Rechnitzer, 2004). Egyfelől képviseli a deregulációt, a kartellek visszaszorítását, a *laissez faire* elv alkalmazását. Ebből a szempontból liberális, a szabad piacok és nyitott határok képviselőjének tekinthető (Benczes et al, 2009). Ugyanakkor a nem megfelelő monetáris szabályozás, a gazdaságba való beavatkozás, a „bankóprés” alkalmazása egyensúlyrontó hatású: a piacon lévő készpénzkínálatot a nyitott gazdaságban az export szívja fel, ami a gazdaság egyensúlya szempontjából káros.

### **2.2.2 A területi gazdaságtani megközelítés szerepe a határtérségek vizsgálatában**

Bár egyes közgazdaságtani elméletek fordítottak figyelmet az egyes országok közötti viszonyokra, sőt, több elmélet egyenesen országok közötti kereskedelem és tőkeáramlás modellezésére vállalkozott, a tér jellemzően nem került be a függő változók közé. Az „egy pont gazdaság”, a gazdasági tevékenység centrumtól való távolsága, a piacra vitel költségei, az információhoz való hozzáférés viszonyai hiányoznak ezen modellekből. A területi gazdaságtan, mint diszciplína gyökereit a földrajztudományban kell keresnünk, azonban a közgazdasági gondolkodás beépülésétől kezdve egy új tudományág, a regionális gazdaságtan (vagy *regional science*) megjelenéséről beszélhetünk. Nijkamp és Mills szerint „a regionális gazdaságtan a gazdasági tevékenységek térbeli eloszlását és összefüggéseit vizsgálja” (Nijkamp, Mills, 1986; idézi Lengyel, Rechnitzer, 2004; 77). A regionális gazdaságtan, a földrajztól eltérően – mely induktív módon a valóság leírását követően von le következtetéseket – deduktív szemléletű: az absztrakt módon megfogalmazott modellek tesztelésén keresztül fogalmaz megállításokat, melyek nem minden körülmények között tekinthetők igaznak (Lengyel, Rechnitzer, 2004).

A valóságban a térben, az egyes gazdasági aktorok helyétől függően mindenki sajátos monopolhelyzetet élvez, melynek alapján extraprofithoz jut. Így az árak és jövedelmek térben nem egyenlítődnek ki, tehát nem beszélhetünk természetes egyensúlyról (Illés, 1975). A területiséget alkalmazó modellek sem foglalkoztak azonban a határok kérdésével. A teret homogénnek és végtelennek tekintették, melyben szabadon zajlik a tényezőáramlás és területi korlátozás nélkül mehet végbe a centrumtárségek agglomerációja. A nemzetközi gazdaságtan és a területi gazdaságtan szemléletének ötvözése azonban lehetőséget ad a határok és határtárségek vizsgálatára, legalább gondolatkísérlet szintjén.

A nemzetállamok közötti tényezőmozgást különböző politikai eszközök korlátozhatják, az integráció aktuális fokától függően. A határtárségek így kettős szorításban vannak: egyrészt természetes vonzaskörzetük egy része adminisztratív értelemben „idegen piac”, melyhez a hozzáférés – még különböző szabadpiaci megállapodások megléte esetén is – korlátos lehet (információhiány, kulturális különbségek, tranzakciós költségek). Másfelől a saját országában a helyzete jellemzően periferikus, távol található a gazdasági centrumoktól, így határtárségek esetében a szabadpiaci mechanizmusok csak komoly megkötésekkel működnek.

Ilyen értelemben mikroszinten a határtárségben jelenlévő szereplők esetében is beszélhetünk helyi monopolhelyzetről, ami egy területileg igen korlátozott piacon, az országostól (vagy akár a regionálistól) is igen eltérő ár- és kibocsátási szinten realizálódik. Ebből a speciális helyzetből adódhat, hogy a határtárségbe települt gazdasági szereplő a határ másik oldalán (is) helyi monopolhelyzetbe kerülhet az alábbi körülmények fennállása esetén:

- A saját országának alacsonyabb árszínvonalából adódóan a szomszéd ország piacán – az adminisztratív korlátok és tranzakciós költségek figyelembevételével is – árelőnnyel rendelkezik;
- A szomszédos országban az aktor által kínált termék/szolgáltatás nem elérhető, de kereslet van iránta, így a kereslet árrugalmasságától függően monopolhelyzetbe kerülhet;
- Bár a határtárségbe települt aktor a szomszédos országban nem rendelkezik az előbbi monopolhelyzetet eredményező körülménnyel, azonban a kínált termék/szolgáltatás hozzáférést jelent az aktor piacához, így egy speciális kibővült termékről beszélhetünk, melynek tekintetében monopolhelyzetbe kerül.

Makroszinten, egy határtérség vonatkozásában, akkor beszélhetünk előnyös, növekedéssel kecsegtető helyzetről, ha a határtérségben való elhelyezkedésből fakadó előnyök felülmúlják az ebből fakadó hátrányokat, azaz az aktorok többsége számára a határtérség több előnyt jelent, mint hátrányt. Ebben az esetben a határtérség növekedési pályára kerülhet. Amennyiben előnyös helyzete egy vagy kevés számú tényezőtől függ, annak hirtelen megváltozása sérülékennyé teheti és negatív pályára állíthatja (Kelet-Európában erre több példát láthatunk). Amennyiben viszont több tényező kombinációja révén alakult ki, gazdasági szerkezete az országostól eltérően alakulhat, aminek köszönhetően diverzifikáltabbá, külső hatásoknak ellenállóbbá válhat.

### **2.2.3 A területi gazdaságtan telephelyelméletei**

A telephelyelméletek regionális mikroökonómiának tekinthetők, mivel az egyes gazdasági szereplők térbeli döntéseire fókuszál. A gazdasági szereplők telephelyválasztása az árutermelő gazdaság bizonyos fejlettségi szintjén valósulhat meg, amikor már lehetséges a nyersanyagok és termékek tömeges szállítása, másrészt a tőke szabad mozgása (Lengyel, 1994). Az egyes ciklusokat valamilyen kiemelkedő innováció indítja el, mely folyamatosan terjed el a piacon. A telítődést követően megjelennek a válság jelei, lecsökken a profit, egészen a következő innovációs ciklus kezdetéig (Lengyel, 1994). A következőkben eltekintek az egyes elméletekhez kapcsolódó történelmi, gazdaságtörténeti kontextus bemutatásáról, viszont gondolat kísérlet szintjén igyekszem az egyes elméleteket határtérségekre kiterjesztve értelmezni, zárt, valamint bizonyos pontokon átjárható határok esetében.

Thünen telephelyelmélete az egy központi város körüli mezőgazdasági területhasználatot modellezi, homogén termőföld-minőségből és megegyező termelési költségekből kiindulva. A szállítási költségek is fajlagosan azonosak a teljes térségben (Lengyel, 1994). A modell alapján az alapanyagokhoz és a piacokhoz való hozzáférés, a szállítás költsége függvényében termelési, gazdálkodási övezeteket határoz meg, melyek a város körül koncentrikus köröket alkotnak. Ezen körök szabályos elhelyezkedését befolyásolhatja pl. egy vízfolyás, mely a szállítási költségeket növelheti vagy akár – vízi szállítás esetén – le is csökkentheti. A határok is hasonló fizikai akadályként értelmezhetők: az áruk szabad áramlását feltételezve a határátkelők elhelyezkedése a piac elérhetősége szempontjából kritikus: egyes körzetek méretét

befolyásolhatja, bizonyos körzetek átlóghatnak a szomszédos országba, adott esetben átfedhetnek a túloldalon található városok körzeteivel.

Weber telephelyelmélete ipari termékek előállítása alapján modellez, melyhez nagy tömegű nyersanyag szállítása szükséges. Weber szabadverseny piacból indult ki, mely fix áron bármekkora mennyiséget fel tud szívni; hasonlóan a nyersanyagok is korlátlanul állnak rendelkezésre egy fix áron. A munkaerőt adottnak tekintette, mely mindenhol rendelkezésre áll, bár annak költsége településenként eltérő. A piac egy pontszerű képződmény, a szállítás költségei a távolságtól és a mennyiségétől függenek, mindkét irányban (Lengyel, 1994). Ez alapján az üzem költséget úgy tud csökkenteni, ha mind a nyersanyag, mind a késztermék vonatkozásában minimalizálja a szállítási költséget. Így a vállalat a piac és a nyersanyaglelőhelyek által meghatározott térben fog elhelyezkedni, melyen belüli pontos helyét a szállítandó tömegek határozzák meg. Határtérségek esetében – hasonlóan a Thüneni modellhez – a határ módosíthatja a telepítési döntést. Amennyiben mind a nyersanyagok, mind a piac belföldön található, a határtérség pozíciója nagy valószínűséggel kedvezőtlen lesz: az üzem a határtól távol települ, a helyi fogyasztók magas áron fognak a termékhez hozzájutni. Amennyiben valamely nagy mennyiségben igényelt nyersanyag a határon túl található, az üzem a határállomás közelébe települhet. Ugyanígy, a nagy mennyiségben készterméket felszívni képes országhatáron túli város szintén a határ irányába gravitálhatja a telephelyet, mely általában kedvező helyzetbe hozhatja a határtérséget.

Lösch térgazdasági elmélete – Thünen nyomán – azonos természeti adottságokkal rendelkező, minden irányban szállítási lehetőségekkel rendelkező síkságot vett alapul, tökéletes verseny feltételei mellett. Az újonnan betelepülő vállalat ellátási körzete addig fog terjedni, míg a szállítási költségek levonását követően is nyereségesen tud működni. Amennyiben ez a tevékenység nyereséges, a piacot a betelepülő cégek hézagmentesen lefedik. A betelepülés addig folytatódik, míg a profit az ár csökkenéséből adódóan el nem tűnik (Lengyel, 1994). Határtérségben a – Lösch által idealizáltan hatszögalakúnak feltételezett – ellátási körzetek méretei igen változatosak lehetnek. Ha maradunk a középpontosan szimmetrikus hatszög-alakú körzeteknél, a hatékonyabban, nagyobb mennyiségben termelők, nagyobb körzetet ellátók a határtól távolabb települnek. A közvetlen határtérség lefedését a határhoz közelebb települő, kevésbé hatékony, kisebb körzetben szállítani képes cégek fogják lefedni. Amennyiben a határ csak meghatározott pontokon léphető át, a körzetek alakjai

a határátkelők elhelyezkedésének függvényében torzulhatnak, azok „átfolyhatnak”, tehát megdől Lösch homogén térre vonatkozó premisszája.

Christaller elmélete szorosan kapcsolódik Lösch modelljéhez. Ő az ellátandó funkciók függvényében, különböző ellátási körzeteket határozott meg, melyek alapján a települések hierarchiába sorolhatók: a magasabb kategóriájú központ egész számú és konstans alacsonyabb rendű központnak szolgált, konstans váltószám mellett (Lengyel, 1994), így egy adott központ jelentősége abszolút és relatív egyszerre (Hajdú, 2005). Christaller a kereskedelemről indult ki, az egyes szolgáltatások igénybevételének gyakoriságát a fogyasztók száma és az árküszöb határozza meg. Ez alapján hatszög alakú ellátási körzeteket határozott meg, amit a korabeli délnémet településhálózat inspirált (Nemes Nagy, 1998). Határtérségek esetében alacsonyabb rendű központok nagyobb száma tartozhat a határtól messzebb elhelyezkedő magasabb rendű központokhoz. Bizonyos pontokon átjárható határok esetében egyes központok a határon „átszolgálhatnak”, mely függ a szóban forgó termék költségstruktúrájától és felvevő piacától.

Lösch Christaller elméletét annyiban módosította, hogy szerinte a központok hierarchiája nem merev és nem konstans váltószámmal működik, ráadásul a magasabb kategóriájú központok nem feltétlenül szolgálják ki az alacsonyabb funkciókat is. Ugyanakkor magasabb funkciójú központ környezetében kialakulhatnak specializált alközpontok, akár kisebb településeken is, a magasabb szintű központ vonzásának eredményeként (Lengyel, 1994). Kialakul az agglomeráció és a területi munkamegosztás. Ez a módosított elmélet határtérségekre jobban alkalmazható. Míg a határtól nagy távolságra található magasabb szintű központ ellát bizonyos funkciót a határtérségek számára is, számos funkció közvetlenül kell a határtérségbe települnön. Átjárható határok esetében – valamely termelési tényező költségelőnye függvényében – bizonyos funkciók vonatkozásában bizonyos határ menti központok a határon átszolgálhatnak, azonban ezek funkciója nem kumulatív: lehet, hogy egy magasabb szintű funkciót ellát (pl. szórakozás), de a határ másik oldalán lakók vonatkozásában nem lát el alacsonyabb szintű (pl. oktatás, egészségügy) funkciókat.

Hoover és Hotelling a neoklasszikus közgazdaságtan eszköztárával definiálták a térbeli monopólium és árdiszkrimináció lehetőségét, a hagyományos keresleti és kínálati függvényt kiterjesztve a telephely és a fogyasztó közötti szállítás költségével (Hoover, Giarratani, 1999). Ez alapján meghatározható a maximális profit egy adott konkrét helyen. Határtérségek esetében, ahol a telephelyek a határtól viszonylag távol

helyezkednek el, nő a regionális árdiszkrimináció lehetősége. Ugyanakkor egy határ, az annak átjárásával kapcsolatban felmerülő költségek, szűkítik az helyi monopóliumot és az árdiszkrimináció lehetőségét.

Isard, akit a regionális tudomány alapítójának is szokás tartani, szintetizálta az imént bemutatott elméleteket. Nem az egyes tényezők egyoldalú vizsgálatára törekedett, hanem általános költségminimalizálásból és haszonmaximalizálásból indult ki. Kiemelten kezelte a nagyobb településekhez kötődő központi funkciókat, melyek esetében az infrastruktúra meglétét tekintette döntőnek, melynek tovagyűrűző hatást tulajdonított (Lengyel, 1994). Bevezette a termelési tényezők helyettesíthetőségét, területi termelési függvényeket alkotott, így eszköztárában közelített a neoklasszikus közgazdaságtan egyensúlyi modelljéhez. Isard megközelítése már lehetőséget ad konkrét, akár határ közelében elhelyezkedő aktorok döntéseinek komplex modellezésére, figyelembe véve a termelési tényezők határon átnyúló helyettesíthetőségének lehetőségét is.

Az 1980-as évektől a közgazdaságtudományban több irányzat vált elkülöníthetővé. A neoklasszikus irányzat az egyén racionális döntéseiből indult ki, melyeket költségek és árbevételek alapján hoz meg. A magatartástudományi irányzat elfogadja, hogy az egyén nem lehet tökéletesen informált, inkább bizonyos igényeket próbál kielégíteni, a korábbi döntései helyességét értékeli, az alapján hoz döntést a telephely-módosításról. Az intézményi megközelítés a technokrata menedzser szemléletét igyekszik modellezni, mely a piac növekedését, a kockázatokat, és a profitot tartja szem előtt (Lengyel, Rechnittzer, 2004).

A modern telephelyelméletek közül kiemelendő Storper „szentháromság-modellje”, mely a globális gazdaságban a tevékenységek térbeli eloszlását a technológiának, a vállalati szervezetnek, illetve a térbeliségnek tudja be. Az új technológia elterjedése az adott régió térbeli elhelyezkedésétől függ. A döntésnél a költségelőny és a stratégiai pozicionálás a döntő, mivel a tudás helyspecifikus. Az értékláncban részt vevő cégek egymással beszállítói kapcsolatban vannak, mely kölcsönös egymásrautaltságot jelent, ezért az elhelyezkedés ismételten perdöntő. Harmadsorban pedig a helyi hagyományokból épülő kapcsolati tőke innovációs klaszterek formáját öltheti (Lengyel, Rechnittzer, 2004). A globális gazdaságban működő vállalatok esetében mindhárom faktor lehet globális, ami a metropolisz térségek jelentőségét emeli ki, ahonnan a fontos technológiai, szervezeti partnerek és ügyfelek könnyen elérhetők. Így a metropolisz-régiók szomszédságában található

határtérségek kerülhetnek helyzeti előnybe, melyek a több ország piacához való hozzáféréseken túl a hatékony légi közlekedés is rendelkezésre áll.

#### 2.2.4 Innovációelméletek

Az innováció – mely számos definícióval rendelkezik, melyek ismertetésétől eltekintek – következtében előálló termék jobb piaci pozíciót és magasabb profitot eredményez, az egyes gazdasági szereplők, országok és régiók vonatkozásában is. Az újdonságok a következők lehetnek Schumpeter szerint (Rechnitzer, 1994a alapján):

- Új termékek, javak előállítása;
- Új termelési eljárás, technológia meghonosítása;
- Új piac („*place*”) megnyitása;
- Új beszerzési források nyersanyagok vagy félkész termékek vonatkozásában;
- Új szervezetek létrehozása.

Ez alapján innováció szempontjából a határtérség számára, a szomszédos ország közelségéből adódóan, speciális lehetőségek nyílhatnak. Egy, az aktor országában meglévő termék a szomszédban újként kerülhet a piacra, hasonlóan a termelési technológiákhoz. A szomszédos ország bevonása a nyersanyag- vagy félkésztermék-beszerzésbe szintén versenyelőnyt eredményezhet. Egy újonnan alapított (vegyes-) vállalat megváltoztathatja egyik vagy mindkét országban a piaci struktúrákat, növelve a versenyt.

Nijkamp szerint az egyes régiók infrastrukturális ellátottságuk függvényében különböző szerepet játszhatnak egy adott termék életciklusának fázisaiban. Egy termék vagy vállalkozás indulhat fejletlen, hiányos infrastruktúrájú térségből (akár határtérségből), azonban a növekedési („*takeoff*”) időszakban olyan térségbe települ, ahol a kibontakozásához szükséges minimális infrastrukturális feltételek adottak (Nijkamp, 1988). Ezek rendszerint agglomerálódott városi központok. Az érett szakaszban onnan kitelepülve, agglomerációkhoz közeli vidéki térségekbe települhet. Hanyatló korszakában visszatérhet egy periférikus térségbe (Rechnitzer, 1994a). Ezen elmélet értelmében, bár egy vállalkozás indítását sok szempontból katalizálhatja a határ mentén való elhelyezkedés, a határtérségben csak abban az esetben tud életciklusának nagy részében megmaradni, ha a határtérség egyúttal egy kibontakozáshoz megfelelő feltételeket kínáló agglomeráció része. Ellenkező esetben a *takeoff* periódusában onnan elköltözik (a gyakorlatban ott egy telephelyet megőrizhet, a speciális versenyelőnyök



fenntartása érdekében, ha van ilyen), az érett periódusban is új telephelyének közelében marad. A hanyatlási időszakban való visszaköltözés csak speciális feltételek esetén valószínűsíthető.

Hägerstrand dolgozta ki az innováció térbeli terjedésének elméletét. Ő ezt a tanulási folyamatra, információátvitelre vezette vissza. Az innováció először mindig a centrumban jeleik meg, onnan terjed a hierarchia alacsonyabb szintjei felé. A terjedés sebessége a távolság függvénye, így a diffúzió egy adott szinten belül valósul meg (Rechnitzer, 1994a). Amennyiben a centrumtárségek egyúttal határtárségekben található, a diffúziós folyamat gyorsan átlépheti az országhatárt és „lecsoroghat” a szomszédos országban is. Hasonló előfordulhat regionális és helyi szinten is, amennyiben a két országban található regionális központok elhelyezkedése közeli, a határtárségekben a diffúzió az országhatár átlépésével felgyorsulhat, megelőzheti a nagy távolságban található centrumból érkező hatásokat.

Windhorst szerint az innováció megjelenésekor igen nagy különbség mutatható ki a centrumtárségek és a perifériák között az innovációt használók számában. A felhasználók tömege folyamatosan nő, az érettségi időszakban már nem meghatározható az innováció centruma. Az aktív vonzás folyamatosan áthelyeződik a következő társégekbe. Az innovációs centrumtól távolodva egyre nagyobb területre terjed ki az innováció, de az intenzitás mérsékeltebb (Rechnitzer, 1994a). Ez utóbbi szakaszban lépnek be a periférikus határtárségek, ahova gyakran csak a telítődési fázisban jutnak el az újdonságok, amikor a centrumtárségekben már újabb innovációk is megjelentek.

Az innováció útjában álló akadályok leküzdéséről szól Brown (1981) modellje, mely szerint innovációs diffúziót segítő ügynökségek felállítására van szükség. Ennek értelmében az ügynökség tevékenységének eredményeként a terjedés nem csak gyorsul, hanem minősége is javulhat (Rechnitzer, 1994a). Határtárségek esteében a diffúziós hátrányok leküzdése érdekében a hasonló szervezeti megoldások valóban segíthetik a folyamatot. Ezek a szervezetek a határon átnyúló együttműködések legfontosabb szereplőivé válhatnak.

### **2.2.5 Növekedéselméletek**

A területi dimenzió alkalmazásával megfogalmazott növekedéselméletek tekinthető a regionális gazdaságtan makroökonómiájának. A neoklasszikus növekedéselmélet értelmében a termelési tényezők határtermelékenységének változása

következtében bekövetkező tényezőmobilitás vezet a piaci egyensúlyhoz. Ebből került levezetésre a regionális növekedési modell, melyben már nem adottak az eredeti modell premisszái (teljes foglalkoztatottság, szabad verseny, korlátlan tényezőmobilitás). A termelési tényezők kihasználásában jelentős különbségek lehetnek az egyes régiók között, a helyi monopóliumok és oligopóliumok jelentősen korlátozzák a versenyt és a tényezőmobilitást (Rechnitzer, 1994b). Regionális vonatkozásban a bérszínvonal önmagában nem magyarázza a munkaerő mobilitását. Helyi vagy regionális szinten a munkahelyek minősége, a városi és természeti környezet, az adott helyen elérhető társadalmi pozíció is döntő szempontok. Ebben a vonatkozásban egy periferikus (határ-) térség is kínálhat számos előnyt, amennyiben a környezeti állapot kiemelkedő, vagy a határ közelsége okán több ország munkaerőpiaci kínálatával szembesülhet a helyi munkaerő.

A neoklasszikus elmélet nem vette figyelembe a skáláhozadékat és a szinergikus hatásokat. Richardson (1973) szerint a területi agglomerációs hozadék révén, mivel nő a termelékenység, azaz a költségek csökkennek, megteremtődik a lehetőség a technikai fejlődésre. Ez vonzza a tőkét, valamint növeli a térségbe való betelepülést (Rechnitzer, 1994b). Ez a koncentráció növekedéséhez vezet, mely a periferikus térségeket hátrányosan érinti (Böventer, 1975). Richardson következő művében ezt a gondolatmenetet kiterjeszti, bemutatva, hogy van lehetőség a polarizáció megfordítására („*polarization reversal*” – Richardson, 1980). A koncentrációt követően egy idő után megindulnak a centrumtérségben is a változások: az agglomerációs hátrányok növelik a termelési költséget, megindul bizonyos tevékenységek kitelepülése, a decentralizáció. Emellett lezajlik egy régiók közötti decentralizáció is: új alközpontok jelennek meg, ami hosszútávon – hasonlóan Friedmann-hoz – stabil térszerkezethez vezet.

Keynes elmélete alapján – miszerint egy beruházás által gerjesztett további beruházás eredményeként bekövetkező jövedelem-növekedés meghaladhatja a beruházás összegét (Rechnitzer, 1994b) – megállapítható, hogy akkor van a gazdaságban egyensúly, ha az összkereslet képes felszívni a megnövekedett kapacitások által előállított javakat, azaz megegyezik a jövedelmi és kapacitás-hatás (Hirschmann, 1972). Hirschmann ez alapján megkülönböztet előre- és visszacsatoló hatást. Előbbi az újonnan előállított outputoknak a kapcsolódó ágazatokban való előállításából adódik. A visszacsatoló hatás pedig a beruházáshoz szükséges alapanyagok, félkész áruk, szolgáltatások előállításából adódóan jelenik meg (Hirschmann, 1972). Periferikus, nyersanyagtermelő térségek esetében a visszacsatoló hatás jelentős lehet. Amennyiben a

hazai kereslet a bármely hatás által előállt igényeket nem képes kielégíteni, felmerülhet ezen tényezők importja is, mely a határtérségeket előnyös helyzetbe hozhatja, az ottani vállalkozások számára új piacok nyílhatnak meg a centrumtérségekben is. A komplementer-hatás a jövedelmek növekedése következtében áll elő, fokozódik az áruk és szolgáltatások iránti kereslet. A technológiai komplementer hatás a beruházások következtében előálló magasabb munkaerő-képzettségi szint eredménye, mely további vállalkozások megjelenésével járhat együtt. Ezek a hatások a telephely közvetlen közelében a legélénkebbek, majd onnan távolodva fokozatosan csökkennek, függően a centrum vonzáskörzetétől (Rechnitzer, 1994b). Mindez jelentős területi különbségeket eredményezhet, növelve a centrumtérségek erejét, rontva a perifériák (határtérségek) helyzetét. Ezen tendenciák kezelésére regionális politikai eszköztár kidolgozása szükséges: olyan beruházások végrehajtása, mely előre- és visszacsatoló hatások mellett szignifikáns komplementer-hatást is képes kiváltani a periférikus térségekben.

Az exportbázis-elmélet az exportképes ágazatok fejlesztését tekinti a gazdasági növekedés kulcsának. North modellje alapján egy régió, amennyiben korlátozottan rendelkezésre álló, exportképes javakkal rendelkezik, melyeket magasabb fejlettségű térségek felé képes exportálni, a keletkezett bevételekből fejleszteni tudja saját infrastruktúráját, valamint a termelési feltételek javításán keresztül javítja az export bázisát. Az export lévén keletkező megatakarítások, az exportbázisba történő beruházáson túl (bázis szektor), olyan ágazatok letelepedését is katalizálhatják, melyek a megnövekedett helyi igényeket (nem bázis szektor) elégítik ki (North, 1955). Ezek szétválasztása néha igen nehéz, az elmélettel kapcsolatban több kritika is megfogalmazható (Rechnitzer, 1994b). Az egyoldalú exporttól függő gazdaságok a gyakorlatban igen ritkán, csak megfelelő minőségű kormányzással párosulva voltak képesek gazdaságukat fenntartható növekedési pályára állítani. Napjainkban is számos rossz példát látunk. Regionális metszetben vizsgálva, amennyiben egy periférikus régió rendelkezik exportképes javakkal, valóban alkalmas lehet a régió gazdaságának beindítására, amennyiben ez megfelelő központi, a régió gazdaságának diverzifikációját célzó területpolitikával párosul, valamint a régió képes a helyi tudást a térségben tartani és továbbfejleszteni. Határtérség esetében ez akár speciális helyzeti előnyökkel párosulhat, különösen, ha az exportpiachoz vezető útvonal mentén fekszik a régió.

Az 1970-es években beköszönő olajválság általában fékezte a világban a beruházási kedvet, ugyanakkor a jóléti államok térhódításával új fogyasztási szokások kezdtek elterjedni, fontossá vált a környezetvédelem, a helyi közösségek megerősítése,

így a regionalizmus általában megerősödött. A területpolitika fő iránya a helyi térségi adottságok jobb kihasználása, az endogén erőforrásokra épülő helyi gazdaságfejlesztés lett (Rechnitzer, 1994b). Cél a „parlagon heverő”, elhanyagolt helyi erőforrások kiaknázása (Stöhr, 1987). A területpolitika fő szemlélete a *top-down* helyett a *bottom-up* lett. Előzményeit tekintve Richardson (1973) növekedési koncepciója, illetve a komparatív előnyök teóriája említhető. Fejlődést generáló endogén erőforrás lehet a meglévő tőke, a munkaerő speciális adottságai, az infrastruktúra fejlettsége, a földrajzi elhelyezkedés, a környezeti állapot, a helyi kereslet, szociokulturális adottságok, illetve a helyi kormányzás (Rechnitzer, 1994b). Stöhr (1987) szerint nem csupán ezen tényezők megléte, hanem az azok között kialakuló dinamikus kölcsönhatás is fontos a helyi innovációk felszínre hozásában (szinergia). A teória alapban alakította át a regionális politika eszköztárát, mely a periferikus térségek számára is a kitérés lehetőségét mutatta be. A határtérségek esetében az elhelyezkedés, a határt átlépő közlekedési infrastruktúra, a speciális szociokulturális tényezők (pl. kisebbségek, nyelvismeret, mobilitási hajlam) mind magában hordozzák a kiaknázható endogén tényezők meglétét. Az európai kohéziós politika határon átnyúló együttműködési programjainak programozása során jellemzően ezen endogén erőforrásokat tekintik át, ezek kihasználására fogalmazznak meg beavatkozásokat. A kormányzás, mind endogén erőforrás kialakítását szolgálhatja a határon átnyúló együttműködést szervező struktúrák (pl. programmenedzsment-szervezetek, európai területi együttműködési csoportosulás) felállítása vagy határtérségbe való telepítése (l. 4.2.2 fejezet).

Az egyensúlyi elméletekkel szemben a polarizációs elméletek a területi divergenciában látják a fejlődés előidézőjét. Ennek oka, hogy a régiók eltérnek belső növekedési tényezőikben, illetve erős függőség alakul ki közöttük és a centrumtér között, mely helyi és regionális oligo- és monopóliumokhoz vezet (Rechnitzer, 1994b).

A legismertebb polarizációs elmélet kidolgozója a francia Perroux volt, aki szerint az innovációban élen járó vállalatok vagy ágazatok növekedési pólusként funkcionálnak, melyek növekedése meg kell haladja az országos (regionális) átlagot (Perroux, 1972). Gondolatmenete hasonló Hirschmannéhoz: a megtakarítások növekedése a kiváltó ok, mely növeli a polarizációt. Perroux elmélete, bár nem foglalkozik telephelyi kérdésekkel és a pólusok regionális elrendezésével (Rechnitzer, 1994b), a francia központi irányítású intervencionalista területi politika meghatározó megközelítése lett. A francia területi politika irányításáért felelős DATAR Perroux

elmélete által ihletve jelölt ki Párizs ellensúlyaként nyolc nagyvárost a „francia sivatagban” (Egyed, 2009).

Myrdal szerint a gazdaságban működő hatások összeadódnak. Ennek eredményeként pozitív (növekedési) vagy negatív (zsugorodási) folyamatok indulnak meg. Ezek a folyamatok mindig valamilyen növekedési pólusban játszódnak le, befolyásolva a környező régiók fejlődését (Rechnitzer, 1994a). A régiók közötti egyensúlytalanság az egy főre eső jövedelmek különbségében jelenik meg: a centrumban megvalósuló kibocsátásnövekedés jövedelemnövekedést indukál, ami vagy tovaterjed („*spread* hatás”), ezáltal dinamizálja a perifériát; vagy elszívó, koncentráció hatás („*backwash* hatás”) lép fel, ami a periféria piacainak elárasztását, végső soron kiürítését eredményezi. Utóbbi elmélet a határtérségek esetében több aspektusból is releváns lehet. Városhiányos, periférikus határtérségben a *spread* hatás akár a határ másik oldaláról is megindulhat, amennyiben a közelben található növekedési pólus, vagy az szignifikánsan közelebb van, mint a saját országában található legközelebbi növekedési térség. Periférikus térségek esetében azonban tipikusabb a *backwash* hatás, mely kialakulhat a saját ország növekedési pólusaitól való nagy távolság miatt: a munkaerő elvándorlásával a helyi kapacitások leépülnek, a térség erősen függővé válik a központi transzferektől. Hasonló hatás kialakulhat akkor is, ha a szomszédos országban található a határhoz viszonylag közel dinamikus növekedési pólus, mely szintén elszívhatja a helyi erőforrásokat, alvózónává, adott esetben kiürült területté (egyfajta határon átnyúló belső perifériává) alakítva a határtérséget.

Myrdal modelljét Hirschmann továbbfejlesztette. A fejlett régiókból szivárgási hatások és negatív polarizációs hatások indulnak a fejletlen térségek felé. Kezdetben a polarizációs hatások az erősebbek, a tőke a fejlett régiókba koncentrációdik. Az ott bekövetkező koncentráció agglomerációs hátrányokat eredményez, melynek következtében megindul egy kitelepülési folyamat, melynek eredményeként hosszútávon csökkennek a területi különbségek (Rechnitzer, 1994a). Periférikus határtérség esetében ez a fajta kiegyenlítődési folyamat igen hosszú időt vesz igénybe. Amennyiben a határ túloldalán található centrumtársaság tölti be a fejlett régió szerepét, a polarizációs hatások szintén hosszán tartók lehetnek. Ahhoz, hogy a helyi növekedést megindítani képes szivárgási hatások megjelenjenek, szükséges, hogy a periféria és a szomszédos centrum közötti együttműködés minél sokrétűbb legyen, kialakuljon egyfajta bizalmon alapuló együttműködés. Ehhez kiszámítható politikai és gazdasági

környezet, fizikai és jogi rételemben átjárható határok, ideális esetben közös kormányzási megoldások szükségeseek.

Rostow (1960) ötlépcsős növekedési elméletét Friedmann (1973) vizsgálta meg területi metszetben, a térszerkezet változásait követve. A városok, mint a gazdasági növekedés központi helyei az ún. átmeneti szakaszban jelennek meg, melyek felszívják a termelési tényezőket a perifériákról. Az iparosodás előrehaladtával megszerveződnék az alközpontok, kialakul a többcentrumú térszerkezet. Mindez folytatódik a posztindusztriális fejlődés korában, melyre a hierarchikus településszerkezet jellemző, mely egyensúlyba kerülő térszerkezettel jellemezhető (Rechnitzer, 1994b). A posztindusztriális fejlődésre jellemző a határok átjárhatósága, az egyensúlyi helyzet kialakulásához szükség van a határ menti perifériák fejlődésére is, melyben a szomszédos országban található különböző szintű központok is fontos szerepet játszanak. Friedmann centrum-periféria modelljében a város mérete és az innováció terjedése szoros kapcsolatban van. Az innovációt koncentráló térségeket magrégióknak nevezi, a többi perifériának. A centrumtértség a periféria függését számos eszközzel tudja kikényszeríteni, azonban a centrumban alkalmazott innovációk előbb-utóbb megjelennek a periférián, aminek következtében a periféria tudatára ébred saját függő helyzetének. Ennek következtében a centrum nekikezd a decentralizációs folyamatnak, felgyorsul az innováció terjedése, melyet a tényleges decentralizáció követ (Rechnitzer, 1994b). Határtérsegek esetében, amennyiben azok periferikusak és az innováció terjedése lassú, gyakran előfordul, hogy a szomszédos ország relatíve közel található központjai is függőségi viszonyt alakítanak ki a határ másik oldalán található perifériákkal. A kettős függés lehetőséget ad az összehasonlításra, így megindulhat egyfajta „versenyfutás” a két ország centrumtérsegei között, ami gyorsíthatja a decentralizációt.

Pottier a közlekedési hálózatok szerepét emeli ki a növekedési régiók kialakulása szempontjából. A közlekedési infrastruktúra mentén fejlesztési zónák alakultak ki (Rechnitzer, 1994b). A közlekedési hálózatok szerepe a határtérsegek esetében egyértelműen kimutatható. A fejlett infrastruktúrával, adott esetben csomóponti funkcióval rendelkező határ- vagy határközei város az innováció terjedésének szempontjából kulcsszerepbe kerülhet, előnyre tehet szert a tengely másik végén található országos központtal szemben is.

## 2.2.6 A modern térgazdaságtan

Az 1990-es évektől, amikor a globális gazdaság fejlődése új irányt vett, egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a gazdaság térbelisége egyre fontosabbá válik. A tér kérdése innentől tekinthető a közgazdasági *mainstream* részének. Az új irányzat Paul Krugman nevéhez fűződik, aki – bár kutatásait „új gazdaságföldrajznak” nevezte – eredetileg nemzetközi gazdaságtannal foglalkozott, a földrajzi koncentrációk gazdasági előnyeit vizsgálta. Úgy tartotta, hogy a nemzetközi gazdaság megértéséhez a kulcs a nemzetgazdaságokon belüli szerkezet, a lokális specializációk vizsgálata (Krugman, 1991). Krugman fontos állítása, hogy a régiók közötti reálbérkülönbség meghatározó tényező a gyáripár elhelyezkedése szempontjából. Ha magasak a szállítási költségek, alacsony a kereskedelem intenzitása, a bérek is a helyi munkaerőpiacon határozódnak meg: ha nő a munkások száma, csökken a bérszínvonal. Ha a szállítási költségek alacsonyak, oda viszi a termelést, ahol nagyobb a munkaerő-kínálat, ezáltal nagyobb a helyi piac, így a szállítási költsége még alacsonyabb lesz. Cserébe megteheti, hogy magasabb bért fizet, ami megnöveli a helyi vásárlóerőt. Közepes mértékű szállítási költség esetén kialakulhat egy egyensúlyi helyzet (Krugman, 2000). Bár Krugman gazdaságföldrajzzal és regionális gazdaságtannal foglalkozott, elméletei általános érvényűnek tekinthetők. Több gondolkodó szerint a nemzetközi gazdaságtannak kellene a regionális gazdaságtan részdiszciplínájának lennie (Lengyel, Rechnitzer, 2004), azonban Krugmanig „a regionális gazdaságtanba csak felszínesen épültek be a modern közgazdasági gondolatok” (i.m., p. 76), inkább csak egyes részterületekre koncentrált. Krugman számtalan bírálatot kapott valamennyi társtudomány képviselőjétől, az általa képviselt térgazdaságtant inkább tartották mikroökonómiai eszköztárral operáló térbeli makroökonómiának (Lengyel, Rechnitzer, 2004).

Krugman lokális versenyelőnyökre vonatkozó megállapításait fejleszti tovább Michael Porter, aki – nem hagyományos közgazdasági elméleti gondolkodóként, hanem a stratégiai tervezés fontosságából kiindulva – szerint a tartós vállalati versenyelőnyök lokális tényezőkön múlnak. Ezen kedvező feltételek térbeli sűrűsödése egyedi konstellációt biztosít a termelékenység növeléséhez (Lengyel, Rechnitzer, 2004). Porter empirikus vizsgálatai kimutatták, hogy a globális vállalatok versenyelőnye döntően a székhelyül szolgáló telephely-országtól függ, ahol jellemzően a stratégiai tevékenységeket végző és döntéshozatali funkciók működnek (Porter, 2000). Ezt a helyi

beágyazottságtól függő globális versenyelőnyt nevezünk globális-lokális paradoxonnak (Lengyel, Rechnitzer, 2004). Porter másik fontos megállapítása a globalizáció hatására megerősödő koncentrációs folyamatokra vonatkozik, melynek komoly térbeli következményei vannak: a versenyelőnyök térben koncentrálnak, mely a folyamatos innováció következménye (Porter, 1996).

Az áttekintés alapján látható, hogy a klasszikustól napjainkig alkalmazott elméletek mind, a szabadpiaci mechanizmusokhoz illeszkedően, a határok átjárhatóságát a premisszák között kezelték. A korai kapitalista elméletek – merkantilizmus, fiziokratizmus – azonban aszimmetrikusan tekintettek a határokra: előbbi olcsó nyersanyagimportban és drága exportban, utóbbi szintén olcsó importban és korlátozott exportban látta a sikeres nemzetgazdaság kulcsát. A klasszikus elmélettől napjainkig alkalmazott megközelítések a szabadpiac és a határok átjárhatóságának korlátozását alapvetően károsnak tartották, mely rontja a külső és belső egyensúlyt. Ugyanakkor a keynesi iskola a gazdasági nyitást akár állami beavatkozással is üdvözítőnek tartja, ami az európai közös piac és az azt korrigálni hivatott kohéziós politika elméleti bázisának tekinthető.

### 2.3 A határok kérdése a regionális tudományban

A regionális tudományt az 1990-es évektől – részben Krugman tevékenysége nyomán – jegyzik önálló diszciplínaként, azonban ez meglehetősen komoly vita tárgya a társtudományok művelőinek körében. Ez főleg a közgazdaságtan deduktív és a gazdaságföldrajz induktív szemléletéből fakad. Közgazdasági végzettségű vagy orientációjú regionalisták a földrajztudományt kárhoztatják, „lesajnálják” annak földrajzi-fizikai térszemlélete miatt (Círfusz, 2012), miközben napjainkban, a digitális kommunikáció okán a távolságok és a költségek jelentősen lecsökkentek (Lengyel, 2010), így a fizikai terek szerepe is leértékelődött. Ugyanakkor Lengyel (2010; 19) azt is megjegyzi, hogy a „szomszédság, kis távolság felértékelődése is megfigyelhető”, mely a nagyvárosi térségek szerepét hangsúlyozza. Ugyanakkor a társadalomföldrajz kritikusan viszonyul a közgazdaságtan által idealizált *homo economicus*-hoz (Círfusz, 2012), mivel az egyének döntése nem minden esetben racionális, hanem konkrét szituációban érdemes vizsgálni. A regionális tudományban („*regional science*”)



alkalmazott kvantitatív megközelítés így szembeállítható a regionális tanulmányokkal („*regional studies*” – Faragó, 2012; 6). Tehát, bár a *regional science* létezése sok tekintetben evidencia, nem jelenthető ki, hogy valamennyi művelője egy nyelvet beszél. Mindezen identitásviták ellenére a regionális tudomány tekinthető azon diszciplínának, mely a gazdasági tér működésével a legbelsőbben foglalkozik (Gál, 2012).

Összességében úgy gondolom, hogy a határtérségek kutatásának relevanciája az infokommunikációs forradalom ellenére nem csökken. Bár a tradicionális államhatárokon átnyúló kommunikáció és gazdasági tevékenység akadályai érezhetően leépültek az utóbbi pár évtizedben, a világon számtalan erős határ maradt, a határok diverzifikálódnak: az egyes országok határai sokfélék lehetnek, különböző integrációk belső és külső határai. Az integrációkon belüli határok leértékelődése mellett megfigyelhető az integrációk külső határainak megerősödése, mind mentális, mind jogi, mind fizikai (pl. falak, határkerítések) vonatkozásban. A határok erősségének ilyen mértékű „széttartása” mellett egyértelműen tanúi lehetünk belső határok – nem feltétlenül fizikai vagy jogi értelemben – való felhúzásának. Ezek a helyi, térségi kezdeményezések jellemzően a helyi identitás, hagyományok, termelés megőrzésének céljával jönnek létre, a területi protekcionizmusnak valamilyen szabadpiaci mechanizmusok mellett való „kiskapun” keresztüli értelmezésének tekinthetők.

A regionális tudomány és a határkutatás között számtalan érintkezési felület van. A határon átnyúló együttműködések jelentőségének növekedésével a kapcsolat várhatóan erősödni fog. Az alkalmazott regionális tudomány fő fejlődési iránya a kvantitatív, modellalkotó megközelítés dominánssá válása, melyben nagy szerepe van a nemzetközi statisztikai adatbázisok (Eurostat, OECD, Világbank) bővülésének. Bár a legtöbb adat továbbra is országos szintű, különösen az Eurostat-nak köszönhetően, folyamatosan nő a regionális adatok köre is, melynek segítségével a határon átnyúló folyamatok térségi modellezésének lehetősége is javul.

A határon átnyúló várostérségek az alkalmazott határkutatás legfontosabb terepei, mivel működésük gyakorlatilag azonnal visszacsatolást tud nyújtani a tudomány számára. A határok átjárhatóságának szempontjából a határon átnyúló közszolgáltatásoknak kiemelt szerepe van, melyek hatékony működésének előfeltétele a meglévő jogi és nem jogi akadályok lebontása. A határon átnyúló szolgáltatások bővítésének egyik fontos eszköze a digitalizáció, mely – a *big data* alkalmazásának köszönhetően – alkalmazott kutatási lehetőségek széles tárházát fogja nyújtani.

A kohéziós politika fókuszába is egyre inkább a várostérségek kerülnek, ezen belül a határon átnyúló együttműködés is várhatóan a várostérségek felé fordul. Ugyanakkor a határtérségek zöme továbbra is periferikus térségekben található (Faludi, 2018), melyet a kohéziós politika nem hagyhat figyelmen kívül. Véleményem szerint a regionális tudomány és a határkutatás egyik fontos közös feladata lehet az urbánus fókusz erősödésével és a periferikus határtérségek relatív háttérbe szorulásával előálló „policy gap”-re való figyelemfelhívás. Különös jelentősége van ennek a kelet-közép-európai térségben, ahol a periferikus határtérségek dominálnak, illetve a periferikus helyzet sokszor az erős, nehezen átjárható határokból adódik.

## 2.4 A határkutatás alapvető elméletei

### 2.4.1 A határkutatás szerepe

Bár maga a regionális tudomány is multidiszciplináris megközelítésű, a határtérségek kutatása külön iránynak tekinthető. Mivel a dolgozat egyértelműen határfókuszú, mindenképpen külön fejezetben érdemes bemutatni a határkutatás elméleti alapjait. A határkutatás, mint részdiszciplína, fogalmi rendszerének megalkotása alapján véve a földrajzhoz – azon belül a politikai földrajzhoz – köthető, a következő áttekintés is alapján véve politikai földrajzi fókuszú, azonban azok bemutatásával párhuzamosan igyekszem megállapításokat tenni a dolgozat empirikus részében bemutatandó térségekre vonatkozóan, valamint szintetizálni a korábban bemutatott közgazdasági megközelítésekkel.

A határkutatás, vagy „határtan” („limológia” – Hajdú, 1988), mint kutatási irányzat a politikai földrajzból származtatható, melynek fókuszában a határ áll, az államok közötti érintkezési felületre koncentrál. Napjainkra azonban érzékelhető, hogy a vizsgálati fókusz egyre inkább elszakad az államhatároktól, a határt egyre inkább lokális jelenségként vizsgálja (Hardi, 2015). Amennyiben a határkutatást szűk értelemben kívánjuk meghatározni, akkor Hardi (2015; 26-27) szerint a „határtan terrénmaként azokat a vizsgálati aspektusokat nevezhetjük meg, amelyek célja az államhatár és az általa befolyásolt gazdasági-társadalmi tér, illetve földrajzi környezet természetének, belső összefüggéseinek és külső kapcsolatrendszerének vizsgálata”,

beleértve ebben magát az államot is. Ebben az értelmezésben a határkutatást egyfajta horizontális kutatási területnek foghatjuk fel, mely a határt magát, vagy a szélesebb vagy tágabban vett határtértséget vizsgálja. A dolgozatban is ezt a megközelítést tettem magamévá: határ alatt az államhatárt értem, a határtértséget széles értelemben, horizontálisan vizsgálom.

### 2.4.2 A határok tipológiája

Az államhatárhoz közel elhelyezkedő területek definíciójára vonatkozóan Hansent (1977) tudjuk idézni, aki szerint a természetes tér azon részéről van szó, „ahol a gazdasági és társadalmi életet közvetlenül befolyásolja a nemzetközi határ jelenléte” (idézi Hardi, 2009; 27). Az adott határ nyitottsága vagy zártsága határozza meg a határtértség jellegzetességeit gazdasági és társadalmi szempontból, így a definíció alapján a határtértség addig tart, amíg ez a közvetlen hatás érezhető. Egy határtértség általában több szempontból másképp viselkedik, mint a magterülethez tartozó térségek vagy a belső perifériák. Mivel a határtértség elzárt, jellemzően fejletlen a magtértséghez képest. Azonban a belső perifériákhoz való viszonya eltérő lehet, annál elmaradottabb vagy – speciális helyzetéből fakadóan – fejlettebb is lehet. Az mindenképpen kijelenthető, hogy a határtértség más, valamennyi határtértség vizsgálata egyedi megközelítést igényel.

A társadalomkutatásban a határ térfelosztási eszköz – két halmazt elválasztó vonal – és egyben vizsgálandó térelem is, mely a határkutatás fő tárgyát képezi. A magyar nyelvben a „határ” szót a választóvonalak (fizikai és egyéb) igen széles körére használjuk. Határkutatási céllal azonban különbséget kell tennünk a különböző értelmezések között. A határ Nemes Nagy (1998; 141) szerint lehet:

- a) „(...) elválasztó térelem, gát (barrier)
- b) (...) szűrőzóna, kapukkal (filter)
- c) (...) perem és ütközőzóna (frontier)
- d) (...) összekapcsoló elem (kontaktuszóna)”.

A négy kategória közül csak az első jelent merev, elválasztó határt, a többi esetben jelen van a határnak valamilyen egyéb térben betöltött szerepe. Egy erős határvonal is képes akár egyszerre valamennyi fenti szerepet is betölteni. Miközben a periférikus, nem átjárható szakaszokon *barrier*, a határátkelők térségében *filter* (kapu)

funkciója lehet. Más, jobban átjárható szakaszokon akár kontaktzóna funkciót is betölthet.

A nemzetközi földrajzi és regionális tudományi szakirodalom két kifejezést tekint kiemelkedő fontosságúnak. A *frontier* – mely számos európai nyelvben az államhatárookra általában használt kifejezés – olyan határzónát jelöl, mely az elhatárolt területtől „kifelé orientált” (Hardi, 2009; 15), míg a *boundary* olyan határzóna mely befelé orientál (Hardi, 2009). A *frontier* rendelkezhet dominánsan védelmi funkcióval, azonban egymással kereskedő országok között erőforrásokkal rendelkezhetnek, átjárhatók (Hardi, 2009), kontaktuszónaként értelmezhetők. Történelmi fogalomként a *frontier*-t nagy birodalmak határterületeként használjuk, melyek a nagy birodalmak esetében sokszor nem egyértelmű vonalak, hanem ütközőterületek (Taylor, 1985). Ez a funkció megjelenik a benépesítés alatt álló területek esetében is, ami időben mozgó határvonalat jelent, ami mentén folyamatosan töltődik meg a tér funkcióval (Prescott, 1987). Hasonló vonalnak tekinthető a Római Birodalom keleti határát védő Limes, a Kínai Nagy Fal, valamint a magyar történelemben sokáig működött gyeprürendszer, illetve a Habsburgok idején a törökök elleni védelem céljával kialakított határőrvidékek rendszere. Utóbbi területekre speciális egyezmények és szabályok vonatkoztak, jellemzőjük volt a magyar nemzetiségű lakosság alacsony aránya, mely erős helyi regionális tudat kialakulásához vezetett (Hardi, 2009). A dolgozat vizsgálatának tárgyát képező térségek esetében több hasonló korábbi *frontier*, határőrvidék funkcióban lévő területet találunk. Horvátország és Szlovénia vizsgált területei korábban a Habsburg birodalom részei voltak, a speciális nemzetiségi összetétel, illetve az erős regionális identitás beépültek a modern horvát és szlovén identitásba.

A történelem során Európa benépesedésével a korábbi széles *frontier* területek folyamatosan töltődtek fel lakossággal és funkcióval, így azok elvékonyodtak. A korábbi határzónák helyett pontos földrajzi, demarkációs céllal meghúzott határok alakultak ki, melyek folyamatos változása a mindenkori államalakulatok közötti feszültség folyamatos indukálója volt. Napjaink meghatározó európai törésvonalai – beleértve a területi különbségekre rávilágító gazdasági és társadalmi integrációban meglévő differenciákat – mind ezen határváltozásokra vezethetők vissza.

A dolgozat vizsgálata modern, demarkáló funkciójú, több esetben *boundary*-ként értelmezhető államhatárookra terjed ki, melyek egy része egykori *frontier* zónákban található.

Az egyes határtípusok áttekintésekor mindenképpen ki kell térni az ún. mentális határok kérdésére. A mentális határ olyan határ, mely az adott területen élők fejében él saját országuk, régiójuk fizikai helyzetével kapcsolatban, a szomszédos országokhoz, régiókhoz viszonyítva. „A mentális határ alatt azt a képzeletbeli vonalat értjük, amely az egyes ember területi identitásának végső földrajzi pontjait köti össze, s amelyen belül élőket még a »mi« csoportjába, a rajta kívül élőket az »ők« csoportjába sorol” (Hardi, 2009; 20). A mentális térképek kialakításában az oktatáspolitikának döntő szerepe van, a gyerekkorban használt tankönyvek, atlaszok által generált, térrel kapcsolatos „bevésődések” tudatformáló szerepe meghatározó, mivel a földrajz, mint tudomány és tantárgy a nemzeti önkép kialakításában mindig szerepet játszott (Hajdú, 2015). A mentális terek szerepe jelentős a regionalizációs folyamatban is: egy ország közigazgatási, vagy egyéb célú térfelosztásának kialakításakor ezek figyelembevétele szükséges, különösen, ha az egyéb régióképző ismérvek hiányoznak vagy gyengék. A határtérségek esetében a mentális határok kérdése több aspektusból is vizsgálható:

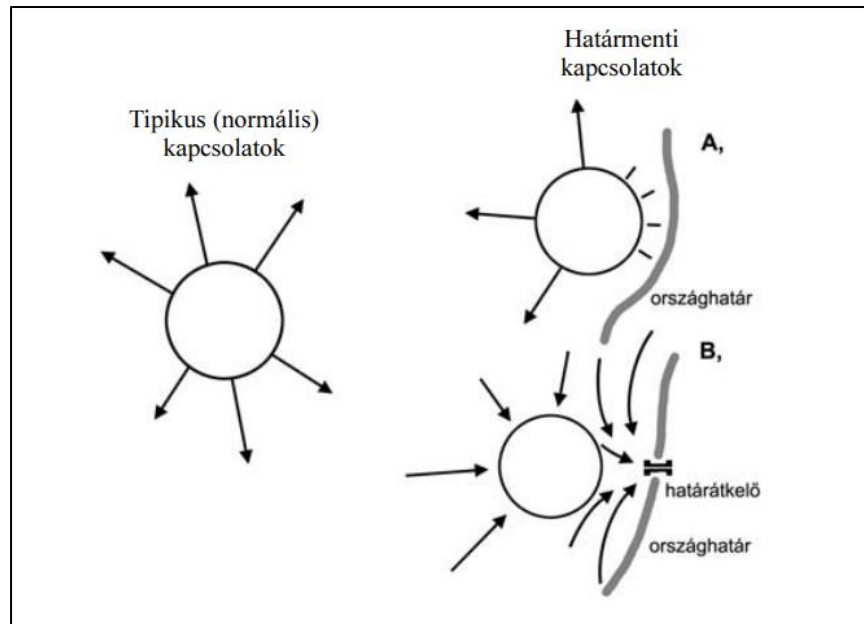
- A vizsgált országok – egykori *fronteir*-ek, jelenleg egyértelmű demarkációs vonallal meghatározott – államhatárai egyúttal mentális határként szolgálnak a szóban forgó országok lakosságának többsége számára, hiszen külön nyelvvel, állami identitással rendelkező országokról van szó, még ha átjárhatóság szempontjából jelentős különbség is van köztük.
- Fontos a határtérség országon belüli lehatárolásával kapcsolatos mentális határ kérdése. A határtérségek lehatárolásakor az EU-ban alkalmazott NUTS 3 léptékű régiók területét vesszük alapul, ezek „határtérség-identitása” azonban változó lehet, tekintettel arra, hogy a vizsgálat programok célterülete több esetben mélyebben benyúlik az egyes országokba. Míg a közvetlen határtérség rendelkezhet határtérség-identitással, a határtól távolabb elhelyezkedő célterületek nem feltétlenül.
- A határtérség – mint határon átnyúló entitás – mentális határának kérdése az előző kategóriához szorosan kapcsolódik, azonban mégis attól külön is értelmezhető. Ez egy külön kutatás tárgyát képezheti – akár teljes európai összehasonlításban. Véleményem szerint erős demarkációs funkcióval rendelkező, főleg korlátozottan átjárható határok esetében ez nem körülhatárolható, vagy legjobb esetben is a közvetlen határtérségre terjed ki, ahol az emberek napi szintű kontaktusa jellemző.

### 2.4.3 Határ menti vs. határon átnyúló szemlélet

A határon átnyúló együttműködés mennyisége és milyensége egy konkrét, körülhatárolható régió vonatkozásában vizsgálható, legyen az földrajzi, közigazgatási, vagy tervezési-statisztikai régió. A hansen (1977) értelemben vett lehatárolás lehet időben dinamikusan változó, jellemzően nem kötődik precízen meghatározott közigazgatási, statisztikai régióhoz, így konkrét empirikus vizsgálatok esetében csak körültekintő előkészítéssel és bonyolult adatgyűjtéssel alkalmas. Az európai területi együttműködésben alkalmazott NUTS 3-szintű lehatárolás – bár megfelel a szakpolitikai és jellemzően tudományos gyakorlatnak is – pusztán önkényesnek és leegyszerűsítőnek tekinthető. Sok esetben ez – nagy méretű NUTS 3 régiók, határra merőleges közigazgatási határvonalak például Szlovákia esetében – téves következtetések levonására ad módot, különösen a „nagy határsűrűségű” kelet-közép-európai térségben, ahol gyakorlatilag teljes államterületek minősülnek így határtérségnek. Ezen esetekben célszerű lehet kisebb területi lépték meghatározása, mely figyelembe veszi a határhoz való fizikai közelséget, de nem negligálja a határtérségben található kisvárosi központokat (LAU 1, korábban NUTS 4 – kistérség, járás), amennyiben statisztikailag a vizsgálat tárgyának vonatkozásában az adatok elérhetők vagy generálhatók.

A területi lehatárolás mellett a másik fontos kérdés, hogy a határ mely oldalát tekintjük a vizsgálat tárgyának. Amennyiben a határnak csupán egyik oldalát vizsgáljuk, abban az esetben *határ menti* kutatásról beszélünk. Amennyiben a két oldal összehasonlításának is van jelentősége, illetve a két oldal közötti interakciók is a vizsgálat tárgyát jelentik, *határon átnyúló* kutatásról beszélhetünk (Hardi, 2015).

Mivel a határ gátolja a kapcsolatteremtést, a határok mentén található települések kapcsolata „féloldalassá” válik. A határokon kialakított átkelési pontok (kapuk) azonban kedvező helyzetbe hozhatják az ún. kapuvárosokat (1. ábra), melyek környezetében valódi határon átnyúló régiók alakulhatnak ki, melyek a kapcsolatok hordozóivá válnak. Ugyanakkor a kapuktól távolabb elhelyezkedő települések periferikus helyzetbe kerülnek, melyek kapcsolatrendszerére a határ menti együttműködés jellemző.



**1. ábra: A határ menti térkapcsolatok formái.**

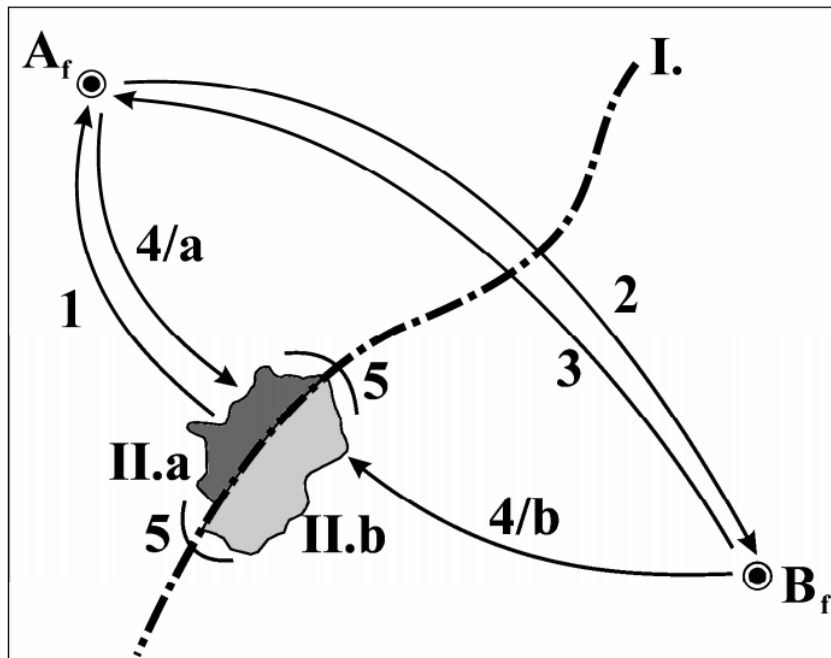
Forrás: Tóth (2004; 65).

Összefoglalásként elmondható, hogy a határ menti együttműködés – függetlenül a határtérség periféria-jellegétől – elsősorban a közvetlen határ menti zónában jellemző, míg a határon átnyúló együttműködés ennél szélesebb térséget is magában foglalhat: jellemzően a határtól elérhető közelségben lévő centrumokat, akár a magtérsegeket, vagy azok bizonyos részeit is.

#### **2.4.4 A határon átnyúló kapcsolatok minősége**

Az államszocializmusban – melyet a központi döntések végrehajtására kialakított tanácsrendszer jellemzett egészen a rendszerváltásig – a határon átnyúló együttműködések centralizált rendszere volt jellemző. A kapcsolatfelvételtől szóló döntés vagy eleve a központtal közösen született, vagy, amennyiben helyben született, a központ jóváhagyásával indulhatott meg a kapcsolatfelvétel. A „testvérvárosi”, „testvérmegyei” kapcsolatok jellemzően az adott „baráti ország” hasonló szintű területi egységével alakultak. Ebben a kapcsolatépítési folyamatban jellemzően a közvetlen határ menti területek nem voltak érintettek, tekintettel azok gyakran jelentős magyar lakosságára (Rechnitzer, 2001). A döntést követően jellemzően diplomáciai csatornákon keresztül vették fel a kapcsolatot az adott ország kiszemelt partnerével. Ezt követően került sor a helyi szint kapcsolatfelvételére, melynek működtetésében gyakran jelen

voltak a központi szervek képviselői is (2. ábra). Ezek a kapcsolatok jellemzően kulturális jellegűek voltak, a gyakorlatban felszínes protokolláris, egy-két évente lezajló kölcsönös vezetői látogatásokban merültek ki.



Jelmagyarázat:

- I. – országhatár
- II. a – „A” ország határ menti régiója
- II. b – „B” ország határ menti régiója
- A<sub>f</sub> – „A” ország fővárosa
- B<sub>f</sub> – „B” ország fővárosa
- 1–4 – A kapcsolatfelvétel lehetséges lépései
- 5 – normális kapcsolattartás

2. ábra: A KGST-országok határ menti régióinak tipikus kapcsolattartási lehetőségei.

Forrás: Tóth (2008), idézi Rechnitzer (2001; 36).

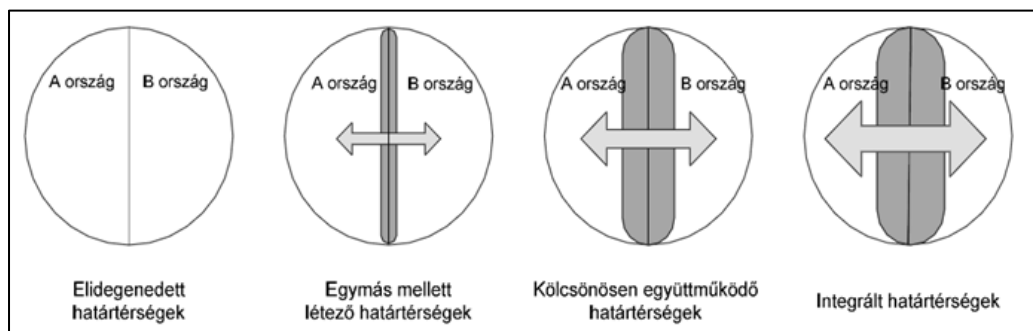
A határtérségek tipologizálására tett kísérletet Martinez (1994), melyben a két oldal közötti együttműködés irányát és intenzitását modellezte. A martinezi modell négy típust különböztet meg (3. ábra):

- Elidegenedett (*alienated*) határtérségek: a napi szintű határon átnyúló kapcsolattartás gyakorlatilag nem jellemző, a két oldal viszonyát politikai, ideológia, vallási stb. szembenállás jellemzi. Az ilyen határtérségek jellemzően ritkán lakottak. Ez a típus volt jellemző a magyar-jugoszláv határra az 1950-es években (Hardi, 2004).
- Egymás mellett létező (*co-existent*) határtérségek: a konfliktusok kezelhető szintre szorulnak vissza, jellemző egyfajta stabilitás, azonban a határon átnyúló kapcsolatok még zártak. Az interakciók korlátozása gyakran a területi fragmentáció megelőzését szolgálja. Ilyen térségek jellemzően a korábban szemben álló országok pacifikált határtérségei, de ez a típus



hozható összefüggésbe a magyar-osztrák határtérsséggel is a szocializmus időszakában (Hardi, 2004).

- Kölcsönösen együttműködő (*independent*) határtérsségek: stabil nemzetközi kapcsolatok, kedvező gazdasági klíma jellemzi, mely mindkét fél számára előnyös. Számos esetben jelentős fejlettségbeli különbség van a két oldal között, így aszimmetrikus viszonyok alakulhatnak ki. Az európai integráció megkezdését megelőzően jellemző típus a magyar határtérsségekre.
- Integrált (*integrated*) határtérsségek: A korábbi nacionalista szembenállást felváltja a békés megoldásokat előtérbe helyező ideológia, így a politika nem akadályozza a termelési tényezők szabad áramlását, melynek eredményeként mindkét oldalon megindul gazdasági fejlődés.



3. ábra: A határ menti térségek tipizálása.

Forrás: Martinez (1994; 7), idézi Hardi (2004).

Martinez modelljéhez fűzött magyarázatában elsősorban az államközi kapcsolatok minőségéből vezeti le az egyes kategóriák közötti különbségeket. Az államközi viszonyokon túl az egyes kategóriákba való besorolásnál figyelembe kell vennünk a gazdasági-társadalmi kapcsolatok mennyiségét és mélységét, a két oldal lakosaiban élő mentális határképet, melynek fejlesztéséhez nem elegendő önmagban az államközi kapcsolatok javítása és a deklarált együttműködés. A valódi integrált határtérsség kialakításához kölcsönös érdekek, megfelelő, testre szabott intézményi megoldások, és aktív, cselekvőképes humán erőforrás szükséges.

Magyarország határszakaszainak vonatkozásában a nyitottabb, átjárhatóbb szakaszokon (schengeni övezet tagországai) egyszerűbb az integráció magasabb fokának elérése. Integrált határtérsségről beszélhetünk az osztrák határ északi és a szlovák határ nyugati részén (l. Hardi, Tóth, 2009). Az integráció jelei mutatkoznak a

magyar-román határtérség bizonyos kitüntetett pontjain (Nagyvárad (Oradea), Arad), illetve a szűken vett magyar-szlovén határterületen. A magyar-szerb határ esetében Szabadka (Subotica) térségében – a nagyvárosi agglomerációk közelsége és a szerb határtérség magyar etnikai jellege révén – megjelentek az integráltság jegyei, ugyanakkor a közelmúltban kiépített határőrizeti infrastruktúra mentális és fizikai korlát funkciója megnehezíti az integráció területén való előrelépést. A magyar-ukrán határ sok szempontból speciális, a legkevésbé átjárható, ugyanakkor igen intenzív interakciók által átszőtt. Az aktuális magyar-ukrán politikai viszony, a magyar kormány Ukrajnával kapcsolatos politikája, a nemzetiségi kérdés, illetve az ebből generálódó európai szinten is tapintható feszültség jó eséllyel csökkentheti az interakciók intenzitását, a korábban kölcsönösen együttműködő térség egymás mellett élővé, adott esetben elidegenítetté válhat.

A magyar-horvát határ véleményem szerint – bár uniós belső határról van már szó – viszonylag kevésbé integrált határszakasznak tekinthető, melynek okai között megtaláljuk a korábbi „elidegenített” határ jelleget, a hosszú szakaszon meghatározó vízi határvonalat, az átkelőhelyek, valamint a gazdaságilag erős városok hiányát. Bali (2012) szerint a magyar-horvát határ a kölcsönösen együttműködő kategóriát képviseli, azonban számos szakaszon ez igen alacsony szintű interakciókkal párosul. Valódi kölcsönös együttműködés csak bizonyos kitüntetett pontokon, a kapuvárosok közelében jellemző (a Pécs–Mohács–Eszék (Osijek) háromszög, Muraköz (Međimurje)–Zala térsége).

Bár Martinez modelljében az integrált határtérségek esetében megjelenik már a „szuverenitásról bizonyos szintjéről való lemondás” és a nacionalizmust felváltó „internacionalista ideológia” (Martinez, 1994; 5), a határon átnyúló interakciók legmagasabb szintjének az ún. határon átnyúló régiókat („*cross-border regions*”) tekinthetjük, mely szupranacionális jellemzőkkel bír és legalább két határtérséget foglal magában (Wróblewski, 2015). Ehhez szükséges a termelési tényezők szabad áramlásának teljes körű biztosítása, a határon átnyúló gazdasági tevékenység feltételeinek stabil megteremtése. Mindemellett szükséges a lakosság megfelelő attitűdjének kialakulása, a két oldal lakossága közötti kapcsolatok intenzívebbé válása, kulturális kapcsolatok, intézményesített határon átnyúló együttműködés, gazdasági-társadalmi, munkaerőpiaci kapcsolatok, az oktatási rendszerek átjárhatósága, illetve a megfelelő infrastrukturális kapcsolat (Wróblewski, 2015). Wróblewski modelljében (4.

ábra) az egyes kritériumok vagy abszolút bináris változóval (X) írhatók le, vagy fokozatosak (1–5) az integráció szintjének megfelelően.

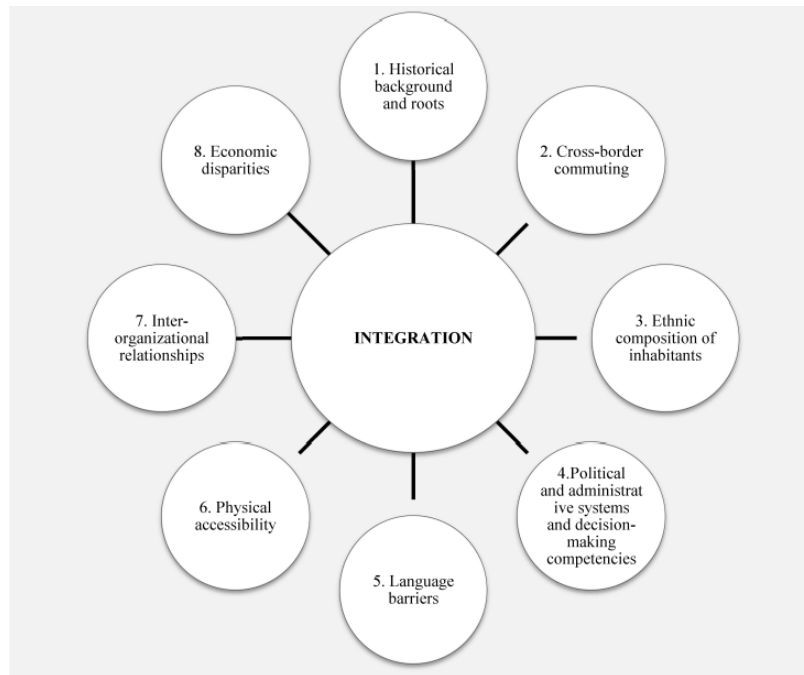
A területi integráció vizsgálata kiemelt kutatási témává vált a 2000-es évek óta, ezen belül a határtérségek integrációjának vizsgálata is jelentős hangsúlyt kapott. Az OECD által alkalmazott funkcionális várostérségekre (*functional urban area* – FUA) vonatkozó lehatárolás munkavállalói mobilitási adatokon alapszik. A FUA egy sűrűn lakott központból, illetve egy azzal szoros integrációban működő hinterlandból áll (OECD, 2013). Az OECD 2013-ban publikált FUA-listája nem veszi figyelembe a határon átnyúló várostérségek vonzásába tartozó esetleges határon túli területeket.

Az ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*) által végrehajtott Metroborder projekt célja a várostérségek közötti határon átnyúló együttműködési megállapodásokban lévő hozzáadott érték bemutatása (Uszkai, 2015a). A Metroborder projekt azon többközpontú (policentrikus) térségeket vizsgálta, melyek központjait országhatárok választották el, és a különböző országokban található központok egymással megállapodást kötöttek, melyben a térséget elválasztó határokat szinergiát teremtő tényezőnek tekintették. Ebben a megközelítésben a különböző oldalon található alközpontok egymással komplementer szerepben vannak, a lehetőségek kihasználása elsősorban a megállapodásban részt vevő feleken múlik (ESPON, 2010). A kutatás 11 térséget vizsgált, valamennyit az Európai Gazdasági Térségen belül, Közép-Európából a Bécs (Wien)–Pozsony (Bratislava), valamint a Katowice–Ostrava térségre terjedt ki. A vizsgált dimenziók a munkacélú mobilitás, a fejlettségben (GDP/fő) meglévő különbségek, az állampolgársági keveredés, illetve a nyelvi akadályok megléte. Bár a tanulmány európai szinten látható, jól integrált térségeket vizsgált viszonylag kis számú mutató alapján, a kutatás komoly differenciákat állapított meg az integrációs szint tekintetében. Részben a Metroborder módszerének továbbfejlesztésére, a kelet-közép-európai térség differenciáltabb vizsgálata érdekében Uszkai (2015a) nyolctényezős modellt vázolt fel, mely lehetőséget ad a történelmi faktorok, az intézményi viszonyok, illetve a fizikai elérhetőség beépítésére is (5. ábra).

			Elidegenedett határtérségek	Egymás mellett létező határtérségek	Kölcsönösen együttműködő határtérségek	Integrált határtérségek	Határon átnyúló régiók
Független kritériumok	Nemzetközi kapcsolati kritériumok	Egyértelmű státuszú nemzeti határ		X	X	X	X
		Geopolitikai kapcsolatok az érintett országok között	1	2	3	4	5
	Nemzeti határral kapcsolatos kritériumok	Magas szinten formalizált nemzeti határ	X	X	X		
		Közepes szinten formalizált nemzeti határ				X	
		Alacsony szinten formalizált nemzeti határ					X
		Átjárható nemzeti határ	1	2	3	4	5
Függő kritériumok	Kulturális kritériumok	Megfelelő attitűd a másik oldali közösség irányába	1	2	3	4	5
		A lakosság közötti kontaktusok intenzitása	1	2	3	4	5
		Kulturális diffúzió	1	2	3	4	5
	Intézményi kritérium	Intézményesített határon átnyúló együttműködés (közös előkészítés, végrehajtás, személyek, finanszírozás)	1	2	3	4	5
	Társadalmi-gazdasági kritériumok	Társadalmi-gazdasági kapcsolatok és viszonyok	1	2	3	4	5
		Határon átnyúló munkaerőpiaci integráció megléte	1	2	3	4	5
		Határon átnyúló oktatási piac megléte	1	2	3	4	5
		Infrastrukturális kohéziós	1	2	3	4	5

4. ábra: A határtérségek integráltságának szintjei és kritériumai.

Forrás: Wróblewski (2013; 10).



**5. ábra: A területi integrációt befolyásoló tényezők.**

Forrás: Uszkai (2015a; 77).

## ***2.5 A határkutatás aktuális kérdései a magyarországi határszakaszokon***

A rendszerváltást követően megnőtt az érdeklődés a határtérségek iránt általában, kiemelten a társadalomföldrajz, valamint az új diszciplínaként megjelenő regionális tudomány berkein belül. A határok felé fordulás tetten érhető a nemzetközi szakirodalomban is, köszönhetően az európai integrációs folyamatnak, azonban a hazai határkutatásnak pár sajátossága kiemelhető (Pete, 2018). Pete (2018) tanulmányában Houtum (2000) tipológiáját felhasználva (áramlási megközelítés – határon átnyúló megközelítés – társadalmi megközelítés) elemzi a hazai határkutatás irányait. Az áramlási megközelítéshez illeszkedő vonzaskörzet-vizsgálatok a nyugati határtérségben indultak, mára ez a határszakasz (Györi, 2006), valamint a magyar-szlovák határtérség (Hardi et al, 2010; Balizs, Bajmóci, 2018) is jól feltártnak számít. A keleti határok mentén a perifériák vizsgálatára, illetve a határon átnyúló együttműködésben rejlő lehetőségek kiaknázására irányult elsősorban figyelem (pl. Baranyi, 2013). Ezekben a

tanulmányokban – az európai eszközök megjelenése okán – már a határon átnyúló megközelítés is tetten érhető. Magyar-szerb viszonylatban a Szeged–Szabadka várostérség vizsgálata (Riczy, 2016) az áramlási megközelítés, míg az Európai Területi Együttműködési Társulás, mint jogi eszköz alkalmazása (Soós, 2012) elsősorban az együttműködési kérdések közé sorolható. Az uniós fejlesztéspolitika határon átnyúló metszetben való vizsgálata szintén a nyugati határtérségben lett kutatva először. Lados (2005) az 1995-ben induló, a három nyugat-dunántúli megyét érintő Magyarország–Ausztria PHARE CBC programot, illetve a 2000-ben induló Kisprojekt Alapot vizsgálta, mely a határon átnyúló együttműködés úttörő programjának számított. A déli határtérség vonatkozásában Riczy (2012) kutatásai emelendők ki, aki a magyar-szerb és magyar-román határon átnyúló együttműködési program térségi hatásait vizsgálta vajdasági szemszögből. Az északi határszakasz viszonylatában mindenképpen fontos megemlíteni Hakszer (2017) kutatásait, aki a 2007-2013-as időszakban megvalósult Magyarország–Szlovákia Határon Átnyúló Együttműködési Program forrásainak területi eloszlását vizsgálta, kiemelten fókuszálva a közvetlen határ menti térségek abszorpciójára.

A dolgozat témájából adódóan a déli határtérség vizsgálatát érdemes külön kiemelni, mely hordoz speciális jegyeket. Horvát viszonylatban a háborús cselekmények, a menekültek megjelenése a békeidőktől eltérő interakciókat generált. A béke megteremtése utáni rendezés, a „békés reintegráció”, az aknamentesítés a védelmi szemléletet helyezte előtérbe. Az általános gazdasági-társadalmi tényezők vizsgálata mellett a geopolitikai, biztonságpolitikai, általános államközi megfontolások kerültek előtérbe. Déli viszonylatban a határkutatás egyik kiemelt témája lett maguknak a határoknak a kérdése: a jugoszláv utódállamok több ponton nem rendezett határainak rendezésére vonatkozó kutatások (pl. Lőrinczné Bencze, 2011), illetve az ezzel összefüggő urbanisztikai (pl. Hardi, Pap, 2006) kérdések. A határon átnyúló együttműködés minőségét jelentősen befolyásolja a határok átjárhatósága, mely – különösen az Európai Unió közlekedésiinfrastruktúra-fejlesztési forrásainak megjelenését követően – az érdeklődés homlokterébe került. A Balkán közlekedési átjárhatósági viszonyait összefoglaló jelleggel írja le Erdősi (2006), illetve a magyar-horvát határtérség viszonyaira kihegyezve tárgyalja Bali (2012), Čelan (2016), illetve Rácz (2017).

A figyelem folyamatosan terjedt a gazdasági-társadalmi kérdések felé: 2010-et követően megjelentek a területfejlesztési kérdésekkel kapcsolatos elemzések (Mezei,

2010; Durbarle et al, 2011; Mezei, Pámer, 2014; Lőrinczné Bencze, 2014), ezen belül a határon átnyúló együttműködések górcső alá helyező tanulmányok is. Csapó et al, (2015) részletesen elemzi a 2007-2013-as Magyarország–Horvátország IPA határon átnyúló együttműködési program eredményeit területi és tematikus metszetben. Rácz (2017) pedig vizsgálja a határtérség városai közötti együttműködések, beazonosítva a főbb kooperációs tengelyeket.

A magyar-horvát kapcsolatok speciális, „államvezérelt” jellege napjainkig megmaradt, így a geopolitikai komponens továbbra is gyakran megjelenik (Rácz, 2017). Ebben szerepe van a stratégiai magyar vállalatok horvátországi (és egyéb poszt-jugoszláv államban végrehajtott) beruházásainak, melyekhez politikai síkra terelődött gazdasági viták kapcsolódnak. Ugyanakkor Szlovénia esetében, melynek gazdasága – sajátos endogén fejlődési modelljének köszönhetően (Lux, 2017) – viszonylag gyorsan regenerálódott, majd az Európai Unióhoz is csatlakozott, széles körű mikroszintű gazdasági-társadalmi együttműködés alakult ki. A két eltérő útban szerepet játszhat a kisebbségi kérdés is: Szlovénia határ menti térségében igen nagy koncentrációban élnek magyarok, akik a rövid határszakaszon a napi szintű interakciók hordozói. Míg Horvátországban hasonló kritikus tömegről nem beszélhetünk, a Drávaszög kivételével sehol sincs jelentős számú magyarság. Mindezek a specifikumok érdekes kutatási témákat kínálnak.

### 3. A HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉS ÉS AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ

#### 3.1 Integrációelméleti alapvetések

##### 3.1.1 A gazdasági integráció fokozatai

A világtörténelem az ősközösség felbomlásától kezdve napjainkig a folyamatos integráció állapotában van, melyet gyakran szakítanak meg különböző történelmi kataklizmák (háborúk, járványok, természeti katasztrófák). A II. világháborút követően, elsősorban a háborúk történeteként jellemezhető viharos európai történelmi múlt meghaladásának igényéből fakadóan megnőtt az érdeklődés a gazdasági és politikai integrációk iránt.

Az integrációk jellemzően a gazdaság valamelyik speciális – könnyen liberalizálható vagy éppen érzékeny – ágazatából indulnak ki, majd maguk után vonják a gazdaság szélesebb területének integrációját, következményként pedig a gazdaságpolitika, adott esetben a politika bizonyos területeinek harmonizációját. Az integrációk közös jellemzője, hogy befelé a korlátokat megszünteti, miközben külső szereplők felé protekcionista szervezatként lép fel. Palánkai (2003) tipológiája alapján az alábbi integrációs alapformákat különböztetjük meg:

- Szabadkereskedelmi terület: az övezeten belüli kereskedelem liberalizált, azonban külső partnerek felé a tagok megtartják saját kereskedelempolitikájukat.
- Vámunió: a belső liberalizált kereskedelem mellett megjelenik a külső szereplők irányába alkalmazott egységes vámpolitika is.
- Közös piac: a belső piacon a termékek (árúk, szolgáltatások) piacának liberalizációja mellett megjelenik a termelési tényezők (tőke, munkaerő) szabad áramlása is.
- Egységes piac: a teljes liberalizáció érdekében a vámokon túl a nem vámjellegű (kvóták, minőségi kritériumok, engedélyezési eljárások) lebontására is törekszik.



- Gazdasági unió: a teljes gazdaságpolitikai integrációt, annak egységesítését tűzi ki célul, melynek végeredményeként bevezethető lehet a közös valuta.

Az integráció fokozatain való előrelépés fő motivációja, hogy az integrációval mikrogazdasági szinten a termelési tényezők ára kiegyenlítődik: megindul az bérek, az egyes termékek és szolgáltatások piacán az árszínvonal közeledése, kiegyenlítődnek a kamatlábak, ami megalapozhatja az egységes valuta bevezetését. Azonban tapasztalati tényként megállapítható, hogy makroszinten számottevő mértékű kiegyenlítődés nem következik be (Losoncz, 1999).

Az integráció jól megragadható hatása, hogy az egyes országok a magasabb áron elérhető termelési tényezőket az integráció alacsonyabb árszínvonalú tagországáiból szerzik be, ezáltal nő a termelés hatékonysága, méretgazdaságossági előnyök keletkeznek, mely végső soron pedig a fogyasztó számára is kedvező, mivel alacsonyabb piaci árakon jut hozzá a termékekhez, miközben szélesedik a választék is. Mindezek következtében az integráció országainak vállalatai számára megnyílik a lehetőség a belső piacon való terjeszkedésre, nemzetközi szereplővé válnak (Palánkai, 2003).

Ebben a megközelítésben a határok felszámolásának kitüntetett jelentősége van: a fizikai, adminisztratív határok kereskedelmi, szabályozási határokként értelmeződnek, melyek léte és megszűnése közvetlen hatást gyakorol a határ két oldalán élők és működő gazdasági szereplők életére.

Tekintettel arra, hogy az integrációban részt vevő nemzetgazdaságok belső piaca sem a tökéletes piac elve alapján működik, szükség van a gazdaságpolitikák integrációjára is. Tinbergen (1954) vezette be a negatív és pozitív integráció fogalmát. Előbbi az akadályok lebontására utal, míg utóbbi az egységes gazdaságpolitika megalkotására, „optimalizálására” (Palánkai, 2003; 52). Utóbbi „új intézmények és együttműködési mechanizmusok” (Losoncz, 1999; 9) megjelenését jelenti, önálló szakpolitikák kialakulását. Például az európai integráció vonatkozásában a Közös Agrárpolitika vagy a Kohéziós Politika is ide sorolható.

### **3.1.2 Integrációs elméletek**

Az európai integrációt megalapozó diskurzust kísérő integrációs elméletek célja, hogy fogalmakat alkotva leírják és megmagyarázzák az integrációt kísérő jelenségeket, egyúttal lehetséges forgatókönyveket adjanak a jövőre vonatkozóan. Az egyes

integrációs elméletek politikailag nem univerzálisak: egy adott időszakban születtek, nem tekinthetők általános érvényűnek. Emellett politikailag nem semlegesek, kötődnek valamelyik politikai áramlathoz, ennek megfelelően az a különböző európai politikai csoportosulások (pártcsaládok) ezek különböző kombinációit alkalmazzák ideológiájukban és programjukban, ami mindmáig napig meghatározza az európai integrációval kapcsolatos diskurzust. Az alábbiakban röviden áttekintem az európai integrációs folyamat során meghatározó elméleti irányzatokat.

Föderalizmus: a föderalista aktivisták célja, a háború fenyegetését elkerülendő, egyenjogú államok szövetségének kialakítása. Spinelli (1972; 68) szerint „a nemzeti államok elvesztették létjogosultságukat” (Palánkai (2005) ford.), így szükség van az egyesült Európa létrehozása, a nemzeti hatáskörök folyamatos áttelepítésével. Az európai integrációt születő föderációnak tekintették, nagy hangsúlyt fektettek a jogharmonizációra és -egységesítésre, illetve az önálló adókivetési lehetőségének megteremtésére. Szintén támogatták az Európai Parlament közvetlen választását, mely közvetlen európai legitimitációval rendelkező jogalkotó testületet eredményez (Kende, 2003). Spinelli (1972) szerint a föderalizmusban az egyes hatalmi szintek között egyértelmű munkamegosztás van, nem törekedtek a nemzeti azonosság felszámolására, azonban a megfelelő egyensúly mellett érveltek.

A funkcionális elmélete szerint az integráció sikeressége szempontjából a legfontosabb kérdés a hatékonyság. Mivel a nemzetállam nem képes hatékonyan ellátni feladatát, ezért bizonyos funkciókat integrációs szervezetek számára kell delegálni (Palánkai, 2005). A funkcionálisban is megjelenik a háború megelőzése, mint cél (Mitrany, 1965-66). Ugyanakkor az integrációs struktúráknak politikamentesnek kell lennie, ezért olyan területről kell kiindulnia, mely politikamentes, technokrata módon irányítható: az integráció a kevésbé politikaérzékeny területekről „átcsordul” („*spill over*” – Mitrany, i.m.) további területekre (Kende, 2003).

Az integráció '60-as évek közepén való megrekedése (a többségi szavazás bevezetésének kísérlete, az azt követő francia „üres székek politikája”, majd a Luxemburgi Kompromisszum) felerősítette a hagyományos, a nemzetállamok szuverenitását hangsúlyozó kormányközi megközelítés jelentőségét. A kormányköziség kritikát fogalmaz meg a föderalista és funkcionális megközelítéssel szemben, miszerint az integrációs intézmények nem képesek ellátni az állami feladatait (Hoffmann, 1969). Ez a konzervatív európai pártok meghatározó megközelítésévé vált.

Az 1990-es évek integrációs nekilendülésében fogant a neofunkcionalizmus elmélete, mely a legátfogóbb megközelítésnek tekinthető. Követői között voltak az európai integráció meghatározó képviselői (Schumann, Monnet, Hallstein – Kende, 2003). Elméletük alaptétele, hogy a nemzetállamok egyre kevésbé képesek ellátni társadalmi, gazdasági és politikai funkcióikat, kifejezetten meghatározott területeken (közlekedési hálózatok, kutatás-fejlesztés, biztonságpolitika – Losoncz, 1999), ezért ezeken a kulcsterületeken szükség van a technokrata irányításra, mely „átcsordul” egyéb területekre is. Fontosnak tartották a politikai integrációt, azonban nem a nemzeti elitiek kizárásával, hanem azok érdekeltté tételével (Lindberg, 1963).

Speciális, intézményi és eljárási kérdésekre fókuszáló megközelítésnek tekinthető az ún. rezsimelemélet, mely a funkcionista / neofunkcionista elméletek közé sorolható. Abból a feltevésből indul ki, hogy az integráció kiindulópontjai olyan területek, amelyek komplexitásuk miatt nem kezelhetők az egyes nemzetállamok által egyedül, ezért közvetítő struktúrákra, mint döntéshozatali keretekre van szükség, melyek fennmaradása hosszútávú előnyökkel jár a benne résztvevőknek. Ezek a „rezsimek” akármikor lecserélhetők, illetve áthelyezhetők a különböző szintek (szubnacionális, nemzeti, transznacionális, nemzetközi) között (Wallace, 1983). Ezeket a rendszereket a kormányközi alkufolyamat hatékonyabbá teheti, ezáltal a nemzetállami politikusok meggyőzhetőek, jelentőségük felértékelődik (Moravcsik, 1993). Utóbbi megközelítést nevezzük „liberális kormányköziségnek” (Palánkai, 2005; 1224).

Az interdependencia-elmélet a hidegháborús fegyverkezési verseny okán keletkezett, abból indul ki, hogy a nukleáris fenyegetés valóra váltása kölcsönös pusztuláshoz vezetne. Realista megközelítésnek nevezhető, mely hangsúlyozza, hogy a gazdasági együttműködés következtében létrejövő összefonódás lehetetlenné teszi, hogy egyes kormányok monopolizálni tudjanak bizonyos erőforrásokat, így az államok kölcsönös függésbe kerülnek egymástól. Meghatározó gondolkodóik szerint a katonai hatalom jelentősége csökken, így a katonai hatalommal nem rendelkező államok jutnak meghatározó szerephez (Kende, 2003).

### 3.1.3 Az integrációelméletek és a határon átnyúló együttműködés

Az előbbieken bemutatott elméletek közül a föderalizmus, valamint a funkcionalizmus (illetve az annak nyomán kialakult egyéb elméletek) számos ponton kapcsolódnak a határon átnyúló együttműködés kérdéséhez.

A föderalizmus, bár föderáció kialakítását célozza, az egyes hatalmi szintek munkamegosztását is hangsúlyozza (Palánkai, 2005), mely a *multi-level governance* korai megfogalmazásának tekinthető. Ebben a határon átnyúló együttműködések, a határtérségek együttműködése konkrétan nem jelenik meg, azonban a föderalizmus, mint végső cél magában hordozza a határok eliminálódását.

A funkcionalista megközelítés egyértelműbben utal a határon átnyúló struktúrák szükségességére, mivel a hatékonyság elvéből indul ki. Azon helyzetekben, ahol a nemzetállamok nem tekinthetők elég hatékonynak, belépnek a technokrata struktúrák. A többszintű kormányzás, mint elv az Európai Bizottság 2001-es Fehér Könyvében jelenik meg először, lefekteti a jó kormányzás alapelveit, a nemzetállamok alkotmányos alapjaihoz azonban nem nyúl. A határon átnyúló együttműködések szerepét kiemeli, különösen a hálózatosodásban való részvétel előnyeit, illetve annak szükségességét, hogy a határon átnyúló együttműködések az európai jog védelmét élvezzék (EC, 2001). A többszintű kormányzás, az egymással átlapolódó komplex struktúrák egyfajta „új középkori” helyzetet idézhetnek elő (Palánkai, 2005; 1225), melyet egymással átfedő hatalmi struktúrák jellemeznek. A határon átnyúló együttműködések támogatása ennek kísérleti terepeként értelmezhető, különösen az európai területi társulások (EGTC – *European Grouping of Territorial Cooperation*) megjelenése a jogrendszerben (2006), mely határon átnyúló jogi személyiségeket hoz létre, melynek következtében határon átnyúló jogilletékessége keletkezhet egy külföldi országban bejegyzett szervezetnek.

Az integráció mélyítését folyamatosan kísérte a határon átnyúló együttműködések jelentőségének növekedése, melynek részletes bemutatására a kohéziós politika és a határon átnyúló együttműködések kapcsolatát bemutató részben térek ki részletesebben.

### 3.2 A szubszidiaritás elve – történelmi előzmények

A hatékony határon átnyúló együttműködés elengedhetetlen feltétele a helyi hatalmi szintek közvetlen kommunikációja, melyre a modern társadalomtudományi szakzsargon a szubszidiaritás kifejezéssel szokott hivatkozni, mely – mint hatalommegosztási elv – az európai keresztény eszmetörténetben gyökerezik (Vana, 2017). A katolikus és protestáns társadalomfilozófia Aquinói Szent Tamásra hivatkozik, aki a horizontális – egyén és állami közötti – viszonyok szabályozására utalt (Faludi, 2013). XIII. Leó pápa (1878-1903) szerint az állam és az egyén közötti intézmények hálózata adja meg a lehetőséget az együttműködésre. Az állam nem avatkozhat be ezek működésébe, hanem támogatnia kell (Stjerno, 2004; 56). Ezt a tanítást fejlesztette tovább XI. Piusz pápa 1931-ben megjelent „*Quadragesimo Anno*” című enciklikájában, melyben a kapitalista társadalmi berendezkedés kritikáját fogalmazta meg. Az államnak vannak a társadalommal szemben feladatai, azonban ezt a szubszidiaritás elvével összhangban kell ellássa. Abban az esetben léphet be az egyének viszonyrendszerébe, amennyiben az egyének, családok vagy civil szervezetek képtelenek a feladatot ellátni. Amennyiben az államnak nincs megfelelő erőforrása a feladatok ellátására, támogatnia kell a civil (közvetítő) szervezeteket (Stjerno, 2004; 66).

Nyugat-Európában a nemzetállamokra épülő veszfíliai rend kiépülését megelőzően jellemző szétszabdalt, többszintű kormányzási struktúrák maguk után vonták a helyi és regionális szintek együttműködésének viszonylag nagy szabadságát, ugyanakkor a XX. század elejére Európa-szerte gyakorlattá vált a szigorúan őrzött, vámokkal és egyéb kereskedelemkorlátozó eszközökkel felszerelt nemzetállami határok rendszere. A helyi szintek együttműködésében rejlő lehetőségek „újrafelfedezésében” komoly szerepet játszott a II. világháborút követő gazdasági és társadalmi fejlődés, valamint az európai integráció megindulása. A határon átnyúló együttműködések másik mozgatórugója a szubszidiaritás, mint alapelv mellet a területi kohézió, mely az európai integráció különböző szintjein más és más értelmezésben és tartalommal jelent meg a szerződésekből és a szakpolitikai gyakorlatban. A következő alfejezetekben ezeket a lépéseket tekintem át röviden.

### 3.3 A kohézió és a szubszidiaritás az integráció fázisaiban

#### 3.3.1 Az Európai Gazdasági Közösség megalakulása

Az európai integráció elindításában kulcsszerepet betöltő Római Szerződés (1957, hatályba lépés: 1958), bár konkrét eszközöket nem határozott meg, a preambulumban utalt a területi különbségek csökkentésének szükségességére („*reducing the differences existing between the various regions and the backwardness of the less favoured regions*” – idézi Manzella, Mendez, 2009; 5). Mindezt a közös piac hatékony működésének elősegítése érdekében tartották fontosnak kiemelni. Ezen kitétel beemelésében szerepet játszhatott a szerződés aláírásának helyt adó Olaszország közismert belső területi fejlettségi problematikája, a Mezzogiorno kérdése (Manzella, Mendez, 2009). Már a Római Szerződés hatályba lépésével létrejön az Európai Szociális Alap (Horváth, 2005), mely az elsőnek tekinthető a strukturális alapok sorában.

A területi politikai kialakítása szempontjából meghatározóbb volt az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) 1975-ös felállítása. Az európai regionális politika az európai szociális modell szimbólumává vált: az egységes piac kialakítása kapcsán az elmaradott régiókat sújtó terhek csökkentése, a versenyképesség növelése volt a fő cél (Streitenberger, 2013). Ezzel jelentősen hozzájárult az európai integrációs folyamat legitimációs bázisának megteremtéséhez (Manzella, Mendez, 2009).

A hanyatló ipari térségek vártnál lassúbb felzárkózása, valamint az ibériai bővítés (Portugália és Spanyolország csatlakozása – 1982) kikényszerítette a strukturális politika reformját. Az Egységes Európai Okmány (*Single European Act* vagy *Single Act* – 1985) vezette be a „gazdasági és társadalmi kohézió” fogalmát (EC, 1985; 130a cikk). A szerződés előírja, hogy a tagállamoknak saját gazdaságpolitikájukat oly módon kell koordinálniuk, hogy csökkenjenek a régiók közötti különbségek, melyhez a Közösség a strukturális alapokon keresztül nyújt támogatást (EC, 1985; 130b cikk).

Az Egységes Európai Okmánnyal a közösségi kohéziós politika alapjainak lerakása megtörtént, azonban a határon átnyúló együttműködés, mint a kohézió elérésében szerepet játszó eszköz, valamint a szubszidiaritás, mint alapelv nem jelenik meg. Ennek ellenére környezetvédelmi kérdésekben az Okmány országok közötti, valamint illetékes nemzetközi szervekkel való együttműködést ír elő. Továbbá a

Közösséget olyan lépések tételére hatalmazza fel, mellyel a környezet, az emberi egészség védelme, illetve a természeti erőforrások hasznosítása terén hatékonyabban lehet fellépni, mint tagállami szinten (EC, 1985, 130r cikk).

### 3.3.2 Az Európai Unióról szóló szerződés

Az 1992-ben aláírt, az Európai Unió létrehozásáról szóló maastrichti szerződés jelentősége a határon átnyúló együttműködések előmozdítása szempontjából kiemelkedő. A szerződés szól az Európai Monetáris Unió létrehozásáról, melyet a gazdasági és társadalmi kohézió, mint közösségi cél kiemelése kísér. Ennek érdekében – a korábban már kialakított strukturális alapok mellett – létrejött a Kohéziós Alap (1994), melyből a szegényebb, közelmúltban csatlakozott tagállamok részesülhettek (Görögország, Írország, Portugália, Spanyolország – Manzella, Mendez, 2009).

Bár a gazdasági és társadalmi kohézió kiemelt szerephez jutott, annak definíciójával a szerződés adós maradt, a korábbi, Római Szerződésben használt formulát alkalmazta továbbra is a „különbségekre” („*disparities*”) helyezve a hangsúlyt. Ez a fajta szemlélet a homogenitást, mint elérni kívánt célt sugallja (Boe et al, 1999), ami nyilván irreálisnak tekinthető. Ekkortól datálható a hároméves rendszerességgel megjelenő kohéziós jelentések készítése, mely területi léptékét tekintve regionális.

A Maastrichti Szerződés másik fontos eleme a szubszidiaritás elvének beemelése az Európai Közösséget létrehozó szerződésbe (EP, 2018). A szubszidiaritás a hatalom különböző szintjei közötti hatalommegosztásról szól, mely két irányban is értelmezhető. Egyrészt kizárja az Európai Unió beavatkozását olyan területeken, mely alacsonyabb szinteken (állami, regionális) hatékonyabban ellátható. Ezzel szándékoztak elejét venni az uniós hatáskörök korlátok nélküli bővülésének („*competence creep*” – Faludi, 2013). Másfelől viszont feljogosítja az Uniót, hogy hatásköröket gyakoroljon olyan esetekben, amikor a tagállamok egy adott célkitűzést nem tudnak egyedül hatékonyan elérni, vagy az Unió fellépése hozzáadott értékkel jár (EP, 2018). Bár a szubszidiaritás a Bizottság „túlhatalmának” elkerülése érdekében kialakított biztosítékként került a szerződésbe, biztosítékot jelent az szubnacionális szint bevonására a gazdasági és társadalmi kohézió elérése tekintetében. Ebben az értelemben a szubszidiaritás a decentralizált döntéshozatal preferálását jelenti (Faludi, 2013). Ez fontos szerepet játszott az európai régiók megerősítésében, a kohéziós politika tekintetében pedig végrehajtási megoldások széles körét eredményezte (Harguindéguy, Bray, 2009).

A szubszidiaritás új értelmezése kapcsán, különös tekintettel a határon átnyúló együttműködésekre, kiemelendő, hogy nem csak az igazgatási-fejlesztési területi szintek (*hard spaces*) bevonására, hanem a helyi együttműködésekre épülő – adott esetben határon átnyúló együttműködést is végző – szervezetek (*soft spaces*) bevonására is kiterjedhet (Allmendinger et al, 2015). Ez a fajta értelmezés teszi lehetővé, hogy az Unió által indított együttműködési programok helyi szinten meghatározott célok mentén, helyi döntéshozatallal működhessenek.

### **3.3.3 Finomhangolás: Amszterdam, Lisszabon – a területi kohézió megjelenése**

Az Amszterdami Szerződés (1997, hatályba lépés 1999) külön jegyzőkönyvet csatolt az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez, melyben lefektették a szubszidiaritás elvének alkalmazását. Ennek értelmében hivatkozott a szubszidiaritás elvének regionális és helyi alkalmazására (EP, 2018). Az Amszterdami Szerződés gazdasági és társadalmi kohézió mellett bevezeti a területi kohézió fogalmát is. Ezt az új kohéziós fogalom mibenlétéről szóló intenzív vita követte (Manzella, Mendez, 2009), többen az európai szociális modell „területésítésének” tekintették (Davoudi, 2005), melynek eredményeként született meg – több körös egyeztetés után, mint területfejlesztési szakminiszterek állásfoglalása – az Európai Területfejlesztési Perspektíva (*European Spatial Development Perspective – ESDP*, 1999). Az ESDP jelentősége a határon átnyúló együttműködések szempontjából meghatározó. Megalkotásának fő mozgatórugója az európai régiók közötti funkcionális kapcsolatok koordinációjának (beleértve a transznacionális és határon átnyúló együttműködést) elősegítése, a szektorális közösségi programok területi hatásának vizsgálata, illetve a területi szempontok figyelembevétele következtében beálló előnyökre vonatkozóan a figyelem felhívása (Faludi, 2013). A dokumentum a határon átnyúló együttműködést számos kontextusban említi, kiemelten a várostérségek területi tervezését, valamint a környezetvédelem kérdését. Bár az ESDP jelentősége kiemelkedő, a végleges potsdami keltezésű nyilatkozatot megelőző munkaanyagok bizonyos szempontból ambiciózusabbak voltak: területi érdekartikulációról (*spatial articulation*) és területi integrációról (*spatial integration*) szóltak, kiemelten határon átnyúló metszetben (Boe et al, 1999).



A 2007-ben kelt Lisszaboni Szerződés (hatálybalépés: 2009) a szubszidiaritás elvének alkalmazását tovább pontosította, a tagállami parlamentekhez – illetve föderális országok esetében a tartományi testületekhez – telepítve bizonyos előzetes véleményezési jogosítványokat (*subsidiarity objection, early warning system*) (Vana, 2018), ezáltal csökkentve a közösségi hatáskörbővülés lehetőségét. Ugyanakkor Lisszabon az Amszterdami Szerződés által bevezetett területi kohézió tekintetében megosztott hatáskört vezetett be, pontosabban területi dimenzióval ruházta fel alapszerződési szinten a gazdasági és társadalmi kohéziót (Manzella, Mendez, 2009). Ezt igen komoly vita kísérte, mivel a tagállamok jelentős része nem kívánt szignifikáns hatáskört telepíteni közösségi szintre. Ugyanakkor, mivel pontos szempontokat nem határozott meg, éppen a szubszidiaritás elvének alkalmazásán keresztül tette lehetővé a tagállamoknak a közös politika mélyítésének, ezáltal a területi szempontok szélesebb körben való alkalmazásának megakadályozását (Faludi, 2013).

A területi kohézióval kapcsolatos diskurzus újraindítását célozta a területi kohézióról szóló zöld könyv (*Green Paper on Territorial Cohesion*), melynek alcíme a területi sokféleség fejlesztési potenciálként való értelmezésére enged következtetni. A dokumentum szerint a területi kohézió a kohéziós politika továbbfejlesztését, annak rugalmasabbá tételét, a megfelelő területi szintekhez, helyi igényekhez való igazítását, a többi szakpolitikával való összehangolását szolgálja, a szubszidiaritás elvével összhangban (EC, 2008). A Zöld Könyv több ponton kitér a határon átnyúló együttműködés jelentőségére, különösen kiemelve a környezetvédelem, a környezeti kockázatok kezelése, valamint a határon átnyúló egészségügyi szolgáltatások kérdését.

Területi kohézió vonatkozásában még a 2011-es magyar elnökség alatt a területi tervezésért és fejlesztésért felelős miniszterek informális ülésén elfogadott, nem hivatalos EU-dokumentumnak minősülő Területi Agenda 2020 (*Territorial Agenda 2020*) emelendő ki, mely – bár sok újdonságot a korábbi nyilatkozatokhoz képest nem tartalmazott – a határon átnyúló együttműködések kérdésében határozott álláspontot foglalt el. A régiók kölcsönös függésének növekedését az EU-integráció szélesedésével hozza összefüggésbe, melyet a határok megléte akadályoz. Külön kiemeli az EU külső határai mentén való integráció szükségességét, illetve a határrégiók erőforrásaiban rejlő lehetőségeket. A városhálózat policentrikus fejlődéséhez szintén elengedhetetlennek tartja a határon átnyúló interakciókat, üdvözli a hosszútávú határon átnyúló stratégiák kialakítását, az EGTC-k szerepvállalását (EU2011.hu, 2011).

### 3.4 Az Európa Tanács szerepe

Az Európai Közösség intézményein túl a határon átnyúló együttműködések előmozdításában fontos szerepet játszott az Európa Tanács (ET). Több tagország javaslatára 1980-ban került kidolgozásra a Madridi Konvenció, melynek célja a helyi és regionális önkormányzatok közötti együttműködés egyszerűbbé tétele, egységes jogi keretbe foglalása (Perkmann, 2003). Az egyezmény preambuluma kifejezetten a területfejlesztés, környezetvédelem, közszolgáltatások fejlesztése, illetve a katasztrófa-elhárítás területén célozza a helyi együttműködések előmozdítását, azonban hivatkozik a határtérségek gazdasági és társadalmi felzárkóztatására is (CoE, 1980).

Az egyezmény aláírói között napjainkra megtalálható valamennyi, az ET-hez még az EU-bővítés előtt csatlakozó kelet-közép-európai ország. Magyarország a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló 1997. évi XXIV. törvénnyel ratifikálta. A ratifikáció, valamint az azt megelőző területfejlesztésről és -rendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény megnyitotta a lehetőséget a határon átnyúló együttműködési megállapodások „sorozatgyártásához”, főleg a határközeli megyékben. Mindez hozzájárult ahhoz, hogy az önkormányzatok maguk tegyenek lépéseket az europeizáció felé, ezáltal megalapozzák a későbbi Európa Unió által finanszírozott határon átnyúló együttműködési programokban aktivizálható partnerségi hálót.

A Madridi Konvenció elfogadásával kidolgozásra került három további jegyzőkönyv, melyek célja a határon átnyúló együttműködésekkel kapcsolatos döntéshozatal hatékonyabbá tétele. Ezek közül az euroregionális együttműködési csoportosulásokról (*Euroregional Cooperation Groupings – ECG*) szólót fontos megemlíteni. Az eszköz célja az euroregionális együttműködések helyi beágyazottságának elősegítése, lehetőséget adva az együttműködő partnereknek közös testületek létrehozására, ezáltal erősítve az euroregionális kezdeményezéseket (Gyelnik et al, 2016). Az ECG, mint jogi személyiséggel nem járó együttműködési forma az Európai Unió által a későbbiekben megalkotott határon átnyúló jogi személyiséggel járó együttműködési formák előfutárának tekinthető.

Az ET által működtetett Helyi és Regionális Hatóságok Európai Kongresszusa a területi kohéziót a pán-európai vízió egyik végső céljának tekintette, így még az ESDP-

nél is ambiciózusabb megfogalmazással élt, javasolva egy területi kohézióval foglalkozó obszervatórium megalakítását (Boe et al, 1999).

## 4. AZ EURÓPAI KOHÉZIÓS POLITIKA ÉS A HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉS

### 4.1 A kohéziós politika alakulásának főbb állomásai

#### 4.1.1 A kezdetektől az keleti bővítésig

Az Európai Regionális Fejlesztési Alap 1975-ös felállítása a kohéziós politika kialakulásának fontos mérföldköve. Az alap célja kettős volt: a regionális különbségek kezelése, valamint a gazdasági és monetáris unió kiépítése előtt álló akadályok leküzdése (Manzella, Mendez, 2009). Az erről szóló rendelet, bár a regionális különbségek mértékéhez köti a forrásokat, az allokáció nemzetállami szinten történik. A kormányzatokhoz delegálja a kedvezményezett területek kijelölését, melyeket amúgy a kormányok saját politikájuk célrendszerével összhangban is támogatnak, valamint alkalmasak az Alap támogatására is (EC, 1975). Ez a szemlélet gyakorlatilag az addicionalitás elvének feleltethető meg. Az Alap az első programozási időszakban (1975-1977) 1,3 milliárd európai elszámolási egységet tett ki, melynek legnagyobb kedvezményezettje Olaszország (40%), az Egyesült Királyság (28%), valamint Franciaország (15%) voltak (EC, 1975; 2. cikk).

Az 1979-ben elfogadott első reformcsomag egyik legfontosabb eleme az Alap forrásainak 50%-kal való megemlése, azonban így is csupán a közös költségvetés 7%-át tette ki (Manzella, Mendez, 2009). A másik jelentős elem viszont a kohéziós politika „közösségiesítése” irányába mutat: közösségi jelentőségű beavatkozások támogatásának lehetősége (Manzella, Mendez, 2009). Az ún. közösségi programok az 1984-ben elfogadott reformcsomaggal jelentek meg, melyek a kohéziós politika 20%-áig terjedhettek (Manzella, Mendez, 2009), ezzel tovább erősödött a politika közösségi jellege.

A kohéziós politika első jelentős reformjára az Egységes Európai Okmány elfogadását (1985) követően, hosszú egyeztetést követően 1988-ban került sor. A reformban szerepet játszott az ibériai bővítésből fakadó versenyképességi kihívás kezelésének kényszere (Manzella, Mendez, 2009), illetve a korábbi programokkal

kapcsolatban a monitoring-rendszer hiányára vonatkozó kritikák (Bachtler et al, 2013). Ekkor kerültek lefektetésre azok az alapelvek, melyek kisebb-nagyobb változtatásokkal, mindmái napig meghatározók:

- „koncentráció: a legelmaradottabb térségekre való koncentráció;
- partnerség: az állami, programirányítást végző szereplőkön túl a regionális és helyi szereplők részvételének a biztosítása;
- programozás: az évenként költségvetési szemlélet helyett többéves programok készítése;
- adicionalitás: a közösségi támogatás nem helyettesíti a hazai finanszírozást, hanem azt kiegészíti azt” (Streitenberger, 2013; 37).

A reform együtt járt a költségvetés ismételt megkettőzésével az 1989-1993-as költségvetési időszakra vonatkozóan (Manzella, Mendez, 2009).

A Maastrichti Szerződést követően a kohéziós politika ismét átfogó reformon ment keresztül. Ekkora tehető a Kohéziós Alap felállítása, melynek fontos szerepet szántak a Gazdasági és Monetáris Unió kialakítása előtt álló akadályok leküzdésében (EC, 1994). Az Alap a bruttó nemzeti termék (GNP) 90%-át el nem érő országok környezetvédelmi és infrastruktúra-fejlesztési projektjeire adott támogatást, 1999-ben 2,6 millió ECU-t elérő, évente növekvő költségvetéssel (EC, 1994). Ezzel együtt a kohéziós politika költségvetése az 1988-as 16%-ról 31%-ra emelkedett (Streitenberger, 2013). Jelentős intézményi előrelépés volt, hogy pontosan szabályozták a tagállamok és a Bizottság együttműködését a programozás és a végrehajtás folyamatában. Az Európai Parlament és a Tanács – a Bizottság javaslatára – elfogadja a költségvetést, melynek alapján a Bizottság meghatározza a stratégiai irányvonalakat. Ez alapján az egyes tagországok elkészítik a saját stratégiai referenciakeretüket (*National Strategic Reference Framework*), melyet több operatív program alkothat (Streitenberger, 2013). Az egyes operatív programokat a Bizottság hagyja jóvá, azonban a végrehajtás már túlnyomórészt a tagország feladata („*shared management*”). A Bizottság funkciója az egyes programok monitoringja, szintén a tagországokkal együttműködve (Streitenberger, 2013).

A tagállami szerepvállalás előtérbe kerülése ugyanakkor azt eredményezte, hogy a kohéziós forrásokat a kormányzatok saját forrásként kezelték („renacionalizálták” – Harguindéguy, Bray, 2009; 747), ami a kohéziós politika 1999-es újraszabályozásakor arra sarkallta a Bizottságot, hogy a döntéshozatalt a programok célterületét képező régiók szintjére delegálja. A szubnacionális szint megerősítése mellett a 2000-2006-os

programozási időszak a célrendszer radikális egyszerűsítését eredményezte: a korábbi hat célt tartalmazó logika helyett megjelent a hármas célrendszer:

1. fejlődésben elmaradott régiók felzárkóztatása;
2. strukturális nehézségekkel küzdő, szerkezetváltó régiók támogatása;
3. oktatás, képzés, foglalkoztatás korszerűsítése (EC, 1999a; 1. cikk).

A másik újítás a korábbi közösségi kezdeményezések rendszerének átláthatóvá tétele: négy átfogó kezdeményezés (INTERREG, EQUAL, LEADER, URBAN) maradt (Manzella, Mendez, 2009), melyek szintén az erősebb közösségi szerepvállalás irányába mutattak. Ebben az időszakban jelenik meg a hatékony forrásfelhasználás ösztönzése, illetve az alulköltés szankcionálására az ún. *decommitment* (Bachtler et al, 2013), azaz a pénzügyi kötelezettségvállalás utólagos csökkentése.

#### **4.1.2 A 2007-2013-as időszak kohéziós politikája**

A 2007-2013-as időszakot előkészítő reform meghatározó körülménye volt a keleti bővítés: a tíz, majd két további taggal gyarapodó Unió jelentősen megnövelte a területi különbségeket, ezáltal a kohéziós politika területi fókuszát keletre tolta. Az új, szintén hármas, célrendszer az alábbiak szerint alakult:

1. „konvergencia” célkitűzés: fejlődésben elmaradott (NUTS 2) régiók, ahol az egy főre jutó GDP nem éri a közösségi átlag 75%-át;
2. „regionális versenyképesség és foglalkoztatás” célkitűzés: valamennyi további (NUTS 2) régió, mely nem esik az 1. célkitűzés alá;
3. „európai területi együttműködés” (ETE) célkitűzés: határokon átnyúló, transznacionális és interregionális együttműködés erősítése (EC, 2006a; 3. cikk (2)).

Az, hogy valamennyi, az első célrendszer alá nem került régió automatikusan a második cél által kedvezményezetté válik, a korábbi kohéziós országok relatív pozícióvesztésének kompenzálása érdekében jött létre. A kohéziós politika a bővítéssel tovább növekedett költségvetési értelemben is: 347 milliárd eurós költségvetésével a teljes uniós büdzsé 35,7%-át tette ki (Manzella, Mendez, 2009).

A 2007-ben induló, 2008-ban Európát is elérő átfogó gazdasági válság kihívás elé állította az európai gazdaságot, azon belül is elsősorban a szociális modellt. A válság következtében beálló forrásszűkösebb állapot új prioritások felállítására készítette a kormányokat. A versenyképesség és az európai integráció alapvető értékeinek

megőrzése jegyében született a lisszaboni stratégia, mely a közös belső piac teljeskörű megvalósítása érdekében a tudásalapú gazdaságra való átmenetre, az ehhez szükséges információs társadalom kiépítésére, valamint kutatás-fejlesztési tevékenység előmozdításán keresztül a versenyképességre helyezte a hangsúlyt. Ennek ellensúlyozására az európai szociális modell korszerűsítését, a társadalmi kirekesztés elleni harc és egy egészségesebb növekedés megteremtését is előirányozta (EP, 2009).

A Lisszaboni Stratégia, valamint a 2001-ben elfogadott Göteborgi Menetrend meghatározóak voltak a 2007-2013-as célok és prioritások tekintetében. A fő cél új munkahelyek teremtése volt, a kutatás-fejlesztés támogatása inkább eszközként jelent meg, azonban így is a források 25%-a jutott a kutatási és innovációs infrastruktúra, a technológiatranszfer, valamint a kis- és közepes vállalkozások, klaszterek fejlesztésére (Streitenberger, 2013).

A 2007-2013 közti kohéziós politika hatékonyságára vonatkozóan több tanulmány is világot látott. Több szerző kétségbe vonja a politika célszerűségét, vagy korlátozottan sikeresnek tartja, különösen a közlekedési infrastruktúra-fejlesztési projekteket, illetve a visszaszoruló iparágak támogatását, melyet erőforrás-elvesztegetésnek lehet minősíteni (Varga, 2016). Ugyanakkor több ökonometriai módszerrel készített vizsgálat jelentős hatásokról beszél (Bachtler, Gorzelak, 2007). A kohéziós politika hosszútávon hozzájárulhat az endogén növekedés feltételeinek megteremtéséhez, a támogatott régiókban a jövedelem, illetve a gazdasági kibocsátás növekedéséhez. Ugyanakkor rövidtávon inflatorikus hatásokkal lehet számolni, illetve bizonyos termelékeny piaci alapú beruházások kiszorításának következményeivel (Varga, in't Veld, 2010). Más tanulmányok kiemelik a kohéziós politika kvalitatív hatásait, különösen a partnerség, a menedzsment-készségek, a szakpolitikák előmozdítása, illetve a közös tanulás területén (Bachtler, Taylor, 2003).

#### **4.1.3 Az EU 2020 és a 2014 utáni kohéziós politika főbb elemei**

A Lisszaboni Stratégia összességében csak indirekt hatást gyakorolt a kohéziós politikára, megfelelő végrehajtási mechanizmus nem kapcsolódott hozzá, így az abban rögzített célok zömében nem teljesültek. A kihívásokra adandó válaszok feltárása, illetve a kohéziós politika új körülményekhez való igazítása érdekében Danuta Hübner EU-biztos felkérésére egy átfogó elemzés készült a kohéziós politika reformjára

vonatkozóan, melynek koordinációjára Fabrizio Barca olasz közgazdászprofesszort kérték fel. A dokumentum, az átfogó költségvetési reform szükségessége mellett, síkra száll a helyi adottságokhoz illeszkedő (*place-based*) szolgáltatások mellett, mind gazdasági, mind szociális szempontból. Ehhez a kohéziós politikát megfelelő eszköznek tartja, egy átfogó reformot, az általános prioritások újragondolását követően, akár már a folyamatban lévő programozási időszakban (Barca, 2009). Bár a Barca-jelentés a kohéziós politika területspecifikusságának megőrzése szempontjából egy fontos adaléknak tekinthető, nem hivatalos bizottsági dokumentum, csupán szakértői vélemény. A dokumentum fő üzenete a „térbeli vakságtól” (*spatially blind*), a térbeliség jelentőségének negligálásától való óvás. A helyi szempontok figyelembevétele egyfelől magasabb költségekkel, ugyanakkor kisebb kockázattal jár, mint a felülről vezértelt megoldások (Barca, 2009). A jelentés igyekszik átlépni a szokásos hatáskörökről szóló jogi kérdéseket, ehelyett területi kormányzási megoldások kialakítása mellett érvel, a szubszidiaritás elvét általánosan, nem az EU-szerződésekben használt értelemben hivatkozva (Faludi, 2013), miszerint nem „szektorokra”, hanem „feladatokra” (Barca, 2009; 41) vonatkozóan kell alkalmazni. Ezáltal a többszintű kormányzás alkalmazása mellett érvel.

A lisszaboni stratégia implementációs hiányosságai, a reform szükségessége, illetve az új programozási időszak egy átfogó, közösségi szintű stratégia megalkotására készítette az uniós szerveket. Az „Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható, inkluzív növekedés stratégiája” (EU 2020) – megőrizve a lisszaboni dokumentum pilléreit – egy sokkal határozottabb dokumentum volt, melynek végrehajtása a 2014-2020-as uniós költségvetés fő szerkezetéből adódóan biztosítottabb volt: a növekedés és munkahelyteremtés („*growth and jobs*”) vált a fejlesztéspolitika fő prioritásává.

Az új programozási időszak a tervezés és végrehajtás szintjén is új megközelítést hozott. A tagállamok és a Bizottság között kötött Partnerségi Megállapodás rögzítette az EU 2020 három pillére vonatkozásában a tagállamok által vállalt célok (foglalkoztatás, K+F-ráfordítások, éghajlat-változási, energetikai, képzettségi, illetve társadalmi kirekesztettségi mutatók) lebontását programszinten. Az egységes célrendszer programszinten a célok egyértelműbb megfogalmazását, az egyes tematikus célokhoz és beruházási prioritásokhoz kötődő konkrét számonkérhető, egységes indikátorok alkalmazását jelentette, melyet az Ötödik Kohéziós Jelentés (2010) is kiemelt (Bachtler et al, 2013).



Az Európa 2020 stratégiával a kohéziós politika fő célja a növekedés és munkahelyteremtés feltételeinek megteremtése lett. A kohéziós politika – bár a politika elnevezése megmaradt – végrehajtását szolgáló alapok átnevezése (strukturális és beruházási alapok – ESB-alapok) inkább a gazdasági struktúraváltás, illetve a gazdaság új alapokra állítására enged következtetni, kevésbé a területi kiegyenlítés elősegítésére. Az európai strukturális és beruházási (ESB) alapokra vonatkozó közös rendelet (*Common Provisions Regulation – CPR*) az alábbi tematikus célokat (*thematic objectives – TO*) határozza meg:

- (1) „a kutatás, a technológiai fejlesztés és az innováció erősítése;
- (2) az IKT-hoz való hozzáférésnek, azok használatának és minőségének a javítása;
- (3) a kkv-k (...) versenyképességének a növelése;
- (4) az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé történő elmozdulás (...);
- (5) az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a kockázat-megelőzés és -kezelés előmozdítása;
- (6) a környezet megóvása és védelme és az erőforrás-felhasználás hatékonyságának előmozdítása;
- (7) a fenntartható közlekedés előmozdítása és szűk keresztmetszetek megszüntetése a kulcsfontosságú hálózati infrastruktúrákban;
- (8) a fenntartható és minőségi foglalkoztatás, valamint a munkavállalói mobilitás támogatása;
- (9) a társadalmi befogadás előmozdítása és a szegénység, valamint a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem;
- (10) az oktatásba, és a képzésbe, (...) szakképzésbe történő beruházás a készségek fejlesztése és az egész életen át tartó tanulás érdekében;
- (11) a hatóságok és az érdekelt felek intézményi kapacitásának javítása és hatékony közigazgatáshoz történő hozzájárulás” (EC, 2013a; 9. cikk).

A megadott tematikus célok keretében támogatható ún. beruházási prioritásokat (*investment priorities – IP*) már az egyes alapok működését szabályozó rendeletek határozzák meg.

További jelentős újítás a pénzügyi eszközök alkalmazása. A korábbi vissza nem térítendő támogatásokra épülő szemlélet helyett megjelentek a visszatérítendő támogatásokhoz (hitelek) kapcsolódó uniós forrásból finanszírozott kedvezmények (kamattámogatás, garancia stb.), illetve a visszatérítendő és vissza nem térítendő

források kombinációja. A területi szemlélet előtérbe helyezése érdekében – a Barca-jelentés nyomán – végrehajtási szempontból több új eszköz jelenik meg, mely a térségi tervezés és integrált programvégrehajtás irányába mutat (közösségvezérelt helyi fejlesztés, integrált területi beruházás – EC, 2013a).

## 4.2 A határon átnyúló együttműködés a kohéziós politikában

### 4.2.1 Az INTERREG Közösségi Kezdeményezés

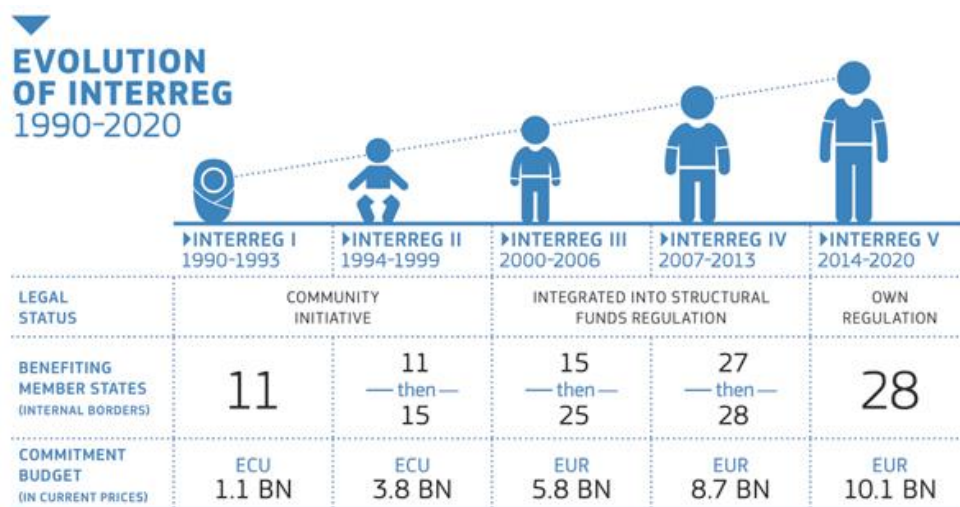
Bár a határon átnyúló együttműködések jogi hátterének kialakítása szempontjából a Maastrichti Szerződés (1993) tekinthető fordulópontnak, az Európai Bizottság a régiók együttműködésének előmozdítására 1988-ban elindítja az INTERREG közösségi kezdeményezést (Harguindéguy, Bray, 2009). Az 1990-1993-as programozási időszakban 1,1 milliárd ECU forrás állt rendelkezésre, melyet zömében ún. *Objective 1* régiók (kohéziós régiók, ahol az egy főre eső GDP az EU-átlag 75%-át nem haladja meg) határ menti térségeiben költötték el. Az első INTERREG kezdeményezés 31 operatív programon keresztül valósult meg (AEBR, 1997).

Az INTERREG II kezdeményezés a 1994-1999-es programozási időszakban zajlott, melynek kereteit nagyban meghatározta a Maastrichti Szerződés, valamint Ausztria, Finnország és Svédország csatlakozása (INTERACT, 2015). A kezdeményezés logikája hasonló volt az előző programéhoz, lényegesen nagyobb költségvetéssel: a teljes INTERREG II 3,8 milliárd ECU-s költségvetéséből (6. ábra) immár 2,6 milliárd ECU került a közvetlen határon átnyúló együttműködések támogatására, 51 operatív program keretében (AEBR, 1997). Ebben az időszakban alakult ki az INTERREG mindmáig alkalmazott pillér-szemlélete, mely az INTERREG I-hez képest kiszélesítette az együttműködések tematikus értelemben:

- INTERREG IIA: határon átnyúló együttműködések – a korábbi INTERREG folytatásaként;
- INTERREG IIB: transznacionális energiarendszerek;
- INTERREG IIC: nagytérségi területi tervek készítésére (INTERACT, 2015).

Az EU külső határaival érintkező kelet-közép európai régiókkal való együttműködésre beindult a PHARE CBC (*Cross-Border Cooperation*), a volt

Szovjetunió utódállamaival a TACIS (*Technical Aid to the Commonwealth of Independent States*) CBC program (Perkmann, 2003). Az INTERREG IIC megindításáról 1997-ben született döntés, összesen 415 millió ECU értékben (CORDIS, 1996). Ez utóbbi pillér ún. CADSES (*Centre, Adriatic and Danube and South-East Europe* – Ausztria, Görögország, Németország, Olaszország) országokra fókuszáló makroregionális projektjeiben megfigyelőként már részt vehettek a kelet-közép-európai országok, így Magyarország is.



6. ábra: Az INTERREG program forrásainak változása, 1990-2020.

Forrás: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/EN/policy/cooperation/european-territorial/](http://ec.europa.eu/regional_policy/EN/policy/cooperation/european-territorial/) (2018.07.16.)

Az INTERREG III (2000-2006) a kezdeményezés szempontjából igen fontos mérföldkő volt, mivel erre az időszakra esett a keleti bővítés, melynek eredményeként tíz új taggal bővült az Unió. Az INTERREG III 5,8 millió eurós költségvetéssel rendelkezett, ami a kohéziós politikai büdzsé 2,3%-át tette ki (Perkmann, 2003).

A kezdeményezés pillérszerkezete az alábbiak szerint módosult:

- INTERREG IIIA: határon átnyúló együttműködések, melyek a Közösség tagországainak belső és külső határain futó programokat foglalta magában.
- INTERREG IIIB: transznacionális együttműködés, mely magában foglalja a nemzeti, regionális és helyi szervezetek együttműködését egy nagyobb térség területi integrációjának fokozása érdekében.

- INTERREG IIIC: interregionális együttműködések, melynek keretében három projekttypus támogatható: egyedi együttműködési projektek, hálózatok, illetve regionális keretműveletek (*Regional Framework Operation* – RFO) (VÁTI, 2004).

A határon átnyúló (IIIA) együttműködési programok célterületét a belső és külső – szárazföldi vagy tengeri – határokkal közvetlenül érintkező NUTS 3 szintű területi egységek jelentik. Kivételes esetben – a források 20%-a erejéig – volt mód a közvetlen célterülettel szomszédos területi egységek bevonására is (VÁTI, 2004). A nagy számú új tagországra való tekintettel megnőtt a végrehajtott programok száma, 62-re (INTERACT, 2015).

Végrehajtás tekintetében számos újdonság bevezetésére került sor. A szubnacionális szint megerősítése a döntéshozatalban (Harguindéguy, Bray, 2009) az INTERREG-nek is fontos eleme, elsősorban a határon átnyúló együttműködési programok esetében, ahol a határ menti régiók képviselői a programozási, projekt kiválasztási és monitoring funkciókban aktív szerepet játszottak. Ezzel szemben a transznacionális és interregionális programok esetében – elsősorban az unitárius országokban – továbbra is a nemzetállami szintű szervek kezében maradt a döntéshozatal.

A külső határok mentén való együttműködések előmozdítására továbbra is rendelkezésre álltak a PHARE és TACIS CBC programok, a tagországok körének bővülésével ezek a programok folyamatosan keletre „vándoroltak”. A tagországok részére szóló INTERREG IIIA programok és az előcsatlakozási finanszírozással működő CBC-programok fő különbsége a célokban (határ menti periferikus térségek fejlesztése vs. előcsatlakozási stratégia végrehajtása), illetve a menedzsmentben jelentkezik. Az INTERREG IIIA programok végrehajtásában részt vesznek a szubnacionális területi szereplők míg a PHARE- és TACIS-finanszírozású programok esetében a végrehajtás sokkal centralizáltabb, egyedi szabályok mentén működik, melyre – az integrációban elért eredmények függvényében – különböző eljárásrendek vonatkoznak, megosztva a közösségi és nemzeti szervek közötti felelősséget.

A merev, előcsatlakozási finanszírozású programokról az INTERREG-forrásokra való átmenet biztosítására jöttek létre az ún. szomszédosági programok, melyek végrehajtásában már emlékeztettek a tagállamok INTERREG-programjaira. Jellemzően az Unió külső határain indultak, egy vagy több tagország, illetve előcsatlakozó ország részvételével, két- vagy háromoldalú programként (VÁTI, 2004). Ezekben a

programokban már egységes pályázati kiírás, szubnacionális szintek bevonásával zajló döntéshozatal volt jellemző, azonban az előcsatlakozási alapok költségvetés-tervezési sajátosságaiból adódóan évente meghatározott elkülönített keretekkel működött az előcsatlakozó országok vonatkozásában.

A transznacionális együttműködési programok 13 együttműködési térségben (VÁTI, 2004) kerültek kialakításra, mely térségek egymással is részben átfedtek. A célterületek lehatárolása ezen programok esetében NUTS 2-szintű, azonban a kelet-közép-európai kis országok esetében jellemzően a teljes országok tartoztak a programok célterületéhez. A vizsgált térség vonatkozásában az INTERREG IIIB CADSES programot érdemes kiemelni (7. ábra), mely az INTERREG IIC CADSES program utódjának tekinthető, a nagytérségi területi tervezés kiemelt tématerületeit (urbanizáció, gazdasági versenyképesség, megközelíthetőség, természeti és kulturális örökség, területfejlesztési együttműködés) támogatta (VÁTI, 2004).



7. ábra: Az INTERREG IIIB CADSES program célterülete a 2004-es bővítést követően.

Forrás: Sachsen Landesentwicklung.

<http://www.landesentwicklung.sachsen.de/2348.htm> (2018.07.16.)

Bár az INTERREG IIC program nem szigorúan országhatárokon átívelő együttműködéseket támogatott, jelentősége azért kiemelkedő, mert fókusza egyértelműen regionális volt: a projektpartnerségeket jellemzően regionális és helyi önkormányzatok, illetve azok szervei alkották. A program szerepe kiemelkedő volt a jó gyakorlatok adaptálásában, ezáltal az egységes európai gazdasági térség kialakításában. Az RFO-k segítségével a projektpartnerségek mini-pályázatokat írhattak ki a régiók további szereplői számára, ezáltal közvetlen programmenedzsment-tapasztalatot szereztek nemzetközi környezetben, mely a területi kohézió szempontjából fontos többszintű kormányzási rendszerek működtetéséhez szükséges helyi készségek elsajátításához elengedhetetlen.

#### **4.2.2 Egy határozott lépés: az Európai Területi Együttműködési Csoportosulás (EGTC) megjelenése**

Az „európai területi együttműködési csoportosulás” (*European Grouping of Territorial Cooperation* – EGTC), mint jogi eszköz, a Régiók Bizottsága kezdeményezésére, az Európai Parlament és Tanács 1082/2006/EK rendeletének eredményeként jött létre, azzal a céllal, hogy elhárítsa az intézményi akadályokat a határon átnyúló együttműködés elől, a 2007-2013-as kohéziós politikai rendeletcsomag részeként. A korábbi, jogi személyiséggel nem rendelkező megoldások, mint pl. az Európai Gazdasági Érdekcsoport (*European Economic Interest Grouping* – EEIG) a határon átnyúló együttműködés szempontjából hatékonytalannak bizonyult (CoR, 2007). Az EGTC lényege, hogy jogi személyiséggel ruházza fel az együttműködést, ezáltal növelje azok hatékonyságát.

EGTC-t területi közhatóságok (államok, városok, régiók) alapíthatnak, önkéntes alapon, melyek különböző tagállamokban találhatóak, legalább két különböző országban (Zapletal, 2010). A rendelet preambuluma 11. bekezdése értelmében az EGTC-k számára lehetővé kell tenni, hogy közösségi társfinanszírozású (ERFA) programokban, projektekben; vagy tagállami, regionális költségvetési forrásból finanszírozott együttműködési akciókban vegyenek részt (EC, 2006b). Előbbi esetben az EGTC megjelenhet programvégrehajtó szerepben (irányító hatóság, a program adminisztratív végrehajtását végző közös technikai titkárság), vagy kedvezményezettként (pályázóként), projektvégrehajtóként.

Működését tekintve azon ország joga vonatkozik rá, ahol a bejegyzés megtörtént. Ugyanakkor a bejegyzés helye szerinti ország hatóságai együtt kell működjenek adott esetben a több EGTC-tag származási országának hatóságával. Ez a fajta együttműködés egészen addig terjedhet, hogy – amennyiben megsérti a származási ország jogát – megtilthatja az szervezet EGTC-ben való részvételét (Zapletal, 2010).

Az EGTC rendelkezhet vagyonnal, alkalmazottakat foglalkoztathat, szerződéseket köthet. Működési forrásait a tagszervezeteknek kell biztosítsák, az alapító egyezményben lefektetett módon. Mivel az EGTC jogi személyiséggel rendelkező szervezeti forma, annak fenntartása a hagyományos bilaterális együttműködéseknel költségesebb lehet. Ugyanakkor egyszerűbbé teheti a pályázati közreműködést: a nagyszámú partner bevonása helyett az EGTC önmagában kielégítheti a határ menti együttműködés partnerségi kritériumát (Pámer, 2011).

Az EGTC alkalmazhatósága kapcsán többféle szakmai vélemény fogalmazódott meg. Egyfelől, mint együttműködést intézményesítő jogi eszköz, felválthatja a gyakran hatékonytalanságtól szenvedő eurorégiókat, ezáltal új dimenziókat nyithat meg. Ehhez azonban komolyabb elkötelezettség szükséges a tagok részéről, illetve megjelenhet egy fokozott kényszer az uniós forrásbevonásra. Az EGTC vállalhat szerepet uniós területi együttműködési programok végrehajtásában is, azonban erre csak az esetek egy elenyésző számában került sor (pl. az Euregio a német-holland határon), illetve konkrét program esetén uniós jogi szabályozás ruházta fel (ESPO EGTC az ESPO program végrehajtására a 2014-2020-as időszakban).

#### **4.2.3 A határon átnyúló együttműködés „főáramúsítása” – 2007-2013**

A 2007-ben indult költségvetési időszak volt az első, melyben a 2004-ben csatlakozott tagállamok a teljes periódus alatt részesülhettek a kohéziós politika forrásaiból. A kohéziós politika hármass célrendszerében, 3. célkitűzésként megjelent a határokon átnyúló, transznacionális és interregionális együttműködés erősítése (EC, 2006a; 3. cikk (2)). Ezzel a határon átnyúló együttműködés megszűnt a kohéziós politika egy kiegészítő eleme – mint közösségi kezdeményezés – lenni, a politika *mainstream* céljai közé került. A rendelet preambulumban található indoklás értelmében a tengeri és szárazföldi határok számának növekedése, a területi bővülés

miatt szükséges az együttműködés hozzáadott értékének növelése (EC, 2006a, Preambulum (4)).

Másik jelentős szemléletbeli változás, hogy az Unió külső határai mentén való együttműködés is bekerül a keretrendeletbe, hivatkozva az előcsatlakozási segítségnyújtási eszköz (*Instrument for Pre-accession Assistance – IPA*) szerepére, mely a közösségen belüli területi egyenlőtlenségek kezeléséhez is hozzájárul (EC, 2006a, Preambulum (21)).

A határon átnyúló együttműködés területi lehatárolása szempontjából megmarad a NUTS 3-as lépték, ugyanakkor a források 20%-áig lehetőség van a közvetlen határ menti egységekkel szomszédos régiók, vagy az ezeket magában foglaló NUTS 2 egységek bevonására (EC, 2006c; 21. cikk (1)). Az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló rendelet szabályozza a területi együttműködési projektek lehetséges tematikáját:

- a) „a vállalkozói szellem ösztönzése, különösen a KKV-k, az idegenforgalom, a kultúra és a határokon átnyúló kereskedelem fejlesztése;
- b) a természeti és kulturális erőforrások közös védelmének és az ezekkel való közös gazdálkodásnak, valamint a természeti és technológiai kockázatok megelőzésének az ösztönzése és javítása;
- c) a városi és vidéki térségek közötti kapcsolatok támogatása;
- d) az elszigeteltség mérséklése a közlekedés, az információ, továbbá a hírközlő hálózatok és szolgáltatások, valamint a határokon átnyúló vízellátási, hulladékgazdálkodási és energiaellátási rendszerek és létesítmények javított elérhetősége révén;
- e) az együttműködés, a kapacitások és az együttes hasznosítás fejlesztése az infrastruktúrák területén, különösen az olyan ágazatokban, mint az egészségügy, a kultúra, az idegenforgalom és az oktatás.” (EC, 2006c; 6. cikk)

A transznacionális együttműködési programok esetében az étlap valamennyivel szűkebb, az innováció, a környezet, az elérhetőség, valamint a fenntartható városfejlesztés területére korlátozódik.

A területi együttműködés végrehajtási és tematikus szempontból való közelítése a főáramú programokhoz megkönnyíti az egyes programok közötti összehasonlítást, illetve lehetővé teszi annak vizsgálatát, hogy a különböző országokban az egyes támogatott területeken milyen mértékben egészíti ki – vagy helyettesíti – a határon átnyúló együttműködés a főáramú forrásokat.



#### 4.2.4 A kohéziós politika reformjának hatása a területi együttműködésre – 2014-2020

A lisszaboni stratégia a határon átnyúló együttműködésről általában nem tesz említést, azonban a két pillér vonatkozásában a határon átnyúló egészségügyi szolgáltatások kialakítása, illetve a szakpolitikai anyagokban a határon átnyúló energetikai hálózatok kiépítése jelenik meg. Az EU 2020 stratégia a határon átnyúló együttműködést kizárólag a szakpolitikai célok elérése érdekében alkalmazandó eszköznek tekinti, kifejezetten a nemzetállamok hatáskörébe utalja a még meglévő korlátozások lebontását, a közös piac kiteljesedésének érdekében. A határon átnyúló együttműködések jelentőségére a négy kiemelt kezdeményezés vonatkozásában tér ki pontosan:

- A kutatás-fejlesztés vonatkozásában az uniós hozzáadott érték növelése, illetve a technológiai diffúzió érdekében a nemzetállamok folytassanak határon átnyúló együttműködést, illetve teremtsék meg ennek feltételeit;
- Fiatalok határon átnyúló mobilitása;
- Online szolgáltatások;
- A közlekedésben meglévő kritikus szűk keresztmetszetek fejlesztése, elsősorban határon átnyúló szakaszokon, illetve az egységes energetikai hálózatok kiépítése (EC, 2010).

A 2014-től induló kohéziós politika felépítése jelentős hatást gyakorolt a területi együttműködési programokra is, tovább erősítve azok *mainstream* jellegét. A területi együttműködési programokkal kapcsolatban is megjelenik az egységes célrendszer, az egységes indikátorrendszer alkalmazása, a számonkérhetőség. A területi együttműködési programok is részei a Partnerségi Megállapodásnak. A CPR szerint a határon átnyúló együttműködés célja a természeti erőforrások közös kezelése, a közszolgáltatások vonatkozásában a méretgazdaságosság biztosítása, a határon átnyúló infrastruktúra fejlesztése, a kutatás és innováció terén kritikus tömeg elérése, a határon átnyúló munkaerő-áramlás elősegítése, valamint ezek koordinációja (EC, 2013a; I. melléklet, 7.2, 2.).

A főáramú kohéziós politikai eszközök a területi együttműködésben is alkalmazhatók, így van lehetőség a pénzügyi eszközök alkalmazására is, azok kombinálására vissza nem térítendő forrásokkal. A közösségvezérelt helyi fejlesztés,

illetve integrált területi beruházás szintén alkalmazhatók területi együttműködési programban (EC, 2013b).

A tematikus koncentráció érdekében a meghatározott tematikus célokhoz és beruházási prioritásokhoz való illeszkedést a határon átnyúló együttműködési programoknak is figyelembe kell venni (EC, 2013b; 7. cikk). Azonban ezen programok korlátozott forrásából adódóan „korlátozott számú tematikus célkitűzésre kell koncentrálni a kohéziós politika hatásának az egész Unióban történő maximalizálása érdekében” (EC, 2013b; Preambulum (16)). A gyakorlatban egy határon átnyúló együttműködési program jellemzően – mérettől függően – 3-4 TO-hoz és azon belül 1-2 IP-hez illeszkedik, figyelembe véve a helyi sajátosságokat. A TO 11, mely a közigazgatási szervek együttműködését célozza, lehetőséget ad a többi tematikus célhoz nem teljesen illeszkedő, de tapasztalatcserét elősegítő tevékenységet támogatására is, adva bizonyos fokú rugalmasságot a helyi kezdeményezésű akcióknak, mely a határon átnyúló együttműködés egyik fontos célja.

Összefoglalóan elmondható, hogy az új programozási időszakban tovább folytatódott a területi együttműködés „főáramúsítása”, a határon átnyúló együttműködés lehetősége belekúszik a főáramú eszközökbe is: gyakorlatilag valamennyi újonnan bevezetett eszköz alkalmazhatóvá válik határon átnyúló metszetben, elősegítve a „szoft” terek kialakulását, a közigazgatási határokhöz kötődő programvégrehajtási szemlélet lazítását. Mindez új kormányzati szemlélet alkalmazását is feltételezi, melyek akár országon belül, de különösen határon átnyúlóan komoly kihívások elé állíthatják a tagállamokat és a helyi/regionális szinteket egyaránt.

#### **4.2.5 Az EGTC-k fokozott szerepvállalása**

Az aktuális időszak szabályozása figyelmet fordít az EGTC-k megfelelő bevonására. Az ESB-alapok tervezésekor határtérségek esetében be kell vonni az EGTC-eket (EC, 2013b; Preambulum (22)). Az ETE-rendelet arra ösztönzi a tagállamokat, hogy a programmenedzsmentet, vagy annak egy részfeladatát EGTC-re ruházzák (EC, 2013b; 22. cikk). EGTC-k, ezen kívül, részt vehetnek a programok monitoring bizottságának működésében (EC, 2013a; 48. cikk (1)), lehetnek közös cselekvési terv kedvezményezettjei (EC, 2013b; 9. cikk), integrált területi beruházást végrehajtó kedvezményezettek, vagy közreműködő szervezetek, amennyiben az legalább két ország részvételével zajlik (EC, 2013b; 11. cikk).

Az EGTC-k intenzívebb bevonása okán a Parlament és a Tanács módosította a 2006-os EGTC-rendeletet, melyben számos pontosítást tett, egyben szabályozta a harmadik országokból származó EGTC-partnerek bevonásának lehetőségét. Erre abban az esetben van lehetőség, ha valamely tagállambeli EGTC-partnerrel a harmadik országbeli partnernek szárazföldi határa van, vagy ha az adott (megpályázott) ETE-program célterületébe tartozik (EC, 2013c; 1. cikk, 4). Természetesen a harmadik országból származó partnerek esetében is van az érintett ország kormányzatának szerepe a jóváhagyásban (EC, 2013c; 1. cikk, 5. b)). Területi kormányzási szempontból fontos pontosítás, hogy az adott EGTC saját feladatait jogszabályban előírt hatásköreinek megfelelően kell meghatározni, azaz valamennyi tagnak rendelkeznie kell az adott hatáskörrel. Ugyanakkor a tagállamok nem korlátozhatják az EGTC-eket a ESB-alapokra vonatkozó beruházási prioritásokkal összefüggő feladatokban (EC, 2013c; 1. cikk, 9., a)). Ezzel a szabályozással elvileg korlátozható, hogy az EGTC-k olyan együttműködésekben vegyenek részt, melyekben a tagoknak nincs kompetenciájuk. Ugyanakkor a kohéziós politika általános tematikus céljainak kivonása a tiltás alól, azok igen széles köre okán, gyakorlatilag érdemi korlátot nem jelent, már ami a pályázati részvételt illeti. A kelet-közép-európai unitárius országok regionális szervei számára az EGTC-kben való közreműködés egyfajta kompetenciabővülést jelent. Magyarország esetében ez fokozottan érdekes, mivel mind a helyi, mind a megyei önkormányzatok hatásköre jelentősen szűkült az elmúlt években.

## 5. A HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉS INTÉZMÉNYESÜLÉSE

### 5.1 Az intézményesülés kezdetei

A történelmi okokból hagyományosan együttműködő határtérségek élen jártak a határon átnyúló együttműködések intézményesítésében is. Az európai jogi keretek folyamatos bővülésével ez a folyamat egyszerre ment át a mélyülés (a korábban együttműködő régiók együttműködésének intézményesítése, az együttműködés *spillovere* különböző területekre) és a bővülés (az együttműködési modellek óvatos, de folyamatos adaptálása Kelet-Közép-Európa régióiban) fázisain. Ennek a folyamatnak a legfontosabb állomásai Perkmann (2003) alapján:

- 1958: a holland-német határon kialakított „EUREGIO” volt az első meghatározó kezdeményezés, mely prototípusává vált a határon átnyúló nem kormányzati kezdeményezéseknek. Az EUREGIO kiváló példája az együttműködés intézményesítési fázisainak. Napjainkban az EUREGIO vezető szerepet tölt be egy EU-s határon átnyúló együttműködési program által finanszírozott vállalkozásfejlesztési eszközben, melyhez hasonló konstrukciók éppen a 2014-2020-as időszakban kezdtek megjelenni más – köztük kelet-európai – programok célrendszerében.
- 1964-ben jött létre az Oresund Bizottság, a Dánia és Svédország közötti határon átnyúló együttműködés koordinációjára. Napjainkban a Koppenhága–Malmö régió Európa egyik innovációs motorja, mely egy sajátos határon átnyúló növekedési zónát eredményezett, melyet egyedi identitás kialakulása kísér (Nauwelaers et al, 2013).
- 1978: az Alpok-Adria Munkaközösség megalakulása, mely elsőként vett fel szocialista országból (Jugoszlávia) tagokat, későbbiekben kiterjedt Magyarország több dunántúli megyéjére is. Komoly szerepe volt a kelet-közép-európai térség európai integrációs folyamataiban.

- 1991: Az első visegrádi országok bevonásával működő szervezet az Euroregion Neisse-Nysa-Nisa volt a cseh-lengyel-német hármashatáron. Ezt követően a térségben több hasonló alakult.
- 1992: Nyugat-Pannon Eurorégió, a három nyugat-dunántúli megye és Burgenland közreműködésével.
- 1993: Kárpátok Eurorégió, Románia és Ukrajna bevonásával, mely jelentős nem-kormányzati szereplővé vált az EU keleti partnerségi programjában is.
- 1998: Duna-Dráva-Száva Eurorégió: az első kezdeményezés, mely két nyugat-balkáni országot (Bosznia-Hercegovina, Horvátország) is magában foglalt, illetve a későbbiekben megfigyelőket Szerbiából is.

Az együttműködések létrejöttének kronológiáját tanulmányozva láthatjuk, hogy Nyugat-Európában az 1970-es évektől beszélhetünk élénkülő érdeklődésről, míg Kelet-Európában a folyamat az 1990-es években indult meg. Míg a korábban nyugaton létrejött együttműködések intenzívnek nevezhetjük, a '90-es évek kelet-európai boomja inkább a kevésbé intenzív, formálisan működő együttműködések számát növelte (Perkmann, 2003).

A mikroregionális, zömében helyi önkormányzatokra épülő együttműködéseknel – melyet Perkmann (2003) „micro-CBR”-nek nevez – kevésbé intenzív formának tekinthetők, ugyanakkor nagyobb területi lefedettséggel rendelkeznek az ún. munkacsoportok (*Working Group, Arbeitsgemeinschaft*), melyek közül az Alpok-Adria Munkacsoport tekinthető a legismertebbnek és a vizsgált térség szempontjából leginkább meghatározónak.

## 5.2 Együttműködési kezdeményezések a vizsgált térségben

### 5.2.1 Nagytérségi együttműködések

Kelet-Európa esetében az együttműködésben élen járt az Alpok-Adria Munkaközösség, mely 1978-as megalakulásakor – az olaszországi Friuli-Venezia-Giulia, Veneto, több osztrák tartomány, valamint a Bajor Szabad Állam mellett – a Horvát és Szlovén Szocialista Köztársaságot, mint Jugoszlávia tartományi szintű közjogi egységeit is tagjai között tudta (Nadalutti, 2015). A Munkaközösség a

későbbiekben jelentősen kibővült (Lombardia, Trento – Olaszország, Burgenland – Ausztria), majd a rendszerváltást megelőző évektől folyamatosan csatlakoztak hozzá a magyar megyék (Baranya, Győr-Moson-Sopron, Somogy, Vas, Zala). Horvátország függetlenségével és a független horvát állam konszolidációjával megnőtt az érdeklődés az ottani megyék részéről is. Az Alpok-Adria – ellentétben a kisléptékű határon átnyúló együttműködési képződményekkel – kiterjedt intézményrendszerrel, többszintű döntéshozattal (közgyűlés, munkabizottságok) rendelkezett.

A munkaközösség 2007-ben kísérletet tett hatékonyságnövelő reformok bevezetésére, azonban ebben az időben – az Európai Unió támogatáspolitikájának előtérbe kerülése révén – jelentősége folyamatosan csökkent. Bali (2012) véleménye alapján az Alpok-Adria céljait csak részben tudta teljesíteni, sikerei inkább rajta kívül álló politikai változások eredménye.

A Munkaközösség 2014-ben szövetséggé alakult. Jelenleg tagja Burgenland, Karintia, Stájerország, Szlovénia, az összes Szlovéniával határos horvátországi megye, valamint Magyarországról Vas megye (AAA, 2014). Az olasz tartományok kiléptek, azonban a szervezet továbbra is nyitva áll előttük, csakúgy, mint a jelenlegi tagországok további régiói felé.

Bár a magyar határon működő együttműködések zömében eurorégióknak nevezték magukat, azok – szervezeti struktúrájuk és működésük intenzitása alapján – inkább voltak tekinthetők munkacsoportnak. A Kárpátok Eurorégió, melynek meghatározó szerepe volt az Unió keleti bővítési folyamatainak előmozdításában és a kifejezetten periferikusnak nevezhető működési terület integrációjának felgyorsításában, kifejezetten konzultatív, érdekvédelemértető funkciójú volt, de volt szerepe az előcsatlakozási alapok felhasználásában is (Perkmann, 2003). Hasonló, nagy kiterjedésű, formális, „bizottsági típusú együttműködésnek” (Baranyi, 2014; 36) tekinthetők a Duna-Körös-Maros-Tisza, valamint a Nyugat-Pannon Eurorégió is. Ezek mind a '90-es évek végén jöttek létre. Amennyiben léteznek is jelenleg, működésük formálisnak tekinthető.

### **5.2.2 Euregionális együttműködések a magyar-horvát határ mentén**

A Dél-Dunántúl és a horvát oldal közötti együttműködés kiindulópontja Pécs és Eszék testvérvárosi megállapodása (1973). Az 1990-es évek első felében zajló háborús

események visszavetették a hivatalos együttműködést, azonban a két térség lakossága között számos spontán együttműködés alakult ki. A háborús éveket követő újjáépítés eredményeként megélénkültek a gazdasági kapcsolatok, a Pécs-Baranyai Kereskedelmi és Iparkamara képviselőt is nyitott Eszéken (1997-2002) (Pete, 2016; 844).

A Duna-Dráva-Száva Eurorégió (DDSZE) 1998-ban alakult, szerepe kezdetben jelentős az europeizációs folyamatban. A kezdeményezés már az elején igen nagy számú partnerrel indult, három országból (Magyarország, Horvátország, Bosznia-Hercegovina), valódi *bottom-up* kezdeményezésnek tűnt (Vuğrinović, Dominko, 2016). Az eurorégió célja az intézményi együttműködés kereteinek lerakása volt, azonban már a kezdetektől meghatározó téma volt az V/c közlekedési korridor (Budapest–Eszék–Szarajevó (Sarajevo)) támogatása, az európai integráció, az előcsatlakozási alapok által kínált lehetőségek kihasználása. A DDSZE olyan szempontból úttörő kezdeményezésnek volt tekinthető, hogy nagy arányban vont be akkor még az európai integrációban egyáltalán tapasztalattal nem rendelkező volt jugoszláv partnereket. Tuzla (Bosznia-Hercegovina) 2000-ben csatlakozott (Bali, 2012), megfigyelőkét több vajdasági város is bekapcsolódott a munkába. A DDSZE, bár magát eurorégióként definiálta, intézményrendszerét tekintve a többszintű, munkabizottságokon alapuló munkaközösségi jellegű működés volt jellemző, azonban ez hatékonytalannak bizonyult. A horvát megyék együttműködésének elmélyítése érdekében – és vélhetően egy Horvátországon belüli alulról épül regionálizációs folyamat részeként – kísérlet történt az eurorégió jogi személyiséggel való felruházására „*Euro-regional cooperation Danube-Drava-Sava Croatia*” néven (Vuğrinović, Dominko, 2016; 19) 2008-ban, az csak a horvát tagmegyéket és -városokat tömörítette. Hasonló szervezet létrehozására Magyarországon és Bosznia-Hercegovinában nem került sor (Vuğrinović, Dominko, 2016).

A Duna-Dráva-Száva mellett több kisebb léptékű, rövid életű kezdeményezés működött a határtérségben: a Dráva-Mura Eurorégió Zala megyei kezdeményezés volt, több horvát megye részvételével (Kapronca-Kőrös (Koprivnica-Križevci), Muraköz, Varasd (Varaždin)). Magyar oldalról később több somogyi város csatlakozott. Az együttműködés a területfejlesztési intézményrendszer aszimmetriája miatt nem tudott hatékonyan működni (Bali, 2012).

### 5.2.3 Együttműködési kísérletek Ausztria és Szlovénia viszonylatában

Ausztria és Szlovénia együttműködése a magyar-horvát relációhoz képest – bár mindkét határtérség az Osztrák-Magyar Monarchia része volt – történelmi perspektívában sokkal intenzívebbnek tekinthető. A jelenlegi Szlovénia területe és Ausztria közötti együttműködés az első világháborúig a mindennapok része volt. A rövid életű Szerb-Horvát-Szlovén Királyság – azon belül a Szlovénia jelenlegi területét nagyjából lefedő Dráva-menti Bánság – és szomszédai közötti viszony a diktatórikus államberendezkedés és a turbulens nagypolitika viszonyrendszerében alakult.

A Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság (JSZSZK) a konszolidációt követően viszonylag nagy mozgásteret engedett a tagköztársaságoknak az együttműködések kialakításában. A Szlovén Szocialista Köztársaság és Karintia (Kärnten – Ausztria), valamint Friuli-Venezia-Giulia (Olaszország) közötti ún. Trigon Együttműködési Megállapodás megkötésére 1965-ben került sor. Az együttműködés 1969-ben, Horvátország csatlakozásával négytagúra (Quadrigon) bővült (Nadalutti, 2015). Ezt a formációt tekinthetjük egyúttal a későbbi Alpok-Adria együttműködés előfutárának is. Bár Szlovénia a JSZSZK részeként viszonylag sikeresen pozícionálta magát, mint együttműködő szubnacionális szint, a függetlenség egy „újracentralizált Szlovéniát” (Nadalutti, 2015; 5) hozott létre, mely nem rendelkezett területi középszinttel, ezáltal határon átnyúló együttműködési megállapodások csak helyi vagy országos szinten jöhettek létre.

Osztrák-szlovén határon átnyúló együttműködés tekintetében pár további kísérletet érdemes kiemelni. A Stájerország–Szlovénia Eurorégió 2001-ben alakult, magában foglalva a teljes stájer-szlovén határtérséget (Bundeskanzleramt, 2003). Az eurorégió alapja a történelmi Graz–Maribor együttműködés volt, mely igen ambiciózus intézményesítési tervekkel rendelkezett. Az Ausztriában NUTS 3 szinten működő ún. *Regionalmanagement* szervezetek (tkp. fejlesztési ügynökségek, melyek a helyi önkormányzatok tulajdonában vannak) lettek volna az eurorégiós együttműködés hordozói (Zimmermann, Kubik, 2003). A 2007-2013-as programozási időszakra vonatkozóan közös programirányítási struktúrát alakítottak volna ki a bázisukon, maribori központtal. Az együttműködés területi kiterjesztése is szóba került Magyarország és Stájerország határtól távolabbi, északi területei felé is (Land Steiermark, 2016). Abban, hogy mind az euroregionális kezdeményezések, mind az



egyéb, politikai megállapodásokon alapuló struktúrák (pl. Karintia-Szlovénia Munkaközösség, Murania Eurorégió) nem voltak tartósak, szerepet játszik Ausztria hagyományosan tartózkodó hozzáállása a tartományok hatásköreinek védelme érdekében, valamint Szlovénia függetlenséget követően kialakított erős, unitárius berendezkedése. Ebben a konstellációban az együttműködés osztrák Land vs. szlovén kormány relációban dőlt el, mely jelentős aszimmetriát hordozott magában.

Az intézményesített együttműködések látszólagos kudarca ugyanakkor viszonylag intenzív projektalapú együttműködéssel járt együtt, melyben az INTERREG IIIB CADSES programnak (2000-2006) kitüntetett szerepe volt. A program keretében számos, a domináns nagyvárosi térség hiányában szenvedő osztrák-olasz-szlovén-horvát-magyar határtérség együttműködését megalapozó projektekre került sor (pl. Conspace projekt – EU Jövőrégió; Matriosca projekt – Alpe-Adria-Pannonia régió – CADSES, 2006), melynek célja volt a frissen csatlakozó országok bevonása. Ennek ellenére sem az EU Jövőrégió, sem a későbbi kezdeményezések nem voltak képesek tartós struktúrákat kialakítani. A merev szlovén álláspont – miszerint Szlovénia állam és régió egyben – nem tette lehetővé a szubnacionális szintű együttműködést szlovén oldalról (Nadalutti, 2015), az állami szintű részvétel viszont visszafogott maradt.

A két ország együttműködésének viszonyában mindenképpen fontos kitérni az Ausztriában élő szlovén kisebbség kérdésére, mely már az 1970-es években politikai vita tárgyát képezte (Hajdú, 2013). 2006-ban a szlovén kisebbség által felállított kétnyelvű táblák kérdése az együttműködés gátjává vált. Az utóbbi évtizedben a karintiai szlovénok helyzete jelentősen javult (Smejkalová, 2007), a konfliktus nem lépte át a karintiai tartományi határokat, a többi érintett térségben (Graz, Muramente) az együttműködést nem befolyásolta (Hajdú, 2013).

### ***5.3 Az EGTC alkalmazása a vizsgált térben***

Az eszközi létrehozását követően több EGTC is létrejött, jellemzően Nyugat-Európa legintenzívebben együttműködő határtérségeiben, melyek közül több, az általános területfejlesztési célok mellett, konkrét közfeladat-ellátási funkcióval is rendelkezett. A Régiók Bizottsága által 2017-ben készített tanulmány megállapítja, hogy a létrejött EGTC-k döntő többsége kisléptékű, határon átnyúló együttműködést

koordinál (59 db), csupán pár nagyobb kiterjedésű, transznacionális szervezet működik (CoR, 2017a). Kelet-Közép-Európában az EGTC-k alapításában a legaktívabb Magyarország volt. Jelenleg magyar részvétellel 24 EGTC van nyilvántartva (CoR, 2017a), zöme a magyar-szlovák határon működik, kisléptékű helyi együttműködés. Magyar-szlovén-horvát viszonylatban az alábbi EGTC-k működnek jelenleg:

- Pannon ETT: Magyarországról Baranya, Somogy, Tolna és Zala megyék, számos helyi önkormányzat, a Pécsi Tudományegyetem, valamint a Duna-Dráva Nemzeti Park Igazgatóság tag. Szlovéniából három helyi önkormányzat (Lendva, Moravske Toplice, Ptuj) vesz részt. 2017-ben kezdődött meg a horvát tagok toborzása: belépett Verőce-Drávamente (Virovitica-Podravina) megye és Antunovac (Pannon ETT, 2018). 2018-ban csatlakozott a többi határ menti megye (Eszék-Baranya (Osijek-Baranja), Kapronca-Kőrös, Muraköz), valamint két helyi önkormányzat (Muraszerdahely (Mursko Središće), Perlak (Prelog) – CoR, 2017a; Pannon ETT, 2019).
- Mura EGTC: két magyarországi település (Letenye, Bázakerettye), valamint három horvát község (Orehovica, Légrad (Legrad), Muraszentmária (Sveta Marija)) együttműködése, kisléptékű helyi fejlesztési, *people-to-people* projektek előkészítésében és végrehajtásában aktív (CoR, 2017a).

A fentiekén túl az idézett tanulmány említi még magyar-szlovén viszonylatban a MASH EGTC-t, a partnerek megnevezése nélkül, valamint a MURABA EGTC-t szentgotthárdi székhellyel (CoR, 2017a).

Szlovén-osztrák viszonylatban a Régiók Bizottsága nyilvántartása alapján nincsen működő EGTC, azonban mind Ausztria, mind Szlovénia több társulásban is együttműködik olasz régiókkal (CoR, 2017b), ugyanakkor több, a vizsgált határszakaszt is érintő együttműködés van előkészítés alatt (CoR, 2017a).

Az egyes tagországok gyakorlatának összehasonlítása alapján megállapítható, hogy Magyarország egyrészt igen aktív az EGTC-k alapításában, másrészt a magyar kormány különös figyelmet fordít a jogi háttér folyamatos fejlesztésére. A koordinációért felelős Külgazdasági és Külügyminisztérium évi rendszerességgel szervez tájékoztató rendezvényeket a hazai kezdeményezéseknek (CoR, 2017a). Az EGTC-k létrehozásában Magyarországon nemzetpolitikai megfontolások is szerepet játszottak. A határ túloldalán élő nagyszámú magyar etnikummal való együttműködésre az Unió területi együttműködési programjai kevésbé alkalmasak: a programok területi

lehatárolása – a határral érintkező megyék (NUTS 3 régiók) – nem minden esetben esik egybe a magyar kisebbség szállásterületével (pl. Románia esetében), illetve a programok adminisztratív-pénzügyi feltételei okán elsősorban a határtérség jelentősebb, jellemzően nem magyar többségű, városait preferálta. A helyi együttműködésekre fókuszáló kistelepülések által létrehozott EGTC-k viszont a közvetlen helyi kapcsolattartást szolgálják, területpolitikai célok helyett kulturális, kisebbségi célokat tűznek ki.

A Pannon ETT, mint a vizsgált területen legaktívabb szervezet, számára 2014-ben készült egy közös fejlesztési program, mely a feladatellátásra vonatkozóan igen ambiciózus célokat határozott meg, amit egy négylépcsős modellel lehet leírni:

- Egyéni akciók támogatása: a közös fejlesztési programmal összhangban az ETT tagjai egyénileg indítanak projekteket nemzeti vagy hazai uniós forrásból, melynek kommunikációjában, a tapasztalatcserében részt vesz az ETT.
- Koordinált fellépés: a partnerek fellépése már koordináltan történik, a hazai források mellett (helyett) határon átnyúló együttműködési eszköz is felhasználásra kerül. Az ETT aktívan részt vesz a projekt kidolgozásában, támogatja, promotálja a projektet saját csatornáin keresztül.
- Saját projekt: a partnerszervezetek döntése értelmében az ETT maga kezdeményez projektet, melyet maga is hajt végre, mind kedvezményezett.
- Új típusú feladatellátás: az ETT – korábbi projektek eredményeként – közszolgáltatást szervez és nyújt. Ez az együttműködés legintenzívebb formája, ahol az egységes jogi személyből fakadó előnyök a leginkább megjelennek (Pannon ETT, 2014; 80-81).

Bár a program a függelékben bemutatott projektjavaslatok mindegyike vonatkozásában projektgazdai szerepben tünteti fel a Pannon ETT-t, valójában a legtöbb kilátásba helyezett projekt túlmutat az ETT kapacitásain, így valójában az egyéni akciók támogatása, illetve a koordinált fellépés valósítható meg. A saját projekt csak bizonyos támogató tevékenységek vonatkozásában (pl. kapacitásfejlesztés) realitás.

Az ETT számára 2018-ban készült szervezetfejlesztést elősegítő megalapozó tanulmány némileg realisabb szemléletben, elsősorban projektgenerálónak tekint az ETT-re. A projektmegvalósító szerep csak speciális esetekben, a tagok többségi felhatalmazása esetén vállalható, míg a feladatellátó szerepet a jelenlegi viszonyok között irracionálisnak tartja (Hitesy et al, 2018).

## 5.4 A határon átnyúló együttműködés szerepe az europeizációs folyamatban

A határon átnyúló együttműködések kérdése általában, azon belül specifikusan az eurorégiók, illetve a határon átnyúló régiók kérdése túlmutat a földrajzi, gazdasági és jogi megközelítésen. A határon átnyúló interakciók intenzívebbé válása, az európai integráció előrehaladása, a kontinensen keleti irányban való folyamatos terjeszkedése a kérdést politikai-geopolitikai kontextusba tette, melynek részletes bemutatására a jelen dolgozat nem vállalkozik. Azonban a határon átnyúló együttműködések intézményesítési kérdései (*governance*) és uniós támogatáspolitikai vetületének értelmezéséhez szükséges a főbb alapvető tudományos eredmények összefoglalása.

A közösségi kohéziós politika alapjainak lerakásakor felmerült már az országok közötti kohézió kérdésének identitásképző jellege (Scott, 2013), mely egyben az integráció egyik legitimációs bázisát is jelentette. A kohézió kérdése kapcsán – párhuzamosan az egyre fejletlenebb országokkal való bővüléssel – felmerül a területi kiegyenlítés „humánus és morális” vetülete (Manzella, Mendez, 2009; 9). A kohéziós politikában alkalmazott partnerségi elv lehetőséget adott a politikában részt vevő szereplők közötti hagyományos viszonyok fellazítására: az amúgy jogilag alá-fölérendelt viszonyban lévő szereplők a programozás, projektvégrehajtás fázisában partnerekké váltak, viszonyuk jellege megváltozott. Mivel kohéziós politika céljainak meghatározásában folyamatosan nőtt a közösségi elem, a szakpolitika és a források „renacionalizációjától” való félelmében a Bizottság folyamatosan erősítette a régiók szerepét, a többszintű kormányzás letéteményeseivé váltak a régiók (Pálné Kovács, 2009). Ennek a jelenségnek a kapcsán megindult a diskurzus az „új regionalizmusról” (Keating, 1998). A szubnacionális szereplők megerősödésén túl egy adott szinten belül és az egyes szintek között is az interakciók rugalmasabbá válnak, ezt nevezi Hooghe, Marks (2003) II-es típusú kormányzási modellnek.

A határon átnyúló együttműködés – a *mainstream* kohéziós politikán túlmenően – nemcsak az adott nemzetállamon belüli jogi-adminisztratív viszonyokat formálja át, hanem mindezt határon átnyúló jelleggel teszi. Ennek érdekében az eurorégiók

létrehozása az európai értékek közvetítésének eszközévé vált (Scott, 2013). Az első euroregionális kezdeményezések a német-holland határon (Perkmann, 2002), Tirol esete (Perkmann, 2007) majd később az EU határterületein induló hasonló kezdeményezések kapcsán folytatott kutatások (pl. Bojar, 1996; Perkmann, 2007; Lepik, Krigul, 2009; Liikanen, 2011) mind kiemelik a határon átnyúló együttműködések politikai és társadalmi jelentőségét. A különböző kormányzati szereplők interakcióinak változásán túl nagyon fontos a civil szereplők részvétele, akik informális kapcsolati hálójukon, magas fokú adaptációs képességükön keresztül a határon átnyúló együttműködés kulcsszereplőivé válnak (Scott, Liikanen, 2011).

Az új típusú kormányzás relatív vesztese lehet a nemzetállam, mely saját identitásának keresésében van. A világgazdaság és a világpolitika de-territorializációja (*de-territorialization*) zajlik, a korábbi nemzetállami területhez kötődő kötelekek folyamatosan lazulnak (Popescu, 2008): a globális cégek és intézmények adott esetben meghatározóbb és gyorsabb hatást tudnak gyakorolni egy nyitott ország gazdaságára, mint a kormányzati döntések. Popescu (2008) véleménye szerint az Európai Unió a folyamatra a re-territorializáció (*re-territorialization*) formájában ad választ. Míg a nemzetállamok beavatkozási lehetősége az országhatárokon megáll, az EU a határon átnyúló együttműködés eszközével újraformálja a teret: a nemzetállami intézményrendszerrel átfedésben, vagy azzal párhuzamosan alakít ki struktúrákat a határtérségekben. A nemzetállami határok a nemzetállami identitás megnyilvánulásai, nemzeti, kulturális határok, melyekhez meghatározott ideológiák tapadhatnak (Paasi, 2012). Ezzel szemben a határon átnyúló együttműködéssel kialakított terek szupra- és posztnacionális fogalmakkal írhatók le, mely az EU progresszív identitásának része (Scott, 2013). A határon átnyúló együttműködésben való közreműködést lehetővé tevő előcsatlakozási alapok szintén ezen identitás kialakításához voltak hivatottak hozzájárulni (Popescu, 2008). Ez kifejezetten a keleti határokon okozott problémát. Az Európai Szomszédsági Politika (*European Neighbourhood Policy – ENP*) elindítása körüli nehézségek rávilágítottak arra, hogy a kelet-közép európai régióban hiányzik a decentralizációs hagyomány, illetve gyakran maga a regionális identitás is (Pálné Kovács, 2009).

A kelet-európai nemzetállamok több esetben ellenállás tanúsítottak határon átnyúló együttműködési ambíciókkal szemben, félve saját szerepük gyengülésétől. Ugyanakkor Jessop (2002) szerint a határon átnyúló régiók több szempontból pozitív hozzáadékkal járhatnak nemzetállami szempontból is: a határtérségek gazdaságának

kifehéredésétől, a történelmi határon átnyúló kapcsolatok újraéledésén keresztül az érintett nemzetállamok stabilizálásig, amennyiben azok versenyképesebb működésre törekednek, vagy akár a területi különbségek csökkenéséig (Jessop, 2002). Perkmann (2003) szerint is a határon átnyúló régiók kialakulása inkább tekinthető intézményi innovációnak, mely bár az Európai Bizottság támogatására számíthat, nem tekinthető a nemzetállamok szakpolitikai mozgásterét korlátozó képződménynek.

## 6. A NYUGAT-BALKÁN ORSZÁGOK INTEGRÁCIÓJA ÉS A HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉS

### 6.1 Az Európa Unió és a bővítés

Az Európai Közösség, majd Európai Unió története a folyamatos bővítések története. Az eredetileg a nyugat-európai fejlett magterület és az ahhoz gazdaságilag szorosan kötődő térségek integrációja folyamatosan haladt kelet felé, mely politikai és gazdasági kényszerek eredménye volt. Az európai integráció bővülése 1995-ben tévedt először a kelet és a nyugat határterületére: ekkor vált az Unió tagjává a korábban semleges, a nyugat és kelet közt gyakran hídszerepet betöltő Finnország és Ausztria, mely egy nagyobb szabású keleti bővítés képét vetítette előre. A szocialista tömb országaiban a rendszerváltás különböző mértékű áldozatot követelt, egyúttal felbomlottak Kelet-Európa többnemzetiségű föderatív államalakulatai. Amíg Csehszlovákia kettészakadása példaértékű volt, a Szovjetunió dezintegrációját már kisebb atrocitások kísérték, mely jelenleg sem tekinthető lezárt folyamatnak. A legvéresebb átalakulást Jugoszlávia produkálta, melynek politikai és gazdasági következményei mind a mai napig érezhetők a térség államaiban.

A keleti blokk országai a Szovjetunió bukását és a politikai átalakulását követően sorban nyilvánították ki az Európai Közösséghez való csatlakozási szándékukat. A csatlakozási tárgyalások az egyes országokkal különböző időben indultak, de végül a Tanács úgy döntött, hogy egy „csomagban” tíz új tagország felvételét hagyja jóvá. 2004. május 1-jén csatlakozott Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia; valamint a keleti blokkba sosem sorolt Ciprus és Málta. Ebbe a csatlakozási körbe a volt Jugoszlávia államai közül csupán Szlovénia tudott bekerülni. Bár függetlensége Horvátországgal egyidős, a komoly háborús cselekmények elkerülték, fejlettsége és a Nyugathoz való fizikai közelsége már a kezdetektől a többi jugoszláv utódállamtól eltérő pályára terelte az ország sorsát.

A 2007-es Bulgáriát és Romániát érintő ún. kelet-balkáni bővítés számos tanulsággal szolgált mind a Nyugat, mind a térség csatlakozni kívánó országai számára. Egyfelől bizonyította a további bővítés realitását. Ugyanakkor negatív reakciókat váltott

ki a nyugati kultúrkörhöz sokkal szorosabban kapcsolódó Horvátországban, melynek gazdasági mutatói a két új tagországhoz képest akkor sokkal jobbak voltak (Szilágyi, 2007). A lassú csatlakozási tárgyalások folyamatosan erodálták az uniós integráció támogatottságát Horvátországban, mely a csatlakozásról szóló népszavazás eredményében is megmutatkozott (Lőrinczné Bencze, 2015).

A folyamatos bővítés azonban az Európai Uniót is saját struktúrájának állandó változtatására készítette. A 2004-es keleti bővítést megelőzően elfogadott Nizzai Szerződés (2001, hatályba lépés: 2003) megteremtette az intézményi feltételeket egy 27 tagú Unió működéséhez. További tagok csatlakozásának előfeltétele volt a Lisszaboni Szerződés elfogadása (2007, hatályba lépés: 2009). Utóbbi ratifikációjának nehézkessége jelezte a tagországok megosztottságát.

Az Európai Unió történetében a bővítést folyamatosan kíséri a „mélyítés” folyamata: a közös és koordinációs formában működő szakpolitikák körének szélesedése. Így az integráció a később induló országok számára a korábban csatlakozottakhoz képest komolyabb felkészülést igényel, szélesebb joganyag átvételét és kiterjedtebb intézményrendszer felállítását teszi szükségessé.

2007-et követően már nem volt mód csatlakozásra a kritériumok maradéktalan teljesítése nélkül. A tárgyalási fejezetek száma is megnőtt: míg Magyarország esetében a joganyag harmincegy fejezetből állt, ez Horvátország esetében már harmincöt volt (Lőrinczné Bencze, 2009). További újítás, hogy a 2007-es bővítés tapasztalatai hatására bevezetésre került az ún. *benchmarkok* rendszere. A *benchmark* olyan mérhető, az egyes tárgyalási fejezetekhez kapcsolódó kritérium, melynek teljesítése szükséges az adott tárgyalási fejezet megnyitásához vagy lezárásához. Korábban hasonló kritériumokat csak a fejezetek lezárásakor alkalmazták. Ezen eszközzel lehetőség volt arra, hogy egy már megnyitott fejezet tárgyalását is felfüggeszessék.

## **6.2 A Nyugat-Balkán, mint európai politikai térfogalom**

### ***megszületése***

A Nyugat-Balkán, mint fogalom az Európai Unió bővítési politikájának terméke. A fogalom születése az EU Stabilizációs és Együttműködési Folyamatának



(*Stabilisation and Association Process* – SAP) megindulásához köthető, területileg eredetileg Albániát, Bosznia-Hercegovinát, Horvátországot, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságot (2019-től Észak-Macedónia, a továbbiakban Macedónia), Montenegrót és Szerbiát foglalta magában, később Koszovóval bővült. Megindításában komoly szerepe volt az 1999-ben zajló koszovói és szerbiai NATO-beavatkozásnak.

Az Unió térséggel kapcsolatos politikájának alapelvei a demokrácia, jogállamiság kiterjesztése, hangsúlyosan beleértve az emberi jogok tiszteletben tartását; illetve a térség gazdaságának fejlesztése. A célokat a folyamatban részt vevő országokkal ún. Stabilizációs és Együtműködési Megállapodások (*Stabilisation and Association Agreement* – SAA) megkötésével, a térség országai közötti gazdasági együttműködések újraindításával, pénzügyi segítség nyújtásával (OBNOVA, PHARE, később a CARDS program), illetve a politikai párbeszéd kialakításával kívánja elérni (EC, 1999b).

A folyamat első fontos állomása – számos előkészítő találkozót követően – a 2000 novemberében megtartott zágrábi csúcstalálkozó volt, mely a SAP-ban résztvevő országokat potenciális tagjelölteknek nevezte, kilátásba helyezte a SAP-országok számára kereskedelmi kedvezmények nyújtását, illetve újtára indította a SAP pénzügyi finanszírozását elősegítő CARDS programot. A 2003-ban tartott szaloniki csúcstalálkozó jegyzőkönyve a SAP-ot az Európai Unióhoz vezető útnak nevezi, melynek során az egyes országok teljesítményét külön-külön az ún. koppenhágai kritériumok (demokratikus intézményrendszer, jogállamiság, emberi és kisebbségi jogok tiszteletben tartása; működő és versenyképes piacgazdaság; a tagsággal járó kötelezettségek teljesítésére való képesség) mentén értékelik, melynek végeredménye a teljes jogú tagság (Consilium, 2003).

Érdemes megjegyezni, hogy az Európai Unió által indított társulási folyamaton kívül a térségben számos más, az európai integrációhoz részben kapcsolódó, annak „előszobájaként” értelmezhető politikai és gazdasági folyamat indult meg a '90-es évek politikai átalakulását követően. Ilyen például a Délkelet-Európai Stabilitási Egyezmény, a Délkelet-Európai Együtműködési Folyamat, a CEFTA, a Közép-Európai Kezdeményezés stb. De végső soron ide sorolható a NATO térségbeli bővítése és az Európa Tanácshoz való csatlakozás is.

### 6.3 A csatlakozáshoz vezető út állomásai

A SAP 1999-es megindulása óta eltelt tizenkét év megmutatta, hogy a Nyugat-Balkán nem homogén térség, az egyes országok problémái eltérőek. A SAA parafálására valamennyi országgal sor került 2008 első félévének végéig, azonban azok ratifikációja, illetve az integráció irányába tett további lépések tekintetében a térség meglehetősen differenciált képet mutat (1. táblázat).

Ország	SAA aláírása	SAA hatályba lépése	Hivatalos tagjelölti státusz	Csatlakozási tárgyalások megkezdése	EU-tagság kezdete
Albánia	2006.06.12.	2009. 04.01.	2014.06.27.	-	
Bosznia-Hercegovina	2008.06.16.	2015.06.01.	-	-	
Horvátország	2001.10.29.	2005.02.01.	2004.06.01.	2005.10.03.*	2013.07.01
Macedónia	2001.04.09.	2004.04.01.	2005.12.16.	-	
Montenegró	2007.10.15.	2010. 05.01.	2010.12.17.	2012.06.29.	
Szerbia	2008.04.29.	2013.09.01.	2012.03.01.	2014.01.21.	

**1. táblázat: A SAP-ban részt vevő országok útja az integráció felé.**

\* Tárgyalások lezárva: 2011. június 30.

Forrás: Európai Bizottság, DG Enlargement adatai alapján saját szerkesztés.

A SAA aláírása és a hivatalos tagjelölti státusz megadása közötti integrációs lépcsők közül kiemelendő a kereskedelmi könnyítéseket lehetővé tevő ún. átmeneti megállapodások megkötése, illetve a közösség államaiba a vízum nélküli beutazást lehetővé megállapodás. Utóbbiak jelentősége azért kiemelkedő, mert ezek olyan, a lakosság és a reálgazdaság szintjén jelentkező előnyöket jelentenek, melyek napi szintű jelenléte hozzájárul az Unió és a csatlakozás lakosság körében való támogatásának növekedéséhez, ezáltal a belső politikai stabilitás megteremtéséhez.

Horvátország a térség országai közül elsőként kezdte meg a csatlakozási tárgyalásokat, melyet 2011 júniusában, a magyar elnökség ideje alatt zárt le. A csatlakozási szerződés aláírására 2011. decemberében Brüsszelben, a lengyel elnökség alatt került sor. Horvátország csatlakozását követően azonban a további bővítés meglehetősen lelassult. Időközben a csatlakozási tárgyalások megkezdődtek Montenegróval és Szerbiával, azonban a gazdasági válságot követő lassú felzárkózási

folyamat, a Unió belpolitikai problémái a bővítés kérdését háttérbe szorították. Ezzel párhuzamosan a térségben meg- illetve újraindult politikai polarizáció, az ezzel összefüggésben zajló nagyhatalmi törekvések az Unió meghatározó országait óvatosabbá tették, mely szintén nem a bővítés gyorsítása irányába hatott.

#### 6.4 A SAP pénzügyi forrásai

Az Európai Közösség támogatáspolitikája már a háborús cselekmények lezárását követően megjelent a térségben. Az első támogatási programok az újjáépítést szolgálták (OBNOVA). A TAIEX (*Technical Assistance and Information Exchange*) intézményfejlesztési célú projekteket támogatott (Pámer, 2007). A SAP-ot támogató egységes pénzügyi eszköz létrehozása a zágrábi csúcstalálkozóhoz kapcsolódik. A CARDS program (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization*) a 2000 és 2006 közötti időszakban 4,65 milliárd euró támogatást nyújtott a térség országainak (Dubarle et al, 2011). melyből Horvátország 2004-ig részesül, utána felváltották a „klasszikus” előcsatlakozási alapok (PHARE, SAPARD, ISPA).

A CARDS elsősorban az állami intézményrendszer uniós normákhoz közelítését célozta, azonban a térségi együttműködés elősegítése a második kiemelt cél volt, ezen belül a nyugat-balkáni országokkal, az Európai Unióval és a tagjelölt országokkal (Dubarle et al, 2011). Kifejezetten a térségi együttműködés erősítését szolgálta a Regionális CARDS program, mely a teljes keret 10%-át tette ki. Ebből a forrásból támogatták az integrált határőrizeti rendszer kiépítését, térségi szintű demokratikus stabilizációt célzó akciókat, az egyes országok állami intézményei közötti együttműködést, illetve a határon átnyúló, regionális léptékű infrastruktúra fejlesztését (Pámer, 2007).

A 2007-től kezdődő uniós költségvetési időszakban az előcsatlakozási folyamatban résztvevő országok számára egységes pénzügyi eszköz kialakítására került sor (IPA – *Instrument for Pre-Accession Assistance*). Az IPA a SAP céljainak támogatásán túl differenciált megközelítést alkalmaz a térség országai vonatkozásában. Valamennyi nyugat-balkáni ország számára lehetővé teszi a koppenhágai kritériumoknak való megfelelést elősegítő intézményfejlesztési (I. komponens), és a térség országainak együttműködését szolgáló határon átnyúló együttműködési kerethez

(II. komponens) való hozzáférést. A többi, a kohéziós politikára való felkészülést szolgáló komponens csak a tagjelölt országok számára elérhető (EC, 2005; Preambulum (19)). Az egyes komponensek a következők:

- I. „Segítségnyújtás az átmenethez és intézményfejlesztés: a korábbi CARDS és TAIEX (...) folytatásaként elsősorban állami szintű intézményfejlesztési segítségnyújtás, cél a koppenhágai kritériumoknak való megfelelés, ami a tagjelöltté válás előfeltétele.
- II. Határon átnyúló együttműködés: a korábbi INTERREG IIIA szomszéd-sági programokhoz hasonlóan az Unió külső határain és az IPA-országok (az SAP-országok és Törökország) egymás közti határain IPA CBC-programok indításával a határon átnyúló kapcsolatok fejlesztése.
- III. Regionális fejlesztés: a CARDS-program gazdasági-társadalmi kohéziót támogató segítségnyújtásának, valamint a PHARE- és ISPA-program célkitűzéseinek megfelelően; felkészülés az Európai Regionális Fejlesztési Alap fogadására.
- IV. Humán erőforrás-fejlesztés: a III. komponenshez hasonlóan a CARDS- és PHARE-források folytatásaként az Európai Szociális Alapra felkészítő előcsatlakozási komponens.
- V. Vidékfejlesztés: a korábbi SAPARD-programot kiváltó komponens, felkészülés az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap támogatásainak fogadására.” (Dubarle et al, 2011; 555).

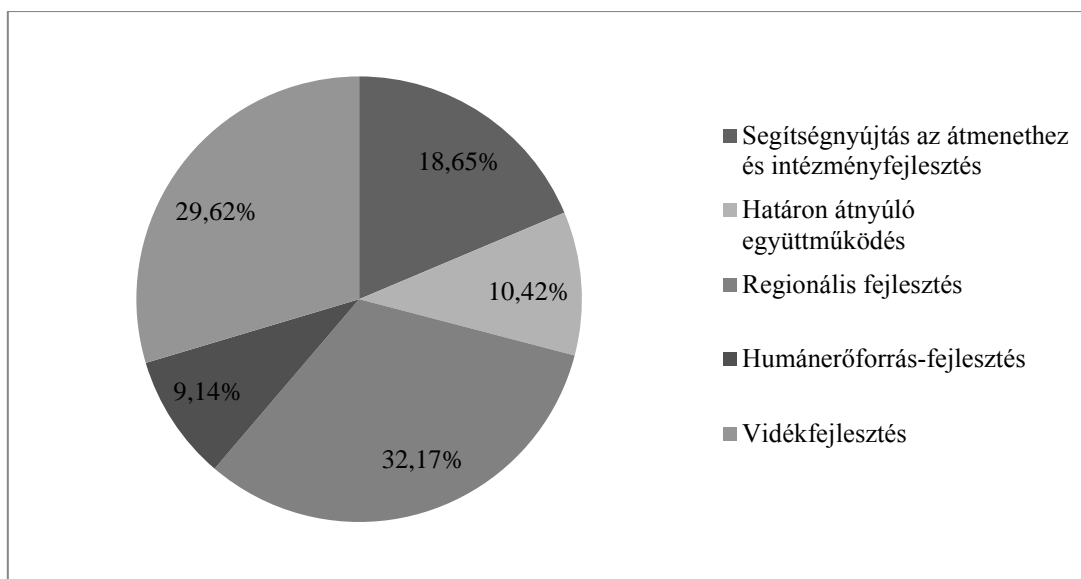
Horvátország, mint 2004 óta tagjelölt státusszal rendelkező ország, az IPA források egyik legnagyobb kedvezményezettje volt (2. táblázat). A hivatalos tagjelöltté válással megnyíló komolyabb összegű források a térség országainak politikai diskurzusában az uniós csatlakozás mellett szóló egyik, ha nem legfontosabb érv volt.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Összesen
Horvátország	141 227	146 000	151 200	153 585	156 528	155 585	93 521	997 646
Macedónia	58 500	70 200	81 782	91 685	98 028	101 472	113 222	614 889
Montenegró	31 400	32 600	34 500	33 522	34 154	34 951	34 589	235 716
Szerbia	189 700	190 900	194 800	197 958	201 880	202 098	208 314	1 385 650
Albánia	61 000	73 820	81 183	94 173	94 428	94 574	95 349	594 527
Bosznia- Hercegovina	62 100	74 800	89 108	105 385	107 428	107 868	108 835	655 524
Koszovó	68 300	184 700	106 100	67 300	68 700	68 800	71 466	635 366
Nyugat-balkáni országok programjai összesen	612 227	773 020	738 673	743 608	761 146	765 348	725 296	5 119 318

**2. táblázat: A nyugat-balkáni országok támogatása az IPA programból (2007-2013, ezer euró).**

Forrás: EC (2012) alapján saját szerkesztés.

Az IPA szabályozása, a korábbi előcsatlakozási alapokhoz képest, több szempontból közelített a kohéziós politika eszköztárához, így az előcsatlakozási eszköz esetében is beszélhetünk főáramúsításról. Bár megmaradtak a hároméves periódusokra, gördülő szemléletben készült többéves indikatív tervezési dokumentumok, megjelent a programozás elve: a főáramú forrásokhoz hasonlóan operatív programok készültek, a III-IV-V. komponens esetében komponensenként, mindkét tagjelölt országra (Horvátország, Macedónia) egy-egy program, a II. komponens esetében pedig a közreműködő partnerországokkal együttműködésben. A 8. ábra alapján látható, hogy Horvátország IPA-forrásaiban az intézményfejlesztés, a regionális és vidékfejlesztési komponens volt a legjelentősebb. Ugyanakkor a határon átnyúló együttműködés közel 10,5%-os arány a kohéziós forrásokon belül képviselt arányt jelentősen meghaladta.



**8. ábra: Horvátország által felhasználható IPA-források komponensek szerinti megoszlása (2007-2013).**

Forrás: EC (2012) alapján saját szerkesztés.

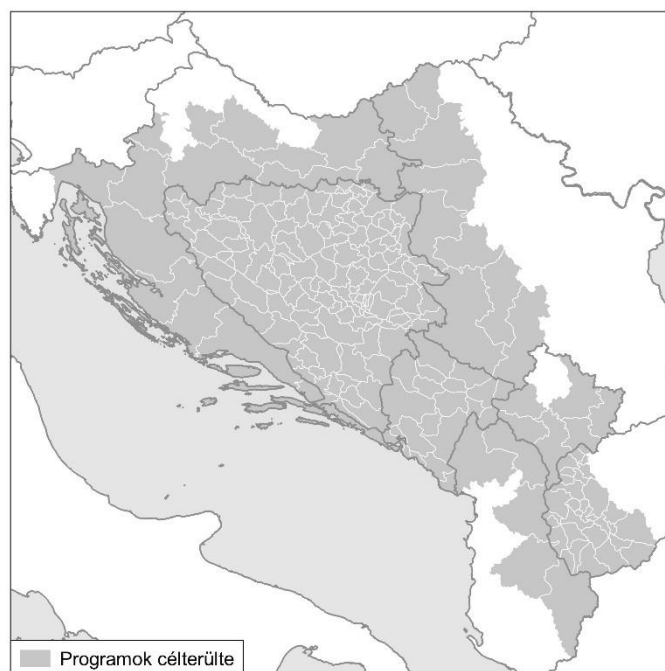
Az IPA által támogatott programok keretében kialakított pályázati konstrukciókra, illetve az egyes központi kormányzati, valamint a projektkezelő szervezetek által megvalósított projektek keretében eszközölt beszerzésekre a Bizottság saját költségvetésére vonatkozó szabályzatot kellett alkalmazni, a közös management keretében megvalósított, tagországokkal kialakított határon átnyúló együttműködési programok esetében viszont már az Európai Regionális Fejlesztési Alap előírásait (EC, 2005; 13. cikk, 2.). Ennek révén a tagországokkal szomszédos tagjelölt országok testközelből ismerkedhettek meg a határon átnyúló együttműködési programok menedzsmentjével.

A 2014-2020-as programozási időszakban az IPA, mint eszköz továbbra is megmaradt, IPA II néven. A korábbi komponensek – némi átnevezést követően – megmaradtak, csakúgy, mint a programozásra és a közös végrehajtásra vonatkozó szabályok (EC, 2014). Mivel a dolgozatban részletesen vizsgált Horvátország a 2014-2020-as időszakban már nem esett a rendelet alá, ennek bemutatásáról eltekintek.

## 6.5 Határon átnyúló együttműködés az SAP keretében

A térség integrációjának előmozdítása, valamint a békés együttműködés kultúrájának kialakítása érdekében az egyes nyugat-balkáni országok közötti határon átnyúló együttműködési programoknak kiemelkedő jelentőségük volt. Valamennyi tagjelölt (Horvátország, Macedónia), illetve potenciális tagjelölt ország (Albánia, Bosznia-Hercegovina, Montenegró, Szerbia, valamint Koszovó) határtérségére készült bilaterális együttműködési program, mely végrehajtás tekintetében gyakorlatilag megfelelt a nem előcsatlakozási forrásból végrehajtott hasonló programoknak (közös programozás, közös végrehajtás, közös finanszírozás – Gospodnjinacki, 2011). A tagországokkal kialakított programokon kívül indult még egy több országot átfogó, adriai program is, mely valamennyi nyugat-balkáni országot érintette, továbbá Olaszország és Görögország egyes régióit is (CBC, 2007a).

Az együttműködési programoknak – különösen azokban az országokban, ahol a III-IV-V. komponens nem volt elérhető – kiemelt jelentősége volt, mivel az I. komponens központilag menedzselt programja mellett ez volt az egyetlen, mely helyi és regionális szereplők számára elérhető, szabadon pályázható forrás volt, melyen keresztül tapasztalatra tehettek szert az uniós forrásokból megvalósítható projektek végrehajtására vonatkozóan. Az egyes programok területi lefedettség szempontjából a határtérséget igen szélesen értelmezték, így az egyes országok teljes területe kedvezményezettje volt valamely (egy vagy több) programnak (9. ábra).



**9. ábra: Az SAP-országok egymás közötti határon átnyúló együttműködési programjainak területi kiterjedése (2007-2013).**

Forrás: Gospodnjinacki (2011) alapján saját szerkesztés.

Az egyes programok méretei között jelentős eltérések voltak: a legnagyobb program a Horvátország–Bosznia-Hercegovina–Szerbia országhármas között lebonyolított programok, illetve az Albánia–Montenegró program. Végrehajtás szempontjából a forrásokat a legnagyobb területi lefedettségű Horvátország–Bosznia-Hercegovina programban sikerült lefedni, míg az Albánia–Koszovó, illetve a Macedónia–Albánia programban a források körülbelül fele bennragadt (3. táblázat).

Valamennyi program prioritási struktúrája hasonló volt: gazdaságfejlesztés, környezetvédelem, civil szervezetek közötti együttműködések; azonban ezek egymáshoz viszonyított súlya programonként jelentősen eltért: a legtöbb program esetében a gazdaságfejlesztés kapta a legtöbb támogatást, a Horvátország–Szerbia program esetében a környezetvédelem, míg a leginkább „civilorientált” program a Montenegró–Koszovó program volt, ahol a prioritásra költött forrás megközelített az 50%-ot (CBC, 2017). Az átlagos projektméret a vizsgált programok esetében 222 728 euró volt, a legnagyobb projekteket az amúgy kicsi és kevés projektet támogató Horvátország–Montenegró program finanszírozta, míg a legkisebb projektek a Macedónia–Albánia programból valósultak meg.



Program	Teljes allokáció (2007-2013, EUR)	Leszerződve	Leszerződött projektek száma
Albánia–Montenegró	10 553 000	75,39%	31
Albánia–Koszovó	4 800 000	47,48%	11
Bosznia-Hercegovina–Montenegró	7 900 000	86,66%	38
Horvátország–Bosznia-Hercegovina	14 000 000	89,86%	44
Horvátország–Montenegró	6 500 000	86,27%	18
Horvátország–Szerbia	13 000 000	85,82%	40
Montenegró–Koszovó	4 800 000	66,92%	11
Macedónia–Albánia	14 000 000	51,68%	51
Macedónia–Koszovó	3 600 000	61,78%	9
Szerbia–Bosznia-Hercegovina	12 800 000	69,34%	45
Szerbia–Montenegró	8 100 000	76,49%	34
Összesen	100 053 000	74,13%	333

**3. táblázat: A nyugat-balkáni országok közötti indított határon átnyúló együttműködési programok (2007-2013) mérete, felhasználása, és a támogatott projektek száma**

Forrás: CBC (2017) alapján saját szerkesztés.

A 2007-2013-as időszakban megvalósult programok sikere, valamint az integrációs perspektíva fenntartása érdekében a 2014-2020-as időszakban újabb programok kialakítására került sor, némileg nagyobb költségvetéssel,

## 7. A VIZSGÁLT HATÁRTÉRSÉGEK

### EGYÜTTMŰKÖDÉSÉNEK TARTALMI ELEMEI

#### 7.1 A területi lehatárolás kérdése: a NUTS-rendszer

A konkrét határtérség lehatárolása számos módszer szerint történhet. Mivel a következő fejezetben bemutatott vizsgálat uniós finanszírozású határon átnyúló együttműködési programokra vonatkozik, célszerű a területi együttműködési programok lehatárolását figyelembe venni, azaz a programok célterületet képező NUTS 3 régiókra szűkíteni.

Az ún. statisztikai célú területi egységek nomenklatúráját (NUTS – *Nomenclature of Territorial Units for Statistics*) az 1059/2003 (EC) számú európai bizottsági és tanácsi rendelet szabályozza. A rendszer célja a statisztikai adatgyűjtés területi szintjeinek meghatározása, melyen keresztül egy országok területi folyamatainak összehasonlítása lehetővé válik. Az egyes kategóriák népességszám-szerinti kritériumait tartalmazza 4. táblázat.

NUTS szint	Lakosságszám-minimum	Lakosságszám-maximum
1	3 millió	7 millió
2	800 000	3 millió
3	150 000	800 000

4. táblázat: Az egyes NUTS-szintek lakosságszám szerint.

Forrás: EC (2003); 3. cikk (2).

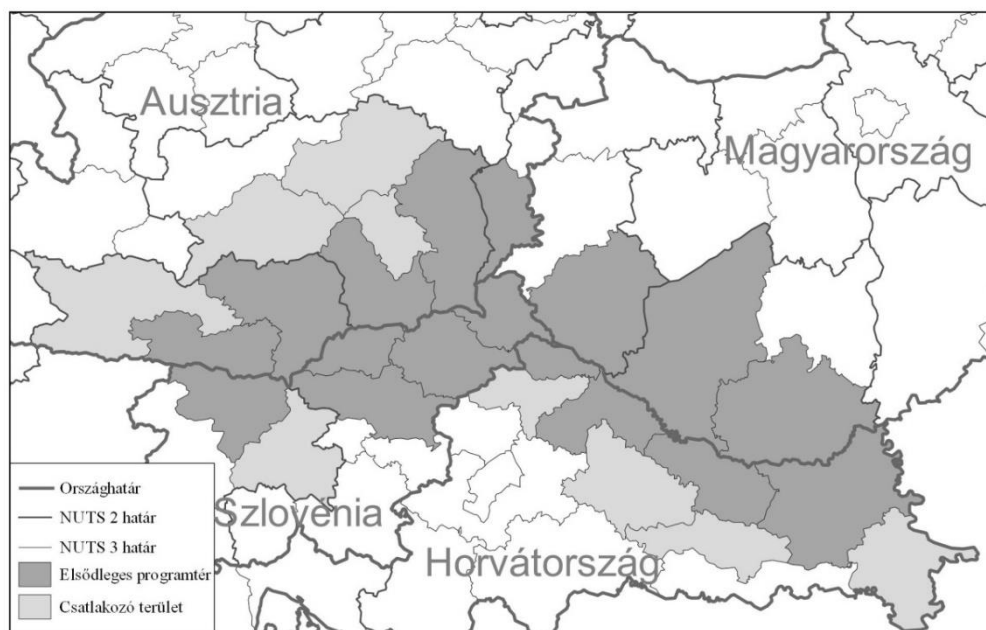
A kohéziós politika végrehajtása szempontjából – a 2007-2013-as programozási időszak szabályozását alapul véve – az egyes célterületek esetében a következő NUTS-kategóriáknak van jelentősége:

- Konvergencia: azon NUTS 2 régiók esnek ezen cél alá, ahol a vásárlőerő-paritáson (PPP) számolt bruttó haza termék (GDP) kevesebb mint a 2000-2002-es időszakban mért EU-átlag 75%-a (EC, 2006a; 5. cikk). A „konvergencia” cél alá eső területek esetében az operatív programoknak legalább NUTS 2 szinten kell készülniük (EC, 2006b; 35. cikk).

- Versenyképesség: valamennyi olyan NUTS 2 régió, mely nem esik a konvergencia cél alá. Ezen célhoz illeszkedően az operatív programok készülhetnek NUTS 1 és 2 szinten is (EC, 2006a; 35. cikk).
- Az Európai Területi Együttműködés nevű cél esetében a határon átnyúló együttműködési programok területi lehatárolása NUTS 3 szinten történik (EC, 2006b; 7. cikk). Ennek megfelelően az operatív programok is ezekre a NUTS 3-régiókra készülnek (EC, 2006a; 35. cikk).

A nem tagországokat magukban foglaló CBC-programok esetében a területi lehatárolás kérdését az IPA végrehajtási rendelete szabályozza. Ennek értelmében a tagjelölt vagy potenciális tagjelölt országok esetében is a NUTS 3 szinteket kell figyelembe venni. Amennyiben ezek nem léteznek, abban az esetben ezzel kompatibilisnek tekinthető területi szintet kell figyelembe venni (EC, 2007a; 88. cikk). A vizsgált programok által érintett NUTS 2 és NUTS 3 régiókat mutatja a 10. ábra.

Bár a NUTS-rendszer kialakítása és a CBC-ben való együttműködés nem feltétlenül igényli NUTS 3 szinten közigazgatási, vagy valamilyen szintű területi kormányzási struktúra kialakítását, a programok hatékony menedzsmentje és az eredményes forrásfelhasználás érdekében szükség lehet bizonyos kapacitások meglétére. Az Unió keleti bővítése kapcsán a kelet-közép-európai országok jellemzően nem alakítottak ki önkormányzati régiókat NUTS 2 szinten – egyetlen kivételként Lengyelország jelölhető meg. A többi országban a területi igazgatás rendszere változatlan maradt (Horváth, 2007).



10. ábra: A vizsgált térség NUTS 2 és NUTS 3 régiói.

Forrás: saját szerkesztés.

## 7.2 Régiók és területfejlesztési intézményrendszer a vizsgált országokban

### 7.2.1 Ausztria

Ausztriában négy területi kormányzási szint létezik, azonban ezek hatásköre nem feltétlenül egymásra épülő. A szövetségi szint (*Bund* – NUTS 0 és 1), a kilenc tartomány (*Land* – NUTS 2), valamint a helyi önkormányzat (*Gemeinde* – LAU 2) rendelkezik választott testülettel.

Ausztria jelenlegi tartományi struktúrája, az örökösödési folyamatok következtében beálló kisebb-nagyobb határmódosításoktól eltekintve, a középkor óta stabil. A helyi közigazgatás struktúrája azonban a Monarchia idejére, az 1848-as forradalmat követő időszakra vezethető vissza. Ekkor kerültek felállításra a vezetőségek, a járási hivatalok, valamint a helytartóságok egységes rendszere (Uszkai, 2015b). Az I. világháborút követően elszenvedett területveszteségek, illetve az azt megszilárdító II. világháborút követő béke stabilizálta a közigazgatási rendszert.

A *Land* és a helyi szint közötti közigazgatási szint a kerület (*Bezirk*), melyből országosan 99 található (MKKSZ, 2006). A városok közül több nagyváros – pl. a tartományi székhely városok, de több, történelmileg fontos városi település is – különleges státusszal (*Statutarstadt*) rendelkezik, melyek önálló kerületet alkotnak. A szövetségi kormányzati jogkörök jelentős részét is a tartományok gyakorolják, a kerületi igazgatási struktúrákon keresztül. Ennek célja, hogy elkerülje a bürokrácia – szövetségi és tartományi – megkettőződését (MKKSZ, 2006).

Ausztriában a NUTS 3 szintet a „politikai kerületek csoportja” jelenti, amely 2-3 szövetségi kerültre álló, önálló közigazgatással nem rendelkező, csupán statisztikai funkciót betöltő egység. Ezek száma országosan 35 (11. ábra, Uszkai, 2015b).

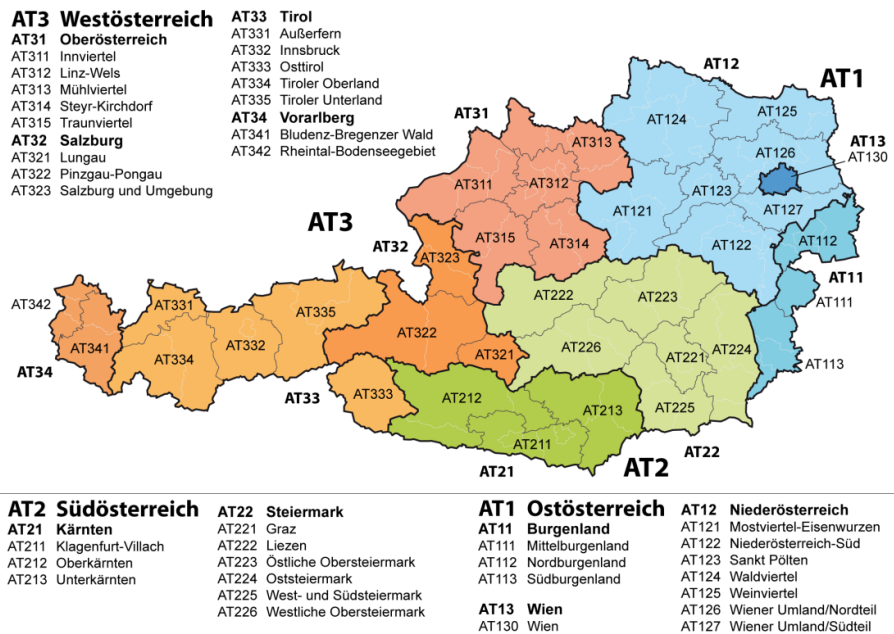
A dolgozat szempontjából fontos két déli tartomány, Stájerország és Karintia esetében van a Szlovéniával való határon átnyúló együttműködés szempontjából fontos történelmi momentum. Stájerország területe az I. világháborút követően magában foglalta a mai Szlovénia északkeleti részét (Drávamente, Celje térsége). Ljubljana és a mai kontinentális Szlovénia többi része önálló örökös tartomány (Krain) volt. Karintiában, ahol jelentős számú szlovén nemzetiségű élt, az I. világháborút követően jelentős összecsapások voltak: szlovén csapatok benyomultak a tartomány területére és elfoglalták Klagenfurtot. Az 1920-ban tartott népszavazáson a lakosság mégis az Ausztriához tartozás mellett döntött, félve attól, hogy a szerb dominanciájú jugoszláv monarchiában a szlovén kisebbség helyzete relatíve rosszabbá válhat, mint osztrák fennhatóság alatt (Uszkai, 2015b).

Ausztriában – a föderális berendezkedésből fakadóan – a szövetségi szintnek nincsen kompetenciája a területi tervezés, rendezés és fejlesztés kérdésében, az teljes egészében tartományi. Szövetségi szinten az Ausztriai Területrendezési Konferencia (*Österreichische Raumordnungskonferenz* – ÖROK) tekinthető egyfajta koordináló funkcióval bíró testületnek, melynek feladata az osztrák területfejlesztési koncepció (ÖREK) elkészítése (ÖREK, 2010). Maga a területfejlesztés, mint fogalom sem teljesen tisztázott: bár szövetségi szinten fejlesztési koncepció készül, tartományi szinten a jogszabályok elnevezése már igencsak heterogén – területrendezési, területi tervezési, községtervezési jogszabályok működnek (ÖREK, 2010). Az egyes tartományok rendelkeznek, jellemzően tízévente frissített, területfejlesztési programmal, mely elsősorban területhasználati fókuszú. Regionális fejlesztési program azonban nem készül minden tartományban, vagy több esetben csak a tartományok egy részét fedik le (ESPON, 2018).

A regionális fejlesztés területi szintje viszont regionális, de nem feltétlenül tartományi, hanem jellemzően annál kisebb területi léptékben, a régiók szintjén történik. „A régió a koordináció színtere a tartományok, községek, érdekcsoportok és magángazdasági szereplők számára, vertikális közvetítő feladatokat is ellát” (ÖREK, 2010; 31). A „régió” Ausztriában a *governance* színtere, a helyi önkormányzatok együttműködéséből alakul ki. Méreteiket tekintve nagyjából a NUTS 3 régióknak felelnek meg, azonban területi lefedettségük a legtöbb esetben nem egyezik meg a NUTS 3 egységekkel (12. ábra). Ezen fejlesztési régiók szintjén jellemzően ún. *Regionalmanagement* szervezetek működnek. A *Regionalmanagement* szervezetek hálózatát 1995-ben, az ország uniós csatlakozásakor hozták létre, a szövetségi kancellári hivatal kezdeményezésére, a tartományok együttműködésével. A szervezetek célja az EU strukturális alapjainak menedzsmentje: regionális programok és projektek kidolgozása, illetve információszolgáltatás az uniós támogatási eszközökkel kapcsolatban (Bundeskanzleramt, ÖSB Consulting, 2004). Napjainkra az uniós kohéziós támogatások menedzsmentjével kapcsolatos funkció visszaszorult, a hangsúly az egyéb uniós forrásokon és a koordináción van. Burgenland esetében a *Phasing Out* programokkal kapcsolatos menedzsment-feladatok továbbra is a tartományi *Regionalmanagement*-nél vannak (Becker, 2010). Ezen kívül erős a vidékfejlesztési irányultságuk: több esetben látják el LEADER-csoportok menedzsmentjét, projektgeneráló funkciójuk is van, beleértve a régió kkv-szektora versenyképességének javítását, a regionális identitás erősítését, a térség marketingjét (Becker, 2010). A térségi szervezetek mellett tartományi szinten jellemzően működik egy fedőszervezet is. Burgenland esetében azonban nincs térségi szervezet, csupán tartományi szintű (Becker, 2010).

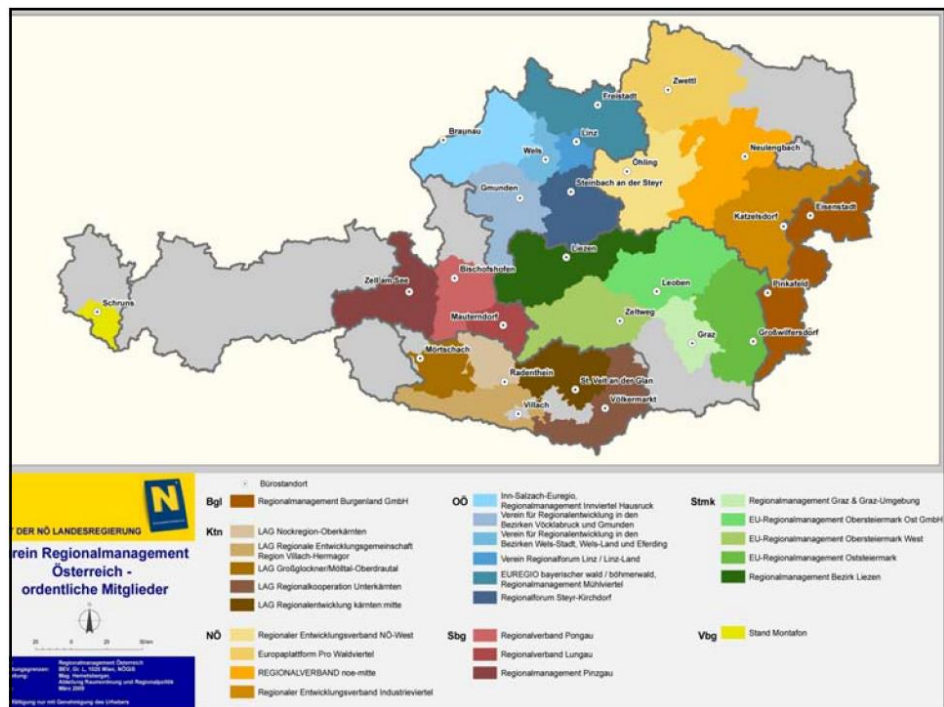
# Österreich

## NUTS-Ebenen 1, 2 und 3



11. ábra: Ausztria NUTS-struktúrája.

Forrás: <https://de.wikipedia.org/wiki/NUTS:AT> (2018.07.27.).



12. ábra: A Regionalmanagement szervezetek területi lefedettsége Ausztriában.

Forrás: Becker (2010; 1).

A szervezetek alapítói lehetnek a tartományi kormányzat, a helyi önkormányzatok, illetve egyéb térségi szereplők (szociális partnerek, cégek). Kezdetben a szövetségi kormányzat is közreműködött a finanszírozásban, 2001 óta azonban már nincs központi támogatás (Bundeskanzleramt, ÖSB Consulting, 2004). Szervezeti forma szempontjából is sokfélék lehetnek: jellemzően egyesületként, vagy korlátolt felelősségű társaságként működnek (Becker, 2010).

## 7.2.2 Szlovénia

Szlovénia alkotmánya (Zakon, 1991) értelmében a területi kormányzás szintje a község (*občina*), melynek saját bevételeit központi költségvetési források egészítik ki. Bár az alkotmány már a függetlenséget követően is lehetőséget adott a helyi önkormányzatok számára „szélesebb önkormányzati közösség” létrehozására önkéntes jelleggel, illetve a 2006-os módosítás már tartalmazta a régió (*pokrajina*) fogalmat, azonban azok területét, székelyét külön törvénynek kellett volna meghatározni (Zakon, 2006). A regionális beosztásra – kiindulva a statisztikai régiók 1970-es években kialakított struktúrájából – több javaslat is készült, azonban alapjában véve a helyi önkormányzatokra bízták a régiók kialakítását, melynek eredményeképpen a kisebb önkormányzatok jellemzően kisebb régiók kialakítását preferálták volna (MP RS, 2007). A véglegest népszavazásra is bocsátották (Delo, 2008), azonban az alacsony részvétel miatt a szavazás érvénytelen volt (DVK, 2008).

A regionális struktúra mellett a helyi önkormányzatokról szóló törvény (Zakon, 2007) lehetőséget biztosít a helyi önkormányzatoknak közösen ellátandó tervezési, fejlesztési, igazgatási funkciók ellátása érdekében együttműködések kialakítására, ehhez testületalakítási opciót is rendel (tanács) azonban ez csupán önkéntes, területileg *ad hoc* struktúrák kialakítását teszi lehetővé, nem képez konzisztens területi tervezési/fejlesztési szintet.

Szlovénia esetében a területi kohézió és területfejlesztési politika – tekintettel az önálló nemzetállami lét rövid időszakára – mindig valamilyen nagyobb területi egység kontextusában került definiálásra. 1945 után Szlovénia, a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság (JSZSZK) részeként maga is régióként jelent meg egy középhatalmi szövetségi államon belül. A területi kiegyenlítési politika iránti igény az 1960-as évek közepétől megjelenő munkaerő-túlkínálat (Zec, Radonjić, 2012)



következtében merült fel Jugoszláviában, így Szlovéniában is. Az első, elmaradott területek fejlesztését célzó törvény 1971-ben jelent meg (Nared, 2007), mely a lehatárolt területekre beruházásösztönző eszközöket határozott meg, policentrikus vidéki városhálózatot kívánt kialakítani (Ravbar, 2000) Az 1990-es törvény már elsősorban a demográfiai problémákkal szembesülő térségeket tekintette célterületnek, a beruházásösztönzés mellett már oktatási fókuszú intézkedések is megjelentek (Nared, 2007). Szlovénia függetlenséget követő első területfejlesztési törvénye 1999-ben született („a kiegyenlített regionális fejlődés előmozdításáról”), mely az állami szint mellett a helyi önkormányzatokat határozza meg a területi kiegyenlítési politikai aktoraként. A törvény – korábbiakhoz hasonlóan – policentrikus szemléletű. Fő cél a foglalkoztatás, a versenyképesség erősítése, illetve a helyi kisebbségek (magyarok, olaszok, romák) szerepének erősítése a helyi fejlesztésekben. Az alapelvek közé bekerül a programszintű megközelítés, a folyamatos értékelés, a helyi és állami közös finanszírozás, illetve általában az EU kohéziós politikájával való összhang megteremtése. A törvény alkalmazásában a NUTS 3 régiók „fejlesztési régióként”, a NUTS 2 régiók „kohéziós régióként” kerülnek definiálásra. Utóbbi esetében állami dominanciájú tanács felállítását határozza meg (Zakon, 1999). A fejlesztési dokumentumok (fejlesztési stratégia, program) már a 1999-es törvény meghozatalakor is az uniós költségvetési ciklusokhoz illeszkednek (Zakon, 1999).

A fejlesztési (NUTS 3) régiók szintjén működő fejlesztési tanácsot az érintett helyi önkormányzatok szövetsége hozza létre. A tanácsban az önkormányzati képviselőkön kívül helyet kapnak a gazdasági szektor képviselői szervei (kamarák, szakszervezetek), illetve a civil szféra is. A regionális fejlesztési tanács mandátuma nem a helyi választások ciklusaihoz, hanem az uniós programozási ciklushoz kötődik. A tanács funkciói közé tartozik – a regionális fejlesztési program elkészítésén túl – többek között az adott régióba érkező befektetések ösztönzése, a regionális támogatásokra pályázók számára segítségnyújtás, regionális léptékű közös projektek meghatározása, kidolgozása, regionális szintű garancia és mikrohitelzési program végrehajtása, regionális ösztöndíj-rendszer működtetése, regionális üzleti zónák kialakítása (Zakon, 1999). Az 1999-es törvény nem definiálta a regionális fejlesztési ügynökségek létrehozásának módját, csupán feladatukat a pályázati rendszer lebonyolításában.

Az uniós csatlakozást követően 2006-ban, felkészülve a 2007-2013-as időszak forrásabszorpciós kihívásaira, új területfejlesztési törvény elfogadására került sor, mely – több módosítással – jelenleg is érvényben van. A regionális fejlesztési ügynökségek

alapítójaként a törvény a helyi önkormányzatok jelöli meg (Zakon, 2011). Bár a törvény részletesen nem szabályozza a fejlesztési ügynökségek működését, bizonyos régiók esetében egy, megfelelő tapasztalattal rendelkező regionális intézmény (ügynökség, vállalkozásfejlesztési szervezet stb.), míg más régióban több kisebb, helyi önkormányzati szinten működő szervezet kooperációjában látják el a tervezési/programozási és projektfejlesztési, -megvalósítási feladatokat. Ennek megfelelően az egyes regionális szervezetek között igen komoly kapacitásbeli különbségek figyelhetők meg, melyet Lindstrom (2005) az adott régiókban működő intézmények közötti horizontális integrációra, valamint a központi költségvetési forrásokra való alacsonyabb mértékű ráutaltságra vezet vissza.

A határon átnyúló együttműködések szempontjából fontos kiemelni a három országgal határos Muramente (Pomurje) régió speciális helyzetét, melynek fejlesztésére 2009-ben önálló fejlesztési törvény született. A törvény területi hatálya kiterjed a Muramente régió valamennyi községére, továbbá a Drávamente (Podravska) régió három (Sveti Tomaž, Ormož, Središče ob Dravi) önkormányzatára (13. ábra). A térség a 2010-2017-es periódusra vonatkozóan kidolgozott fejlesztési program értelmében versenyképességi támogatásban, foglalkoztatási támogatásban, valamint befektetésösztönzést célzó támogatásban részesül, illetve kiemelt elbánást élvez az uniós forrásokra benyújtott pályázatok értékelésekor (Zakon, 2009; 3. cikk (1)). Bár a törvény a jelenlegi formájában 2017-ben hatályát veszítette, új jogszabály egyelőre nem készült.



**13. ábra: A Muramente fejlesztéséről szóló törvény célterülete.**

Forrás: Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.

[http://www.mgrt.gov.si/si/delovna\\_podrocja/regionalni\\_razvoj/regionalna\\_politika/pomurski\\_zakon\\_obmocje\\_izvajanja\\_zakona\\_o\\_razvojni\\_podpori\\_pomurski\\_regiji/](http://www.mgrt.gov.si/si/delovna_podrocja/regionalni_razvoj/regionalna_politika/pomurski_zakon_obmocje_izvajanja_zakona_o_razvojni_podpori_pomurski_regiji/)  
(2018.07.23.)

### 7.2.3 Magyarország

Magyarországon az uniós csatlakozás közeledtével a területpolitikai diskurzus egyik központi eleme volt az ország „regionalizációja”, mely az uniós kohéziós politika által támogatott NUTS 2 régiók statisztikai-fejlesztési funkciójának kibővítését, végső soron közigazgatási feladatokkal való felruházását jelentette. Tekintettel arra, hogy a területi közigazgatás újraszabályozása széles körű politikai konszenzust igényelt volna – mellyel egyik kormány sem rendelkezett – a jogalkotó az 1996. évi XXI., területfejlesztésről és -rendezésről szóló törvényen keresztül próbálta erősíteni a NUTS 2 szintű intézményeket. Ezt nevezi a magyar szakirodalom „lopakodó regionalizációnak” (Rechnitzer, 2012; 176).

A területfejlesztésről és rendezésről szóló 1996-os törvény megyei, 1998-tól regionális – később kistérségi szinten is – fejlesztési tanácsokat alakított ki, melyek választott önkormányzatok képviselőiből és minisztériumok által delegált tagokból állt.

A törvény sorban következő módosításai folyamatosan növelték a kormányzati delegáltak arányát az egyes testületekben, akik minisztériumi szakemberek helyett jellemzően az aktuális kormánypárthoz tartozó helyi politikusok voltak. Ezzel a megoldással a területfejlesztési tanácsok – mindenekelőtt a regionális, melynek feladatköre egészen 2010-ig folyamatosan szélesedett – kormányzati befolyás alá kerültek. A regionális fejlesztési tanácsok munkaszervezeteként létrejöttek a regionális fejlesztési ügynökségek, melyek folyamatosan fejlődő szakemberállományukkal egy újfajta területpolitika kialakításának eszközei lettek. A regionális fejlesztési ügynökségek – általános koordinációs, tervezési feladataik mellett – folyamatosan részt vettek a központi kormányzati és európai uniós programok (PHARE, később NFT, ÚMFT) végrehajtásában közreműködő szervezetként. A törvény 2004-es módosítása következtében átvették a megyéktől a Terület- és Régiófejlesztési Célleitirányzat kezelését (Rechnitzer, 2012), majd 2007-től a megyei fejlesztési tanácsoktól az ún. decentralizált területfejlesztési források kezelését is (Pámer, 2009). A folyamatosan szélesedő programmenedzsment-feladatok mellett az ügynökségek megjelentek az uniós területi együttműködési projektek „piacán”, így a határon átnyúló együttműködéseknek is fontos szereplői lettek.

A regionális fejlesztési tanácsok a törvény 2011-es módosítása következtében megszűntek. A regionális fejlesztési ügynökségek kezdetben piaci szereplőként megjelentek a tanácsadói piacon, azonban az akkor már megyei tulajdonban álló ügynökségek tulajdonosai ezeket megszüntették, és saját, megyei szinten működő szervezeteket hoztak létre. A régiós intézményrendszer megszűnésével deklaráltan a megye vált a területpolitika hazai letéteményesévé, azonban eszközei a korábbi régiók és megyék eszköztárához képest is korlátozott, bár a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) adott megyében elkölthető forrásai esetében együttdöntési jogkörrel rendelkezik.

Magyarország esetében a helyi kormányzás és igazgatás szintje a helyi önkormányzat (község vagy város), míg a területi középszintet a megye képviseli. Az önkormányzatok jogait, illetve azok egy részét az alkotmány (2012-től Magyarországon Alaptörvény) is rögzíti, azonban az egyes kötelező és ellátható feladatokat az önkormányzatokról szóló törvények határozzák meg, melyek a vizsgált programozási időszak alatt mentek át jelentős változáson.

Magyarországon a helyi önkormányzati szint jellemzően egy településhez kötődik, ezzel a magyar helyi önkormányzati struktúra európai szinten is a

legszétaprózottabbak közé tartozik. A rendszerváltozást követően a választott helyi önkormányzatok megalakulásával folyamatosan váltak le a korábban egyesített községek vagy városokhoz csatolt településrészek, így a helyi önkormányzatok száma jelentősen meg is nőtt. Ez a folyamat a vizsgált program által érintett dél-dunántúli megyéket és Zalát kiemelten érintette, melyek eredetileg is aprófalvas szerkezetűek voltak.

Az önkormányzatok feladatairól szóló 1990-es Önkormányzati Törvény (Ötv.) részletesen szabályozta a kötelezően ellátandó és fakultatív feladatokat. Ehhez képest a 2012-től érvényes Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény (Mötv.) nem tartalmaz tételes felsorolást a kötelezően ellátandó feladatokról, mivel a konkrét feladatellátási kötelezettséget külön törvények szabályozzák, mely radikálisan leszűkítette az önkormányzatok hatáskörét. A határon átnyúló együttműködés szempontjából legfontosabb, hogy az alap- és középfokú oktatás kikerült az önkormányzati feladatok közül. A megmaradt feladatok esetében is (óvodai nevelés, településüzemeltetés) a feladatfinanszírozás érvényesül (Giday, 2014). Bár bizonyos területeken – szociális segélyezés – ruház át az állam az önkormányzat szerveire feladatokat, azt ágazati törvények útján teszi (Pataki, 2013). Az önkormányzatok gazdálkodásában is komoly korlátozó változások kerültek bevezetésre: az önkormányzatok hiányt nem tervezhetnek, a költségvetési támogatást csak a célfeladatra fordíthatják, illetve a helyi iparüzésiadó-bevételt kizárólag szociális ellátások finanszírozására, illetve a helyi közösségi közlekedési feladatok ellátására fordíthatja 2015-től (Hoffman, 2016). Mindezek együttesen jelentősen korlátozzák az önkormányzatok együttműködésekben való részvételi lehetőségeit.

A megyei önkormányzatok feladatát Magyarországon a törvény 2012-t megelőzően a megye egész területére vagy annak egy részére kiterjedő közszolgáltatások nyújtásában, a helyi önkormányzatok által átadott feladatok ellátásában határozta meg (Törvény, 1990). A gyakorlatban intézményfenntartói szerepben volt: a középfokú oktatási intézményrendszer, illetve az egészségügyi szakellátás, szociális ellátás terén voltak kitüntetett feladatai, amire – a helyi önkormányzatokhoz hasonlóan – normatívát kapott. A törvény emellett bizonyos területfejlesztéshez kapcsolódó hatásköröket is telepített a megyéhez (idegenforgalmi célkitűzések meghatározása, a turizmus szereplői tevékenységének összehangolása), azonban a területfejlesztésnek a megyék nem lettek „elsődleges címzettjei”, csupán a településfejlesztésnek (Pálné Kovács, 1999; 171). A törvény 1994-es módosítása

bevezette a megyei területfejlesztési tanácsot, ezzel előkészítve az 1996-ban megszülető területfejlesztési törvényt. A megyei önkormányzatok területfejlesztési funkciója azonban folyamatosan gyengült: a decentralizált források kezelésében feladatukat 2007-től a regionális fejlesztési tanácsok vették át (Pámer, 2009.) Ezzel szemben a 2012 óta hatályos Möt. értelmében a megyei önkormányzatok szerepe „területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs” (Törvény, 2011, 27. § (1)). Intézményfenntartó szerepüket, ezzel együtt vagyonukat elvesztették, anyagi és szakmai értelemben is meggyengültek. Ugyanakkor a területfejlesztési koordinációs funkció odatelepítésével vélhetően a területfejlesztési tanácsok és az ügynökségek megszüntetésével keletkezett kompetencia- és intézményi űrt kívánta a jogalkotó betölteni.

#### **7.2.4 Horvátország**

A NUTS-rendszer felállítása Horvátország esetében igen hosszú időt vett igénybe. Bár az ország regionalizációjára vonatkozóan számtalan javaslat készült (Lovrinčević et al, 2005), végül a kormányzat egy háromrégiós javaslatot nyújtott be, melyeket az Európai Bizottság az egyes egységek mérete közötti nagy különbségek miatt nem fogadott el (EC, 2007b). A jelenleg érvényes rendszer két NUTS 2 régióból áll (Kontinentális és Adriai Horvátország – 14. ábra), a NUTS 3 szintet a megyék jelentik (DZS, 2012). A jelenlegi struktúra kialakításának fő oka, hogy Horvátország központi térsége az uniós csatlakozással ne essen el a kedvező támogatási lehetőségektől. Azonban mindkét jelenlegi régió szélsőségesen heterogén, belső kohézió nélküli egységnek tekinthető, a belső különbségeket a statisztika tökéletesen elfedi: a két egység fejlettsége GDP-ben gyakorlatilag megegyezik az országos mutatóval.



14. ábra: Horvátország NUTS 2 és 3 régiói.

Forrás: Eurostat <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/345175/7451602/nuts-map-HR.pdf> (2017.02.16.).

Bár a volt Jugoszlávia valamennyi utódállamában zajlott területi önkormányzati reform, a legradikálisabb beavatkozás Horvátországban történt: a függetlenség után kialakított helyi szintű egységek száma a szocialista köztársaság idején működő községek számának ötszöröse lett (Ivanišević et al, 2001, Lőrinczné Bencze, 2014). Mindez együtt járt a területi középszint, a megye (*županija*, „ispánság”) kialakításával, melyet az alkotmány területi (regionális) önkormányzatnak nevez (Zakon, 2010; 134. cikk). A megyei vezető kezdetben a központi hatalom megyei kinevezett képviselője, majd egy 2000-ben bevezetett reform eredményeként választott funkcióvá vált (Ivanišević et al, 2001). A 2007-es jogszabálymódosítás értelmében a 2009-es helyi választások óta a települési és megyei vezetők közvetlenül választódnak (Koprić, 2009).

Az 1990-es években a területi kiegyenlítés, a regionális fejlesztés nem volt a közgazdasági és szakpolitikai diskurzus része (Čavrak, 2002). A háború lezárásával, és az ország újjáépítésének ösztönzésére került elfogadásra 1996-ban az első, területi politikai eszközöket bevezető törvény (különös állami bánásmód alá eső területekről szóló törvény – Pámer, 2007), a szigetekről, illetve hegyvidéki területekről szóló

törvény (Đulabić, Manojlović, 2011). Az első területfejlesztési törvényt 2009-ben fogadták el, már az uniós integrációs folyamat részeként. Horvátország legújabb területfejlesztési törvénye 2014-ben lépett hatályba, melyet 2017-ben több ponton módosítottak. A törvény szabályozza az egyes területi szintek fejlesztési kompetenciáit. Országos szinten a területfejlesztés koordinációját a Regionális Fejlesztési és EU Alapok Minisztériuma látja el (Zakon, 2014).

A törvény a statisztikai (NUTS 2) régiók szintjén ún. partnerségi tanácsok felállítását írja elő, melyet a megyei közgyűlések képviselői, az egyes önkormányzatok képviselői, gazdasági szereplők, tudományos intézmények, szociális partnerek és civil szervezetek alkotják (Zakon, 2014; 21. cikk). A statisztikai régió nem rendelkezik saját munkaszervezettel.

A NUTS 3 szintű megye választott helyi önkormányzattal rendelkezik, egyben közigazgatási szint is. A területfejlesztés megyei szintű döntéshozó szerve a megyei közgyűlés, mely közvetlenül választott testület. A fejlesztési feladatok megyei koordinációjára a megyei önkormányzat – adott esetben egyéb tulajdonosok bevonásával – fejlesztési ügynökséget hoz létre, mely 2017 óta kötelezően közintézményként kell működjön (Zakon, 2014; 24. cikk). Eszerint a szubnacionális területfejlesztési feladatok ellátására Horvátországban nem a középszintű közigazgatással párhuzamosan jött létre intézményrendszer, hanem arra épülve. Ugyanakkor a fejlesztési ügynökségek között, feladatukat és kapacitásukat tekintve is jelentős különbségek vannak (Puljiz, 2011).

Bár a vizsgált programozási perióduson túlmutat, az integrált területi beruházás, mint a 2014-2020-as európai kohéziós politika eszközének alkalmazása érdekében bevezeti a városi agglomeráció fogalmát. A törvény kötelező jelleggel Zágráb (Zagreb), Fiume (Rijeka), Split és Eszék esetében írja elő a (funkcionális) várostérség számára fejlesztési dokumentumok készítését (Zakon, 2014; 14. cikk). A törvény megengedi az eszköz további városokra való kiterjesztését, mellyel élve további három várost – Pula, Bród (Slavonski Brod), Zára (Zadar) – vontak be az integrált területi beruházást alkalmazó városok körébe (Odluka, 2016).

### **7.2.5 Összegzés**

Az empirikus vizsgálatba bevont négy ország vonatkozásában megállapítható, hogy területi kormányzási struktúrájuk meglehetősen heterogén. NUTS 2 szinten önálló



kormányzattal rendelkező régiók egyedül Ausztriában működnek. Szlovénia és Horvátország esetében ez a szint jobbra statisztikai célokat szolgál, bár bizonyos koordinatív funkcióval rendelkezik. Magyarország esetében 2010-ig működött NUTS 2 szinten választott és delegált tagokból álló regionális területfejlesztési tanács, melynek kezdetben jelentős, majd folyamatosan csökkenő feladatai voltak. A területfejlesztési intézményrendszer átalakítása a programozási időszak közepén zajlott: a területfejlesztési tanács intézménye 2011-ben szűnt meg, míg a tanácsok munkaszervezeteként működő ügynökségek 2015-2017 között szűntek meg.

Ezzel szemben a NUTS 3 valamennyi vizsgált országban jelentős területpolitikai szint. Míg Magyarország és Horvátország esetében önkormányzati funkcióval rendelkező szintről van szó, Ausztria és Szlovénia esetében – választott politikai testület híján – alulról szerveződő, a helyi önkormányzatok bázisán kialakított fejlesztési szervezetek működnek (5. táblázat). Előbbi esetben a fejlesztési munkaszervezetek a megyei struktúrákhoz illeszkednek (önkormányzati hivatal, esetleg saját fejlesztési ügynökség), addig Ausztria és Szlovénia esetében a helyi önkormányzatok a meghatározó szereplők, mivel ők alakítják ki és döntenek a szervezeti formáról. A magyarországi intézményi reform következtében kialakított struktúra kapcsán beszélhetünk Magyarország és Horvátország viszonylatában konvergenciáról, azonban Horvátország esetében a fejlesztési intézményrendszer a megye hagyományos intézményfenntartó szerepének megtartása mellett, azzal együtt működik. Míg Magyarország esetében a megyei intézményhálózat államosítása következtében a fejlesztési funkció immár intézményi háttér nélkül, pusztán koordinatív szereppel bír.

Összességében elmondható, hogy a négy vizsgált ország a területi kormányzás négy egymástól karakteresen eltérő modelljét adja, melynek vizsgálatára a határon átnyúló együttműködésben való szerepvállalás – közös célok elérése érdekében fejlesztett közösen, de a saját intézményrendszeren keresztül végrehajtandó projektek – kiváló lehetőséget nyújt.

NUTS 2	Szlovénia	Ausztria	Magyarország	Horvátország
Szint	2016-tól: kohéziós régió	Land (tartomány)	2010-ig: fejlesztési régió	statisztikai régió
Szervezet	2016-tól: kohéziós régió tanácsa	tartományi gyűlés	2010-ig: regionális fejlesztési tanács	partnerségi tanács
Összetétele	2016-tól: delegált	választott	2010-ig: delegált	delegált
Munkaszervezet	--	tartományi kormány hivatalai	2015-ig: regionális fejlesztési ügynökség	nemzeti szintű területfejlesztési ügynökség

NUTS 3	Szlovénia	Ausztria	Magyarország	Horvátország
Szint	fejlesztési régió	politikai körzetek csoportja	megye	megye
Szervezet	regionális fejlesztési tanács	--	megyei önkormányzat	megyei önkormányzat
Összetétele	delegált	--	választott	választott
Munkaszervezet	regionális fejlesztési ügynökség	<i>Regional-management*</i>	megyei önkormányzat hivatala	önkormányzati hivatali egység, regionális fejlesztési ügynökség

**5. táblázat: A vizsgált országok NUTS 2 és 3 szintű területi kormányzási struktúrájának összehasonlítása.**

\* Területi lefedettségét tekintve nem egyezik meg a NUTS 3 régiókkal.

Forrás: saját szerkesztés.

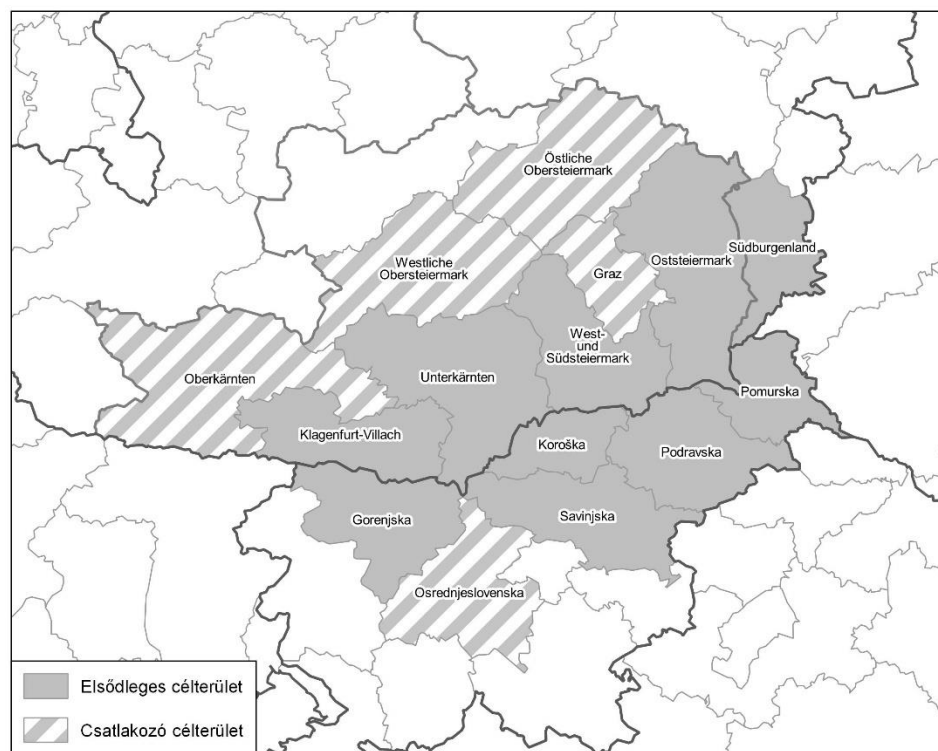
### 7.3 A vizsgált együttműködési programok bemutatása

Mivel az összehasonlító vizsgálat alapján két, a 2007-2013-as időszakban futó határon átnyúló együttműködési (CBC) program – Szlovénia–Ausztria (SI-AT), illetve a Magyarország–Horvátország (HU-HR) IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program – képezi, a következőkben röviden bemutatom a két programot.

A SI-AT program által kezelt összesen 67,1 millió eurós támogatási keret társfinanszírozással kiegészítve összesen 79 millió eurónyi forrást mozgató meg (CBC, 2007b). A program célterületét ausztriai oldalról összesen három tartományból (Burgenland, Karintia, Stájerország) kilenc NUTS 3 régió alkotta, míg szlovén oldalról

hat statisztikai régió (szintén NUTS 3). A határtérség ausztriai fele népsűrűségben jelentősen elmarad a szlovéniai oldaltól, mivel utóbbi ország két legjelentősebb városi agglomerációja (Ljubljana, Maribor) része a célterületnek, míg Ausztriában a két jelentős nagyvárosias régió (Graz, Klagenfurt-Villach) mellett alacsony népességű vidéki térségek alkotják a célterületet (15. ábra).

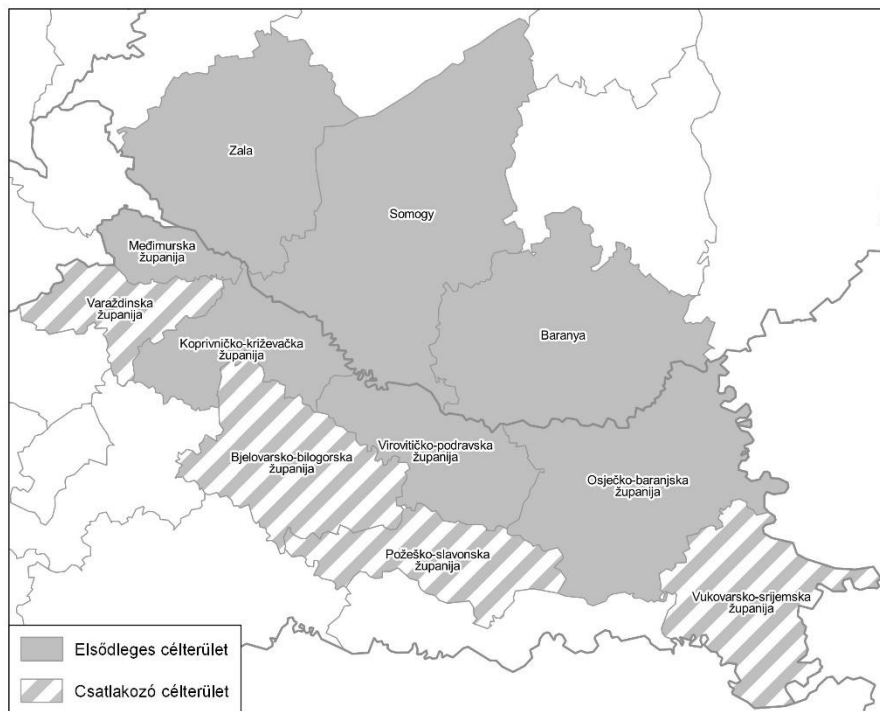
A program forrásait két fő prioritás mentén allokálták: versenyképesség, tudásalapú és gazdasági együttműködés; valamint fenntartható és kiegyenlített fejlődés. Előbbi prioritás elsősorban gazdaságfejlesztési és oktatás-képzési projekteket támogatott, hangsúlyozottan a határtérség húzóágazataira fókuszálva, beleértve a turizmust is. Kis- és közepes vállalkozások is részt vehettek pályázóként. A második prioritás a természeti erőforrások hasznosítását, a környezetpolitikai és energetikai együttműködések, a város- és területfejlesztést, valamint a társadalmi és kulturális együttműködések támogatása (CBC, 2007b).



**15. ábra: A Szlovénia–Ausztria Határon Átnyúló Együttműködési Program 2007-2013 célterülete.**

Forrás: CBC (2007b) alapján saját szerkesztés.

A HU-HR program mind a célterület, a népesség, illetve a források tekintetében valamelyest elmarad a SI-AT programtól. A 2007-2013-as időszakra rendelkezésre álló uniós támogatás (ERFA és IPA) 54,8 millió euró, melyet a nemzeti társfinanszírozás 68,8 millió euróra egészít ki (CBC, 2013). Magyar oldalról három, horvát oldalról nyolc megye alkotja a célterületet, mely – a bevont térségek számától eltekintve – meglehetősen szimmetrikusnak tekinthető (16. ábra). Mindkét ország esetében alacsony népsűrűségű, a központi nagyvárosi régiókat magában nem foglaló térséget találunk (6. táblázat). A határ mindkét oldalán találunk egy-egy 100 ezer főt meghaladó népességű nagyvárost (Eszék, Pécs), míg a városhálózat gerincét magyar oldalon a közepes méretű (50 ezer fő körüli) megyei jogú városok, valamint a 10-20 ezer fő közötti kisvárosok alkotják. Horvátországban összesen nyolc megye alkotja a programteret, melyek székhelyei jellemzően 20-40 ezer fő közöttiek. A határ mindkét oldalán nagy arányban találunk védett területeket, melyek jellemzően ritkán lakott, periferikus térségek.



**16. ábra: A Magyarország–Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program célterülete.**

Forrás: CBC (2013) alapján saját szerkesztés.

Ország	Elsődleges célterület-régiók (NUTS 3) száma	Csatlakozó célterület-régiók (NUTS 3) száma	Célterület-régiók (NUTS 3) összesen	Terület (km <sup>2</sup> )	Ország %	Lakosság (fő)	Ország %
Ausztria	5	4	9	23 899	28,49%	1 783 163	21,22%
Szlovénia	5	1	6	11 624	57,34%	1 511 124	73,71%
Magyarország	3	0	3	14 279	15,35%	984 757	9,91%
Horvátország	4	4	8	16 835	29,75%	1 173 418	27,35%

**6. táblázat: A két vizsgált program által lefedett célterületek területe és lakosság száma az országok teljes méretéhez és népességéhez viszonyítva.**

Forrás: Saját szerkesztés a 2011-es népszámlálási adatok alapján.

Ezen program esetében is a támogatás két prioritás – ráadásul a SI-AT programhoz igen hasonlóan – köré szerveződik. Az első prioritás a fenntartható és vonzó környezeti feltételek megőrzését célozza, ezen belül kaptak helyet a környezet- és természetvédelemmel, valamint a turizmussal összefüggő intézkedések. A második prioritás a gazdasági és humán erőforrás-fejlesztési együttműködéseket célozza, beleértve az innovációs, képzési, továbbá a civil szervezetek közötti együttműködést is. A SI-AT programtól eltérően ezen program esetében nem indulhattak vállalkozások, így a kedvezményezettek kizárólag nonprofit szervezeteket voltak.

A programmal, azon belül a projektkiválasztással kapcsolatos döntésekben a NUTS 2 szint kizárólag Ausztria esetében meghatározó: a tartományok képviselői – két kiemelt minisztériumi tag mellett – szavazó tagok a program monitoring bizottságában. Magyarország és Horvátország esetében az önkormányzattal rendelkező megyék képviselői szavazó tagok a bizottságban, a kormányzati szaktárcák delegáltjai mellett. Magyarország esetében a 2007-2013-as időszakban a regionális fejlesztési ügynökségek képviselői tanácskozási joggal vettek részt. Ausztria esetében a NUTS 3 szint nem delegál szavazó tagot. Szlovénia vonatkozásában a monitoring bizottságban fejlesztési régióként (NUTS 3) egy tag működik közre tanácskozási joggal, szavazati joga csak a minisztériumi delegáltaknak van (7. táblázat).

	Szlovénia	Ausztria	Magyarország	Horvátország
Irányító vagy nemzeti hatóság	szavazati jog (Fejlesztésért és európai kohéziós politikáért felelős kormányhivatal)	--	szavazati jog (Miniszterelnökség)	szavazati jog (Regionális Fejlesztési és EU Alapok Minisztériuma)
Minisztériumok	szavazati / tanácskozási jog	szavazati / tanácskozási jog	szavazati / tanácskozási jog	szavazati / tanácskozási jog
NUTS 2 régiók	--	szavazati jog	2015-ig: tanácskozási jog	--
NUTS 3 régiók	tanácskozási jog	--	szavazati jog	szavazati jog

**7. táblázat: Az egyes területi szintek részvétele a programok monitoring bizottságában.**

Forrás: saját szerkesztés.

A dolgozatban bemutatott vizsgálat területi lefedettsége kapcsán megjegyzendő, hogy a kutatást szélesebb területi metszetben, a szlovén-horvát, a szlovén-magyar, illetve a magyar-szerb programot is magában foglaló módon terveztem, azonban a programvégrehajtásért felelős szervek elzárkózása miatt megfelelő mélységű adatot nem tudtam szerezni a három további programról. Így az elemzés a két program négy határtérségére terjed ki csupán, melyek területileg nem fednek át.

## **7.4 A régiók és a helyi szintek aktivitásának vizsgálata**

### **7.4.1 Az adatbázis bemutatása**

A vizsgálat során a két program operatív menedzsmentjét végző Közös Technikai Titkárságok (*Joint Technical Secretariat – JTS*) által rendelkezésre bocsátott, a nyertes és megvalósított projektek kedvezményezetti szintű adatait használtam, melyek a következő elemekből álltak:

- Kedvezményezett neve az adott ország nyelvén és angolul;
- Státusza a projektben (vezető partner vagy projektpartner);
- Székhelye – települési szinten;
- Székhelye – NUTS 3 szinten;
- Státusza – a két program adatbázisa eltérő tipológiát alkalmazott;

- Leszerződött („*committed*”) támogatás euróban;
- Elfogadott, kifizetett („*realised*”) támogatás euróban.

Az egyes keresztmetszeti elemzések során két tényezőt, illetve ezek egymáshoz való viszonyát vizsgáltam:

- Együttműködési aktivitás: melyet a projektpartnerségek számával (vezető partnerek és projektpartnerek számának összege) mértem egy adott vizsgált kategóriában.
- Forrásfelhasználás: az adott vizsgált kategóriában a kedvezményezettek által elköltött, utólagosan elfogadott, kifizetett (*realised*) támogatás euróban.

A *committed*, illetve *realised* támogatás viszonya kapcsán megjegyzendő, hogy a két mutató közötti korreláció mindkét program esetében igen jelentős ( $r=0,967$  a SI-AT, illetve  $r=0,994$  a HU-HR esetében). Ugyanakkor a két mutató arányára (abszorpciós ráta) vonatkozóan semmilyen ismérv alapján (regionális, településkategória szerinti, szervezeti forma szerinti) nem mutatható ki az átlagtól való szignifikáns eltérés, bár minden kategóriára jellemzők kiugró értékek, melyek véleményem szerint egyedi okokra vezethetők vissza. Így a *committed* támogatást végül az elemzés során nem használtam.

A két vizsgált mutató abszolút értékei mellett fontos azok egymáshoz való viszonya is. Amennyiben egy adott kategória esetében a relatív aktivitási mutató meghaladja a relatív forrásfelhasználási mutatót, abban a kategóriában a döntően humán erőforrást igénylő (*soft*) projektek vannak többségben. Amennyiben a forrásfelhasználás relatív mutatója viszont magasabb az aktivitás relatív mutatójánál, az adott kategóriában döntően beruházásokat is magában foglaló, *hard* projektekről beszélhetünk.

A két program bizonyos esetekben lehetővé tette programtérén kívüli szervezetek részvételét is. A HU-HR program esetében ennek feltétele volt, hogy az adott szervezet a célterületen bejegyzett telephellyel rendelkezzen. A SI-AT program esetében föderális vagy tartományi szervezetek „megfelelő” alátámasztással szintén lehettek projektpartnerek. Ezen projektek esetében – elkerülve a programtérén kívüli jellemzően nagyméretű központok (Bécs, Budapest, Zágráb) bevonását, az egyes projekteket egyedi vizsgálatoknak vettem alá. A HU-HR program esteében – amennyiben a rendelkezésre álló információk alapján megállapítható volt, hogy a projekt hol zajlik – régióként és székhelyként a megvalósulás helyét vettem figyelembe. Amennyiben a projekt jellegéből ez nem volt megállapítható, akkor a pályázatban

szereplő programtérben bejegyzett telephelyet, több telephely esetén a projekt tartalma alapján a projekthez jobban köthetőt vettem figyelembe. A SI-AT program esetében több dél-burgenlandi (Südburgenland) kedvezményezett-tel megvalósuló projektben működött közre kismartoni (Eisenstadt) székhelyi tartományi szervezet. Ezen kedvezményezetteket regionálisan Südburgenland-hoz soroltam. A bécsi székhelyű központi kormányzati szerveket – mivel a projektek jellegéből nem volt megállapítható a bécsi partner tevékenységének helyszíne, programtéren belüli telephellyel nem rendelkeztek, vagy nem jelöltek meg, illetve mindkét esetben több, különböző régiókból érkező partneri is szerepelt a projektben – a mintából kizártam.

A SI-AT program esetében 89 projekt nyert támogatást, összesen 484 partnerszervezet részvételével. A két bécsi szervezet kizárásával a vizsgált kedvezményezettek száma 482. A HU-HR esetében 170 projektre 526 partnerszervezet jutott. Tehát a teljes adatbázis 1008 rekordot tartalmazott.

#### 7.4.2A nagyvárosi régiók aktivitása az együttműködésben

A **H<sub>1</sub>** hipotézis vizsgálata során nagyvárosi régióknak tekintettem azokat a NUTS 3 egységeket, melyek központja 90 ezer főnél népesebb nagyváros. Ilyen régió Ausztriában és Szlovéniában kettő-kettő, Magyarországon és Horvátországban egy-egy található (8. táblázat).

Program	Ország	Régió neve (NUTS 3)	Nagyváros	Lakosság (2011)
SI-AT	Szlovénia	Osrednjeslovenska	Ljubljana	279 898
SI-AT	Szlovénia	Podravska	Maribor	111 170
SI-AT	Ausztria	Graz	Graz	261 726
SI-AT	Ausztria	Klagenfurt-Villach	Klagenfurt	94 483
HU-HR	Magyarország	Baranya	Pécs	156 049
HU-HR	Horvátország	Eszék-Baranya	Eszék	107 784

8. táblázat: Nagyvárosi régiók a két vizsgált program esetében.

Forrás: Népszámlálási adatok (2011) felhasználásával saját szerkesztés.



A nagyvárosi régiók vizsgálatából kimutatható, hogy a négyből három ország esetében lakosság-szám-arányukhoz képest jelentősen koncentrálnak mind a határon átnyúló együttműködési aktivitást, mind a forrásfelhasználást (9. táblázat). Ez alól Szlovénia képez kivételt: miközben a teljes programtér lakosságának több mint 56%-át koncentrálnak a két nagyvárosi régió (mely egyben az ország két legnagyobb városát adó régió is), az aktivitás és a források csupán 46%-át kötik le. Miközben Maribor viszonylag komoly koncentrálnak szereppel bír, Ljubljana ebből a szempontból elmarad. Ennek fő oka lehet, hogy – csatlakozó régióról lévén szó – forrásokból való részesedése nem haladhatta meg a 20%-ot. A legerősebb koncentrálnak szereppel az osztrák nagyvárosi régiók rendelkeznek (62%), illetve Magyarország, ahol Pécs forrásfelhasználásban megközelíti a 60%-ot. Észak-Baranya szerepe Horvátország esetében szintén erős, bár a pécsitől elmarad, azonban itt is megfigyelhető, hogy a forrásfelhasználás nagyobb arányú, mint az aktivitás, tehát dominálnak a beruházási elemeket is magában foglaló projektek.

Program	Ország	Régió neve (NUTS 3)	Nagyváros	Lakosság (%)	Aktivitás (%)	Forrás (%)
SI-AT	Szlovénia	Osrednjeslovenska	Ljubljana	35,29%	17,28%	14,75%
SI-AT	Szlovénia	Podravska	Maribor	21,38%	29,41%	31,87%
	Szlovénia összesen			56,57%	46,69%	46,62%
SI-AT	Ausztria	Graz	Graz	22,70%	25,24%	31,31%
SI-AT	Ausztria	Klagenfurt-Villach	Klagenfurt	15,52%	36,67%	30,24%
	Ausztria összesen			38,22%	61,91%	61,55%
HU-HR	Magyarország	Baranya	Pécs	39,24%	52,05%	59,40%
HU-HR	Horvátország	Észak-Baranya	Észék	25,98%	39,01%	51,17%

**9. táblázat: A nagyvárosi régiók aktivitás- és forráskoncentrálnak szerepe a lakosság számárányára vetítve.**

Forrás: Népszámlálási adatok (2011) felhasználásával saját szerkesztés.

Összességében elmondható, hogy a **H<sub>1</sub>** hipotézis igazolható, azonban Szlovénia esetében a Ljubljana, mint csatlakozó régió vonatkozásában alkalmazott forráskorlát fékezte a koncentrálnak. Általában elmondható, hogy a nagyvárosi régiók koncentrálnak szerepe a forrásfelhasználásban erősebb, mint az általános együttműködési aktivitásban, mely a beruházási elemeket is tartalmazó projektek nagyobb arányának tudható be.

### **7.4.3 A területi kormányzási struktúra hatása a településhálózat egyes szintjein található települések aktivitására**

A két vizsgált határtérség – a mély történelmi kapcsolatokból adódóan – sok közös vonással rendelkezik, ezek közé tartozik a településszerkezet is, mely jellemzően aprófalvas. A térségre általában jellemző a nagy városi agglomerációk hiánya. A négy vizsgált ország területi kormányzási gyakorlata szempontjából karakteresen különböznek, melyet a 7.2 alfejezetben részletesen bemutatam.

A településhálózat egyes szintjein tapasztalható együttműködési aktivitás és forrásfelhasználás vizsgálata érdekében a két programtér településeit egy hat kategóriából álló rendszerbe soroltam, melynek szempontjait és a csoportot alkotó településeket mutatja a 10. táblázat. Az egyes településkategóriák meghatározásánál a lakosságszám mellett az egyes települések funkcióját is figyelembe vettem. A 17. ábra alapján látható, hogy az egyes központok elhelyezkedése területileg meglehetősen egyenlőtlen képet mutat. Két NUTS 3 egységben (Obersteiermark West és Pozsega-Szlavónia megye) nem jelenik meg a régió központja a mintában, mivel a központi funkciójú települések (Murau, Pozsega (Požega)) nem vettek részt egy projektben sem. Mindkét régió igen alacsony aktivitást mutatott, mely a településhierarchia alacsonyabb szintjén álló településeken keresztül zajlott.



17. ábra: A 3, 4 és 5-ös kategóriájú városok elhelyezkedése a programtérben.

Forrás: saját szerkesztés.

Kategória	Kritérium	Ausztria	Szlovénia	Horvátország	Magyarország	Összesen
5	erős NUTS 2-szintű régióközpontok városok 90 ezer fő feletti lakossággal	Graz Klagenfurt	Ljubljana Maribor	Eszék	Pécs	6
4	NUTS 2 régiók társközpontjai erős NUTS 3 régióközpontok városok 40 ezer fő felett	Villach	Celje Kranj	Belovár (Bjelovar) Varasd (Varaždin)	Kaposvár Nagykanizsa Zalaegerszeg	8
3	NUTS 3 régióközpontok 40 ezer fő alatt	Deutschlandsberg Kismarton Leoben Felsőőr (Oberwart) Spittal an der Drau Weiz Wolfsberg	Murska Sobota Slovenj Gradec	Csáktornya (Čakovec) Kapronca (Koprivnica) Verőce (Virovitica) Vukovár (Vukovar)		25
	városok 20 ezer fő felett	Kapfenberg	Jesenice Kamnik Ptuj Škofja Loka Slovenska Bistrica Velenje	Kőrös (Križevci) Vinkovci	Keszthely Komló Siófok	
2	egyéb városok városi jogállású községek	14	13	11	16	54
1	községek 2000 fő felett	13	22	22	1	58
0	községek 2000 fő alatt	15	3	4	22	44
Összesen		53	50	46	46	195

**10. táblázat: A településszintű elemzés során alkalmazott településkategóriák.**

Forrás: saját szerkesztés.

A legaktívabb és legtöbb forrást felhasználó települések listája (11. táblázat) alapján látható, hogy az 5-ös kategóriájú városok (az előző alfejezetben bemutatott nagyvárosi régiók központjai) valamennyi ország esetében a legaktívabb települések közé kerültek. Szlovénia és Horvátország esetében megfigyelhető a 3-as kategóriájú városok magas fokú aktivitása, míg több esetben a településhierarchia alsó szintjein álló településekkel is találkozunk, kifejezetten magas abszorpciós értékekkel (Großweikersdorf, Tótszerdahely).

Sorszám	LAU 2	Kategória	Aktivitás	Forrás (EUR)
<b>Ausztria</b>				
1	Klagenfurt	5	55	7 141 829,26
2	Graz	5	51	9 426 167,37
3	Kismarton	3	8	1 013 209,13
4	Villach	4	7	397 427,39
5	Großweikersdorf	0	5	1 085 146,61
6	Spittal an der Drau	3	5	689 813,76
<b>Szlovénia</b>				
1	Maribor	5	54	6 234 918,56
2	Ljubljana	5	46	4 171 901,35
3	Muraszombat	3	26	2 775 859,28
4	Kranj	4	17	1 860 583,02
5	Ptuj	3	15	2 123 670,72
6	Slovenj Gradec	3	13	1 085 170,92
<b>Horvátország</b>				
1	Eszék	5	86	9 550 153,50
2	Csáktornya	3	39	3 777 773,72
3	Kapronca	3	34	1 277 701,84
4	Verőce	3	22	1 653 268,49
5	Kőrös	3	15	1 708 971,93
6	Varasd	4	11	166 293,04
<b>Magyarország</b>				
1	Pécs	5	86	10 757 085,02
2	Zalaegerszeg	4	26	1 108 233,78
3	Kaposvár	4	25	1 369 108,35
4	Nagykanizsa	4	18	1 668 136,40
5	Szigetvár	2	10	491 535,88
6	Tótszerdahely	0	7	1 210 698,04

**11. táblázat: A legaktívabb települések a kér programtérben.**

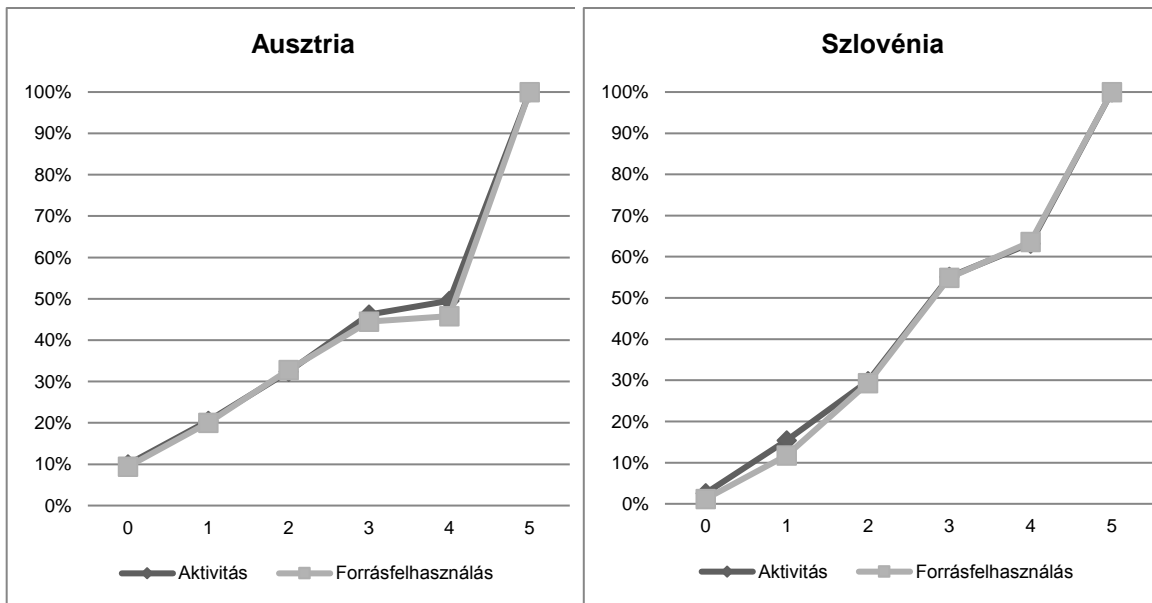
Forrás: programadatok alapján saját szerkesztés.

A településhálózat egyes szintjeinek aktivitás- és forráskoncentráció szerepét a Lorenz-görbéhez hasonló ábrán – a vízszintes tengelyen a településkategóriák,

függőleges tengelyen az aktivitás és a forrásfelhasználás relatív szintjének kumulált értékeit ábrázolva – szemléltetem. Mivel valamennyi görbe az átló alatt helyezkedik el, kijelenthetjük, hogy a nagyvárosok jelentős koncentráló szerepet játszanak, azonban ez eltérő mind az egyes országok, mind a két vizsgált változó vonatkozásában.

A SI-AT programban részt vevő mindkét határtérség esetében általában elmondható, hogy az aktivitás és a forrásfelhasználás koncentrációjában nincs lényegi különbség. Ausztria esetében elmondható, hogy a 4-es kategóriában (Villach) a kisméretű projektek dominálnak, míg Szlovénia esetében a községek és a kisvárosok valamelyest jobban fókuszálnak a beruházási elemekre, mint a nagyvárosok.

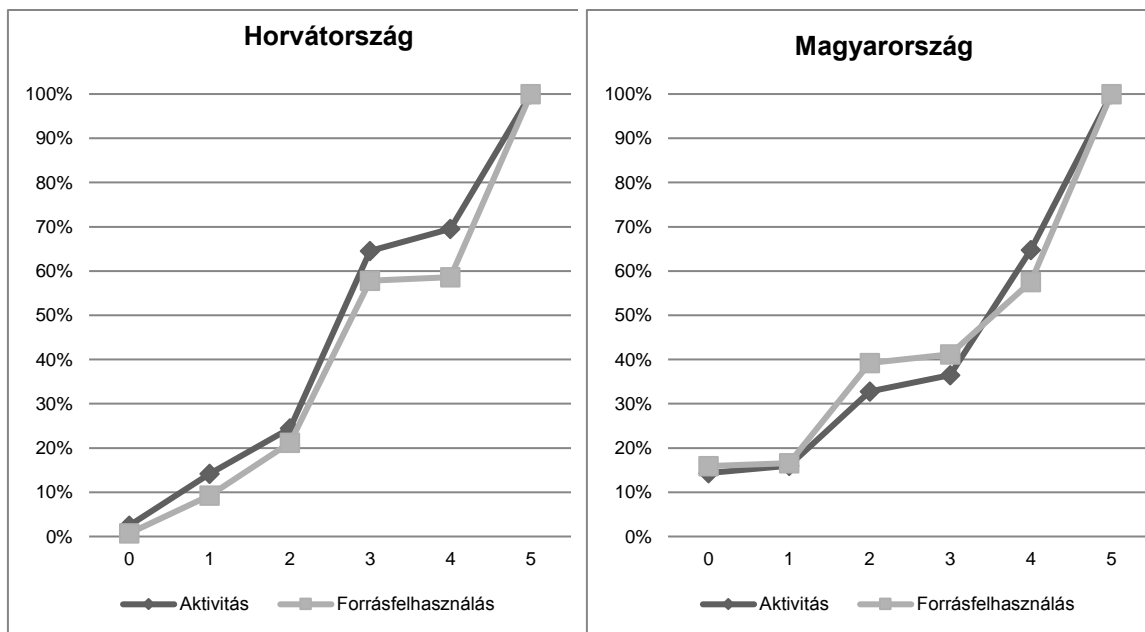
Ugyanakkor a településszintek koncentrációs képessége teljesen más képet mutat a két ország esetében (18. ábra). Ausztriában a legkisebb, 2 000 fő alatti települések aktivitása (0. kategória) igen magas, Szlovéniában ezt a szerepet a nagyobb községek, illetve a kisvárosok látják el (2-3 kategória). Ausztria esetében a két régióközpont az aktivitás több mint 50%-át, míg a források majd' 55%-át koncentrálják. Szlovénia esetében a koncentráció lényegesen kisebb, a kisebb települések szerepe is viszonylag erős, ugyanakkor az 5-ös kategória részesedése is csak 27%, tehát közel egyenletes eloszlásról beszélhetünk. Figyelmet érdemel a valamelyest kiugró 3-as kategória, mely igen aktív városokat foglal magában (Muraszombat, Slovenj Gradec, Ptuj). Összességében az osztrák tartományi központok erős szerepével szemben Szlovénia policentrikus, kisvárosokra épülő településszerkezete visszatükröződik mind az aktivitás, mind a forrásfelhasználás mintázataiban.



**18. ábra: Ausztria és Szlovénia koncentrációs görbéi (aktivitás, forrásfelhasználás).**

Forrás: programadatok alapján saját szerkesztés.

Magyarország és Horvátország viszonylatában – bár igen hasonló területi struktúráról beszélhetünk – a legfontosabb szembevetendő dolog, hogy az aktivitás és forrásfelhasználás koncentrációja, kifejezetten bizonyos településkategóriák esetén, szignifikánsan eltér (19. ábra). Az egészen kicsi települések Horvátország esetében gyakorlatilag nem láthatók, miközben Magyarországon a községek fontos szereplők. A két régióközpont nagyváros funkciója a két térségben teljesen hasonló, ugyanakkor Magyarországon a 40 ezer feletti városok – melyek zömében megyeszékhelyek – szintén meghatározó szereplők. Horvátországban ez a kategória a határtól távolabb található, együttműködési aktivitásuk lényegesen gyengébb. A határ déli oldalán a közvetlen határközeli megyeszékhelyek, melyek a 3-as kategóriába tartoznak, a leginkább meghatározó szereplők: az aktivitás 40%-áért és az elköltött források 36%-áért felelősek, mely összességében meghaladja az 5-ös kategória (Eszék) mutatóját.



**19. ábra: Horvátország és Magyarország koncentrációs görbéi (aktivitás, forrásfelhasználás).**

Forrás: programadatok alapján saját szerkesztés.

A projektméretek esetében szintén jelentős differenciálódást látunk az egyes településkategóriák között. Horvátországban a nagyméretű, beruházási fókuszú projektek kizárólag Eszéken vannak többségben, a többi kategóriában a kisebb méretű projektek jellemzők. Különösen igaz ez a 4-es kategóriára, melyek kifejezetten minimális forrásfelhasználást mutatnak fel, a 20%-os korlátból adódóan. Magyarországon viszont éppen a kisebb települések – 1-3-as kategória – pályáznak jellemzően nagyméretű projektekkel, míg a középvárosok és kisebb megyeszékhelyek (4-es kategória) inkább a szoft projekteket részesítik előnyben. Pécs esetében (5-ös kategória) viszont az eszékihez hasonló mintázatot látunk: többségben vannak a nagyértékű projektek.

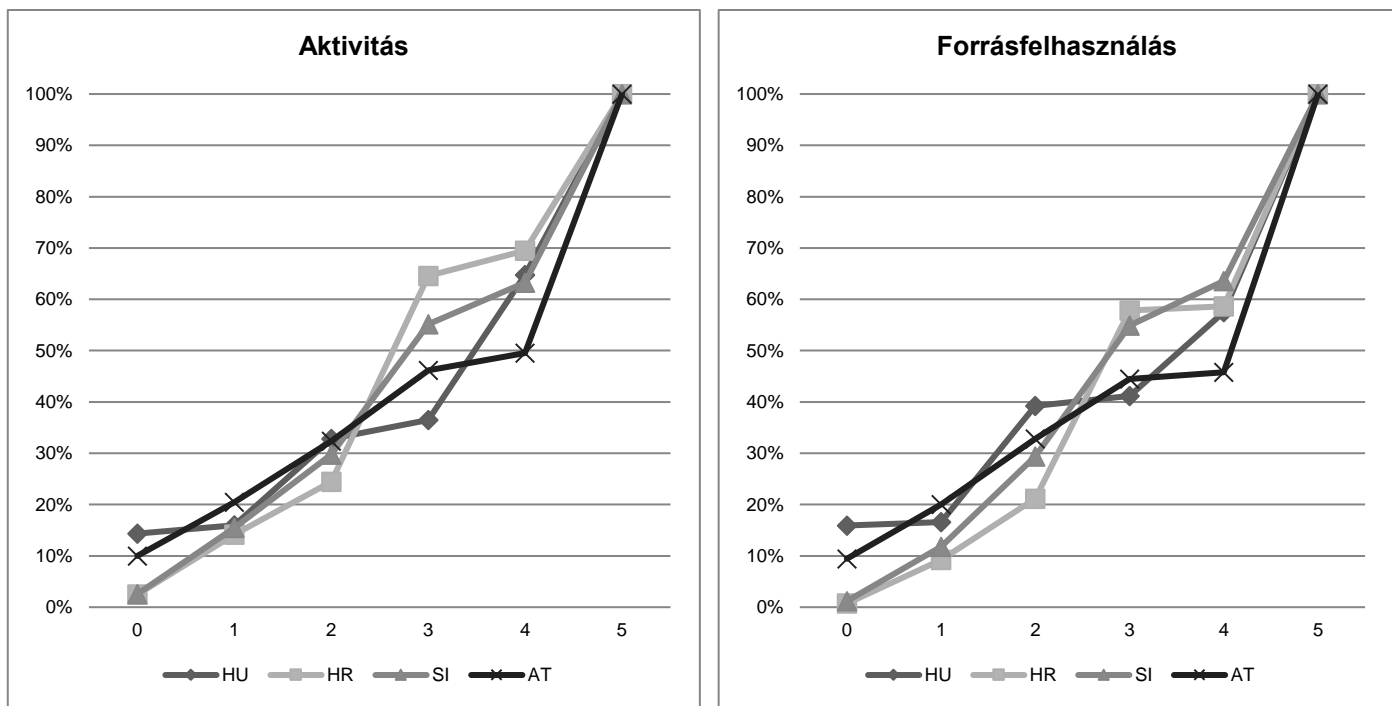
A hasonló területi kormányzási struktúra ellenére a markáns különbségek oka, hogy Horvátország elaprózottabb megyerendszere kisvárosokra épülő településstruktúrára épülve alakult ki. Valamennyi megyében megtalálhatók ugyanazok az intézmények, melyek ráadásul aktívak is. Emellett az egyes megyék között is találunk policentrikusakat (pl. Kapronca-Kőrös, Vukovár-Szerém), ahol az egyes fejlesztési funkciók (megyei ügynökség) vagy állami szervek (foglalkoztatási hivatal) nem a megyeszékhelyen működnek. A magyar oldalon látható erőteljes kistelepülési aktivitás pedig a helyi önkormányzatok relatíve széles kompetenciáira vezethető vissza,



míg Horvátországban a hasonló léptékű ügyek több esetben a megyeszékhelyen vagy a régióközpontban valósulnak meg.

A négy vizsgált térség összehasonlítása alapján elmondható, hogy az aktivitás terén jelentős eltérés a NUTS 3-szintű központok és a középvárosok szintjén tapasztalható (20. ábra). Ebben az összehasonlításban a két délszláv állam tekinthető decentralizáltnak – mely erős területi kormányzási funkciókkal rendelkező kisváros-hálózatot takar – míg Ausztria és Magyarország centralizáltnak. Előbbi a domináns tartományi intézményrendszerből fakadóan, utóbbi pedig az állami struktúrák megyeszékhelyekre telepített kapacitásainak köszönhetően. (Az intézményi összetételt részletesebben a következő alfejezetben vizsgálom.)

A forrásfelhasználás tekintetében a kép vegyesebb. Miközben az középvárosi szinten az aktivitáshoz hasonló mintázatot látunk – tehát a Szlovéniát és Horvátországot tekinthetjük kevésbé centralizáltnak – Magyarország decentralizáltabbnak tűnik a kistelepülések vonatkozásában, mint Ausztria, ahol a forrásfelhasználás szintén igen koncentráltan történik. A  $H_2$  hipotézis kapcsán megállapíthatjuk, hogy a kormányzási struktúra jelentősen visszatükröződik az aktivitási és forrásfelhasználási adatokban, azonban nem az adott országra általában jellemző centralizációs-decentralizáció mintázat köszön vissza. A föderalizált Ausztria a határtérség aktivitása tekintetében a leginkább centralizáltan viselkedik, míg az állami szinten leginkább centralizáltnak tekinthető Szlovénia a legdecentralizáltabb. A két megyei középszinttel rendelkező ország közül az erősebb megyei hatáskörökkel rendelkező Horvátország tűnik decentralizáltabbnak, míg Magyarország jóval centralizáltabb képet mutat.



20. ábra: A négy ország aktivitási és forrásfelhasználási koncentrációs görbéi településtípusonként.

Forrás: programadatok alapján saját szerkesztés.

#### 7.4.4 A kedvezményezettek szervezeti összetételének vizsgálata

Az egyes országok területi kormányzási gyakorlatának összehasonlítása érdekében érdemes megvizsgálni az együttműködésben részt vevő szereplőket szervezeti forma szerint is. A vizsgált kategóriák kialakításakor törekedtem arra, hogy beazonosíthatók legyenek a területi kormányzás szintjei (helyi, regionális, állami), illetve a kedvezményezettek jogi státuszára vonatkozóan is nyújtson információt (közigazgatási szerv, közintézmény, nonprofit gazdasági társaság, civil szervezet stb.). Ennek megfelelően – összehangolva a két program monitoringrendszerében alkalmazott némileg eltérő szemléletet – a kedvezményezetteket az alábbi kategóriákban soroltam:

- NGO: nonprofit civil szervezet (egyesület, alapítvány), melyet nem állami vagy egyéb közjogi szervezetek hoztak létre.
- Nonprofit szervezetek: gazdasági társaságként vagy közintézményként működő nonprofit szervezetek. Ezen belül megkülönböztettem a helyi, regionális (megyei vagy más), illetve országos szinten működőket.

- Közigazgatási szervek, szintén megkülönböztetve a helyi (önkormányzatok), regionális (megyék, kormányhivatal) és országos (minisztériumi háttérszervek a határtérségben) szinten működőket.
- Privát gazdasági társaságok: magában foglalja mind a for-profit (a SI-AT program esetében), mind a magánjogi alapítású nonprofit társaságokat, mely a minta alapján kizárólag Magyarországon jellemző.
- Kutatóintézetek: kutatás-fejlesztéssel foglalkozó intézetek.
- Egyetem vagy felsőoktatási intézmény.
- Egyéb oktatási vagy képzési intézmény: ide kerültek a közoktatási intézmények (általános- és középiskolák, óvodák), valamint egyéb nem felsőoktatásban tevékenykedő képző szervezetek.

A SI-AT program esetében a két partnerország területi irányítási struktúrája viszonylag távol áll egymástól, ezt alátámasztják a szervezeti formákra vonatkozó vizsgálatok is. A programban öt, vagy annál több projekttel részt vevő szervezetek listáját tekintve szembeötlő a két osztrák tartományi kormány meghatározó szerepe. Rajtuk kívül Ausztriából csak a karintiai tartományi szakképzési intézményeket tömörítő intézmény került be. A szlovén szervezetek között szinte kizárólag nonprofit szervezeteket, illetve egy civil szervezetet találunk. Ez a pillanatfelvétel azt mutatja, hogy Ausztriában az együttműködés legintenzívebbnek nevezhető szegmense tartományi szintről vezérelt, míg Szlovéniában a helyi szintű kooperációt megtestesítő nonprofit és civil szervezetek meghatározók, valamint a központi szervezetnek minősülő, de regionális irodákkal működő gazdasági kamara (12. táblázat).

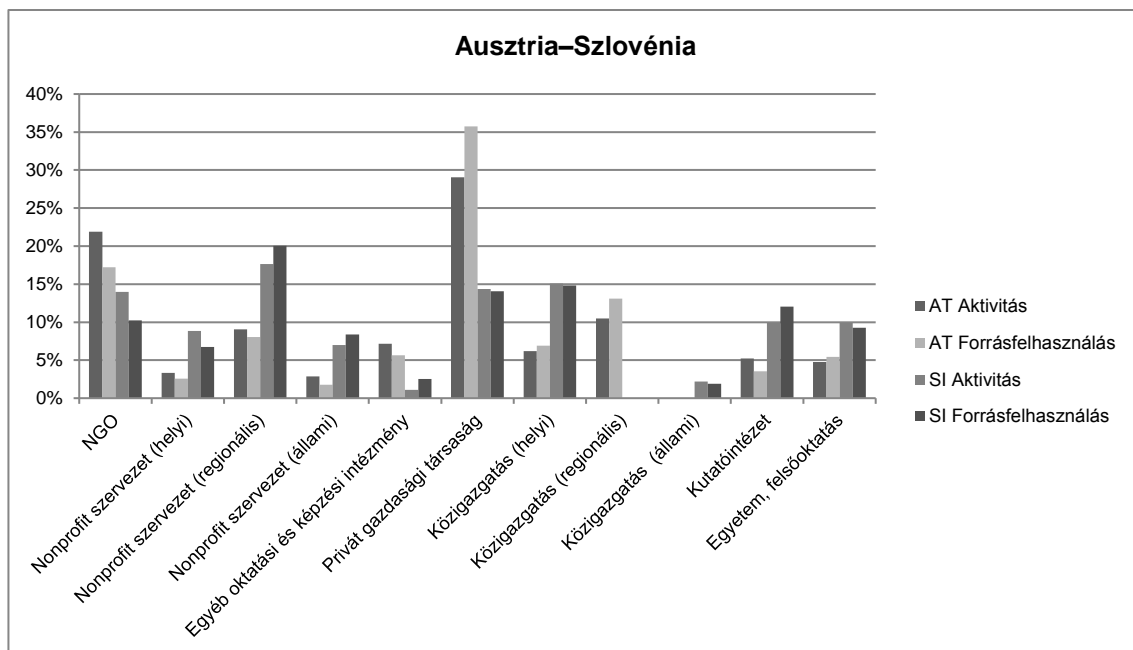
A fenti adatokkal kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy Szlovéniában az egyetemek jogi személyisége a karokhoz kötődik, így azok külön-külön jelennek meg az adatbázisban. Amennyiben ezeket az adatokat összevonnánk, a Maribori Egyetem – nyolc karával összesen 18 projektben vett részt – a legaktívabb szereplő lenne. A Ljubljana-i Egyetem öt karának hét projektje szintén kiemelkedő. Azt osztrák partneregyetemek aktivitása alacsonyabb (Graz – két egyetem összesen hét projekttel; Klagenfurt négy projekttel).

	Kedvezményezett neve	Ország	Aktivitás	Régió (NUTS 3)	Szervezeti forma
1	Amt der Kärntner Landesregierung	AT	10	Klagenfurt-Villach	Közigazgatás (regionális)
2	Amt der Steiermärkischen Landesregierung	AT	6	Graz	Közigazgatás (regionális)
3	BSC Kranj	SI	6	Gorenjska	Nonprofit szervezet (regionális)
4	E-Zavod	SI	6	Podravska	NGO
5	Mariborska razvojna agencija	SI	6	Podravska	Nonprofit szervezet (helyi)
6	Fachhochschule Kärnten	AT	5	Klagenfurt-Villach, Oberkärnten	Egyéb oktatási és képzési intézmény
7	Gospodarska zbornica Slovenije	SI	5	Osrednjeslovenska, Koroška	Nonprofit szervezet (állami)
8	Pomurski tehnološki park	SI	5	Pomurska	Nonprofit szervezet (regionális)
9	Technologieoffensive Burgenland	AT	5	Südburgenland (Nordburgenland)	Nonprofit szervezet (regionális)

**12. táblázat: A SI-AT program legaktívabb kedvezményezettjei.**

Forrás: programadatok alapján saját szerkesztés.

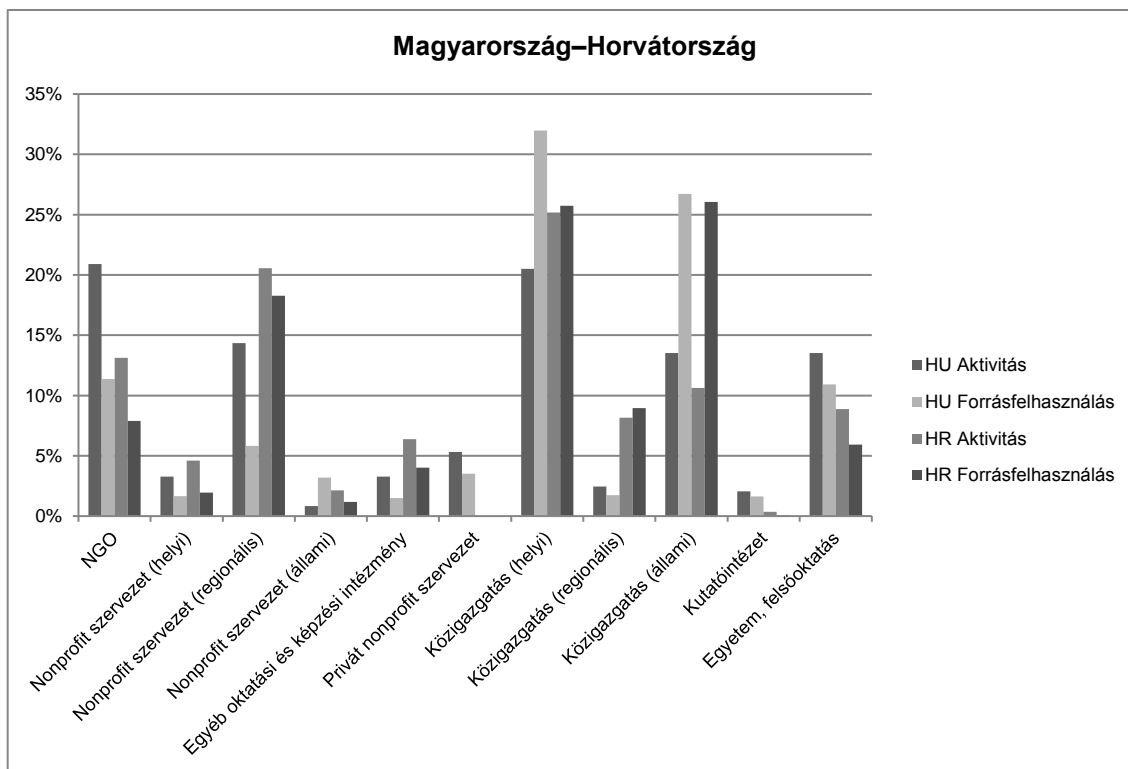
Valamennyi projekt adatának részletes elemzése alapján megállapítható, hogy a határ osztrák oldalán a vállalkozások, valamint a civil szervezetek (NGO) szerepe kiemelkedő, a két szervezeti forma összesen az aktivitás és a források több mint 50%-át koncentrálja. Ausztriában rajtuk kívül a tartományi közigazgatás tekinthető még jelentős szereplőnek, azonban a helyi szint – mind az önkormányzat, mind a tulajdonukban álló nonprofit szervezetek – minimális aktivitást mutatnak. Szlovén oldalról a partneri szerepet főleg a regionális nonprofit szervezetek, a helyi önkormányzatok, valamint az akadémiai szféra (kutatóintézetek, egyetemek) látják el (21. ábra). Az aktivitás és az abszorpció viszonyát vizsgálva elmondható, hogy Ausztriában egyértelműen a vállalkozások képviselik a beruházás-orientált pályázati szemléletet, de hasonló aktivitást láthatunk a regionális kormányzati szerveknél is. Szlovén oldalon ilyen kiugró abszorpciós eltéréseket nem látunk, azonban a regionális nonprofit szervezetek tekinthetők ebben a vonatkozásban is a legkiemelkedőbbnek.



**21. ábra: Az aktivitás és a forrásfelhasználás megoszlása szervezeti formánként a SI-AT program esetében.**

Forrás: programadatok alapján saját szerkesztés.

A HU-HR program esetében általában elmondható, hogy a helyi (önkormányzatok), valamint az állami közigazgatási kedvezményezették abszorpciója a legmagasabb; ezek forrásokból való részesedése meghaladja a projektek számából való részesedést mindkét ország esetében. Ugyanakkor, míg Magyarország esetében a helyi önkormányzatok aktivitása (20,5%) jelentősen elmarad a támogatásból való részesedéstől (32%), Horvátország esetében ez a rés nem ilyen jelentős (25,2% és 25,7%). Ebből az a következtetés vonható le, hogy Magyarországon a helyi önkormányzatok nagyobb arányban használták a programot beruházási projektek végrehajtására, míg Horvátország esetében a beruházási és humán fókuszú projektek nagyjából egyensúlyban vannak. A nemzeti szintű közigazgatási szerveknél azonban hasonló magatartást látunk a két ország esetében (22. ábra).



**22. ábra: Az aktivitás és a forrásfelhasználás megoszlása szervezeti formánként a HU-HR program esetében.**

Forrás: programadatok alapján saját szerkesztés.

Jelentős különbség mutatkozik a két ország között a regionális szervek vonatkozásában. Mind a regionális közigazgatás, mind azok nonprofit szervezetei esetében kitűnik, hogy a horvát fél aktivitása jóval erősebb. A regionális közigazgatási szervek és nonprofit szervezetek esetében magyar oldalon alacsonyabb aktivitást látunk és alacsonyabb projektméretet. Ugyanakkor Horvátországban a regionális szervek aktívabbak és nagyobb, beruházási elemeket is magában foglaló projekteket valósítottak meg. Ennek oka, hogy a magyar oldalon megyei intézményhálózat a program megvalósításának idején már gyakorlatilag nem működött. A magyar oldalon az állami nonprofit szervezetek aktivitása relatíve magasabb, mivel Magyarország esetében az infrastrukturális beruházások címzettjei sok esetben állami nonprofit szervezetek.

A szervezeti aktivitás pontosabb vizsgálata érdekében külön vizsgálatnak vettem alá a HU-HR program forrásainak közel 63%-át kitevő 1. prioritás (fenntartható környezet és turizmus – CBC, 2013) két beavatkozási területére (AoI 1.1. fenntartható és vonzó környezet; AoI 1.2. fenntartható turizmus a Mura-Dráva-Duna térségben) beadott pályázatokat. Ennek oka, hogy a két beavatkozási terület erős

tematikus fókusszal rendelkezett, melyeken belül a hard és szoft projektekre külön komponens került kialakításra, igen eltérő projektméretekkel, ezáltal jelentős méretbeli különbségek mutathatók ki a kétféle projekt típus között. A két tématerület vonatkozásában az intézményrendszer feltérképezésére alkalmazható az ESPON Metroborder projekt keretében végzett határon átnyúló intézménytérképezési módszer, melynek célja az együttműködés pár kulcsterületén a döntéshozatal területi szintjeinek beazonosítása (Chilla et al, 2012). Mivel Magyarország esetében a területi szinteket érintő közigazgatási reform a programozási időszak közepén (2011-2012) zajlott, az adatbázis alapját képező projektzáró beszámolóknak már jellemzően a reformot követő szervezetek szerepelnek, ezért a két ország közötti aszimmetria jól bemutatható. Az egyes területi szintek kompetenciáit a természet- és környezetvédelem területén a 13. táblázat mutatja be.

	Magyarország	Horvátország
Állami szint	Kormányzati szervek: területrendezés kereteinek kialakítása, védett területek kezelése, vízgazdálkodás Megyei kormányhivatalok: természet- és környezetvédelmi hatósági feladatok, építési engedélyezés.	Kormányzati szervek: területrendezés kereteinek kialakítása, vízgazdálkodás, magas védettségi fokú területek (nemzeti és természeti parkok) kezelése.
Regionális szint	Megyei önkormányzat: területrendezésben koordinációs szerep.	Megyei szervek: megyei területrendezési terv, helyi rendezési tervek koordinációja, alacsonyabb védettségi szintű területek kezelése. Megyei önkormányzat: építési engedélyezés.
Helyi szint	Helyi önkormányzat: területrendezési tervek elkészítése, építési engedélyezés.	Helyi önkormányzat: területrendezési tervek elkészítése, építési engedélyezés.

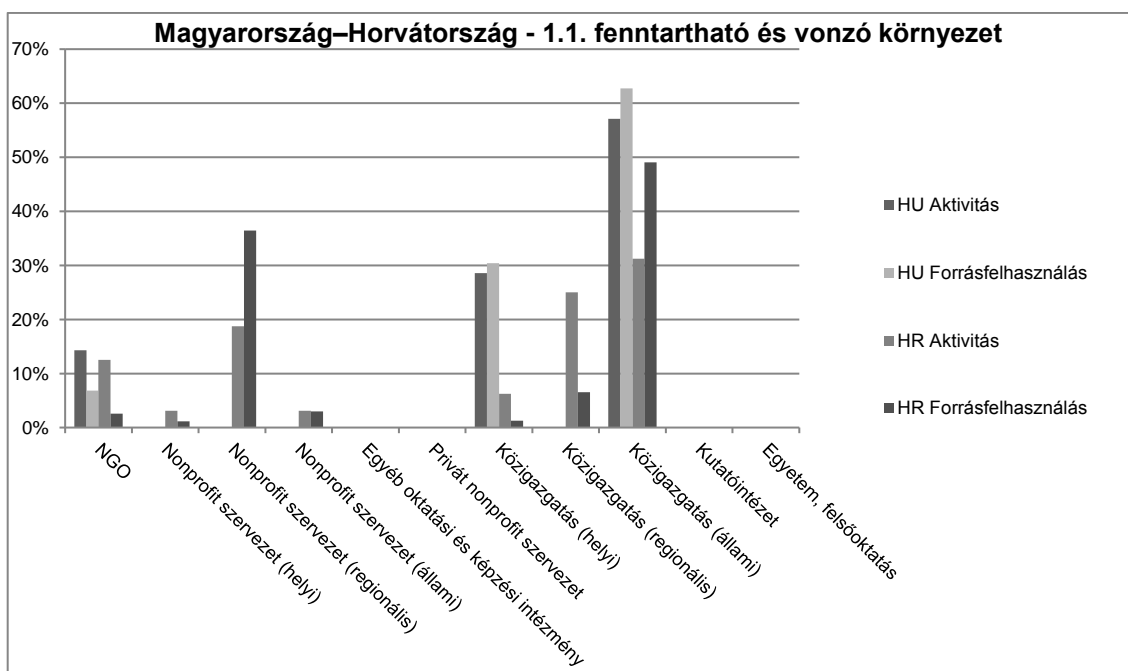
**13. táblázat: Az egyes területi szintek kompetenciája a természet- és környezetvédelem területén Magyarország és Horvátország esetében.**

Forrás: saját szerkesztés.

A turizmus terén a programozási időszak alatt több kisebb szervezeti változás zajlott – még a 2016-es turisztikai térségek állami fejlesztéséről szóló törvényt megelőzően is – melyeket nem szándékozom a dolgozatban bemutatni. Az állami tulajdonban álló, de 2016-ig regionális irodákkal rendelkező, Magyar Turizmus Zrt. mellett a szolgáltatás-fejlesztési és promóciós feladatok a helyi önkormányzatok és az

általuk létrehozott turisztikai desztinációmenedzsmet-szervezetek feladatává vált, melyek működése anyagi és humán-erőforrás problémákkal terhelt volt (Turizmusonline, 2012). Így egyszerre volt jellemző a regionális struktúrák leépítéséből fakadó centralizáció, illetve a helyi szint megerősödéséből fakadó decentralizáció. Ezzel szemben Horvátországban a turisztika irányítását hierarchikusan szervezett – állami, megyei, helyi, adott esetben térségi – turisztikai közösségi intézményrendszer végzi, melynek valamennyi szintje törvényben meghatározott feladattal és forrásokkal rendelkezik (Zakon, 2008), ezáltal aktív alakítója a fejlesztéseknek, így a határon átnyúló együttműködési projekteknek is.

Az AoI 1.1, melynek célja a környezet- és természetvédelem fejlesztése, beleértve építési is magában foglaló akciókat akár hárommillió euró projektméretig, mindkét ország esetében az országos közigazgatási szervek felülreprezentáltságát mutatja, beruházási projektek megvalósítóiként. Ez Horvátország esetében is erős, azonban míg Magyarország esetében kismértékben a nem kormányzati szervezetekkel (NGO), illetve a helyi önkormányzatokkal osztoznak a feladaton, Horvátországban a kép sokkal színesebb: kiemelkedő a regionális nonprofit szervezetek és a regionális közigazgatás (megyei önkormányzatok) szerepe is (23. ábra).

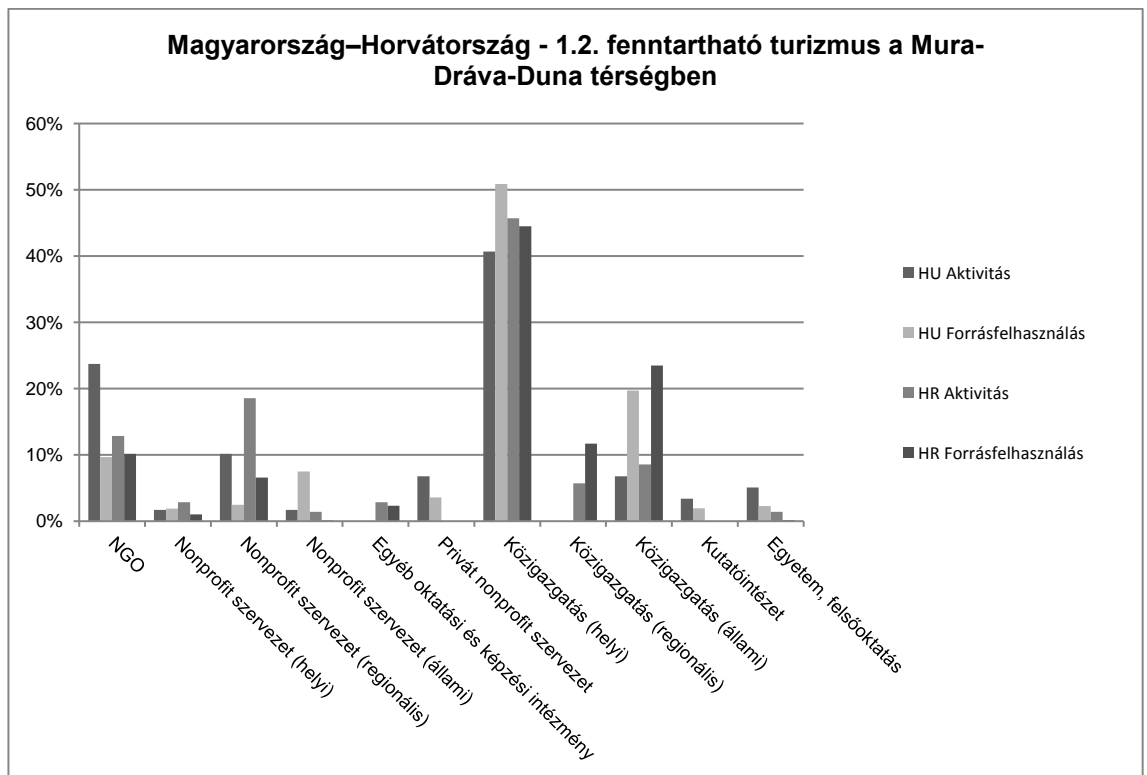


**23. ábra: Az aktivitás és a forrásfelhasználás megoszlása szervezeti formánként a HU-HR program környezetvédelmi (AoI 1.1) projektjei esetében.**

Forrás: programadatok alapján saját szerkesztés.



Az AoI 1.2 a leginkább túlpályázott konstrukció volt, annak ellenére, hogy infrastrukturális beruházásokat csak az ún. „B zónában” (a három határoló folyótól – Mura, Dráva, Duna – számított 40 km-es körzet) támogatott. Itt valamennyi szervezeti forma képviseltette magát. Kimagasló a helyi önkormányzatok aktivitása, az államigazgatási szervek közreműködése is hasonló képet mutat a két ország esetében. A regionális nonprofit szervezetek ugyanakkor aktívabbak Horvátországban, mint Magyarországon. Ugyanezen a szinten a megyei önkormányzatok magyar oldalon teljesen kimaradtak, csakúgy, mint az egyéb (köz-) oktatási intézmények. Ezt az űrt magyar oldalon részben az NGO-k és állami nonprofit szervezetek intenzívebb szerepvállalása, részben a Horvátországban egyáltalán nem jellemző privát nonprofit szervezetek töltötték be (24. ábra).



**24. ábra:** Az aktivitás és a forrásfelhasználás megoszlása szervezeti formánként a HU-HR program turisztikai (AoI 1.2) projektjei esetében.

Forrás: programadatok alapján saját szerkesztés.

A szektorális bontás mellett érdemes megvizsgálni, hogy a településhierarchia egyes szintjein mely szervezetek számítanak az együttműködés motorjainak. A hat

településkategória esetén megvizsgáltam, hogy mely szervezettípusok rendelkeztek legalább 15%-ot elérő aktivitási vagy abszorpciós aránnyal, a három legjelentősebb típust csökkenő sorrendben megjelöltem a 14. táblázatban található mátrixban, vastaggal kiemelve a területi kormányzási struktúrákhoz kötődő típusokat.

Teleüléskategória	Ausztria	Szlovénia	Magyarország	Horvátország
5	Profitorientált szervezetek NGO <b>Közigazgatás (regionális)</b>	Egyetem, felsőoktatás Kutatóintézet Profitorientált szervezetek	<b>Közigazgatás (állami)</b> Egyetem, felsőoktatás NGO	Egyetem, felsőoktatás NGO <b>Közigazgatás (állami)</b>
4	Profitorientált szervezetek Egyéb oktatási és képzési intézmény <b>Nonprofit szervezet (állami)</b>	<b>Nonprofit szervezet (regionális)</b> Profitorientált szervezetek	<b>Nonprofit szervezet (regionális)</b> <b>Közigazgatás (helyi)</b> Egyetem, felsőoktatás	<b>Nonprofit szervezet (állami)</b> <b>Nonprofit szervezet (regionális)</b> <b>Közigazgatás (állami)</b>
3	Egyéb oktatási és képzési intézmény Profitorientált szervezetek <b>Nonprofit szervezet (regionális)</b>	<b>Nonprofit szervezet (regionális)</b> NGO	<b>Nonprofit szervezet (regionális)</b> Egyetem, felsőoktatás NGO	<b>Nonprofit szervezet (regionális)</b> <b>Közigazgatás (helyi)</b> <b>Közigazgatás (regionális)</b>
2	Profitorientált szervezetek NGO <b>Közigazgatás (helyi)</b>	<b>Nonprofit szervezet (regionális)</b> <b>Közigazgatás (helyi)</b> NGO	<b>Közigazgatás (helyi)</b> NGO	<b>Közigazgatás (helyi)</b> Egyéb oktatási és képzési intézmény
1	Profitorientált szervezetek NGO <b>Közigazgatás (helyi)</b>	<b>Közigazgatás (helyi)</b> <b>Nonprofit szervezet (regionális)</b> Profitorientált szervezet	<b>Közigazgatás (helyi)</b>	NGO <b>Közigazgatás (helyi)</b>
0	NGO <b>Nonprofit szervezet (helyi)</b>	<b>Közigazgatás (helyi)</b> Profitorientált szervezet <b>Nonprofit szervezet (helyi)</b>	<b>Közigazgatás (helyi)</b> NGO	<b>Közigazgatás (helyi)</b>

14. táblázat: Az egyes településkategóriák esetében legaktívabb (aktivitás vagy abszorpció  $\geq$  15%) szervezettípusok.

Forrás: programadatok alapján saját szerkesztés.

Az erős régióközpontokról (5-ös kategória) általában elmondható, hogy koncentrálik az egyetemi aktivitást, illetve a HU-HR program esetében az állami közigazgatási szervek aktivitását. Az erős megyeszékhelyek (4-es kategória) a regionális nonprofit szervezetek működési területe, bár itt is megjelenik az oktatási intézményrendszer, Ausztriában a középfokú szakképzési szervezetek révén. A kisebb megyeszékhelyek (3-as kategória) hasonló képet mutatnak, azonban Horvátországban ez a regionális közigazgatás működési szintje, melyek jelentős szereplővé lépnek elő. A kisvárosok szintjén (2-es kategória) a helyi önkormányzatok válnak az együttműködés motorjává, bár Szlovéniában ezen a szinten is képviseltetik magukat a regionális nonprofit szervezetek. A nagyobb községek (1-es kategória) a helyi közigazgatás koncentrációja erősödik, Magyarországon nincs is rajtuk kívül meghatározó szereplő. A legkisebb települések esetében már Horvátország és Szlovénia is követi ezt a mintát, bár ezen a szinten Ausztriában inkább a helyi nonprofit és civil szervezetek az együttműködés motorjai

Összességében kijelenthető, hogy a területi kormányzási különbségek a kedvezményezett szervezetek összetételében erőteljesen megmutatkoznak, tehát a **H<sub>3</sub>** hipotézis igazoltnak tekinthető. Az erős regionális intézményi hálózattal rendelkező országok (Ausztria, Horvátország) esetében a regionális kormányzati szervek a legmeghatározóbb szereplők között találhatók, míg az alulról szerveződő *ad hoc* regionális együttműködésekkel működő Szlovénia esetében a nonprofit szervezetek dominálják a regionális szintet. A gyenge regionális intézményekkel rendelkező Magyarország esetében a helyi és az állami szintű intézmények szerepe meghatározó, emellett a privát nonprofit szervezetek töltik be a regionális szervezetek hiánya által hagyott űrt. Mindez fokozottan igaz a beruházás-intenzív beavatkozásokra.

## *7.5 A határon átnyúló együttműködés, mint beruházási eszköz*

### **7.5.1 A határon átnyúló együttműködési programok szerepe a vizsgált országok fejlesztéspolitikájában**

Ausztria 1995-ös csatlakozása óta a vizsgált időszak a harmadik, a jelenlegi a negyedik kohéziós programozási időszak. Mind az 1995-1999, mind a 2000-2006-os időszakban kizárólag Burgenland, mint az egyetlen egy főre jutó GDP-ben az uniós átlag 75%-a alatt teljesítő régió volt kedvezményezettje az 1. célterületnek. Ezen felül a többi régió részesült a 2., illetve az 5b célból, mely összességében a jelentősebb, a források több mint 81%-át tette ki (Mayerhofer, Fritz, 2009). Ennek megfelelően a forrásfelhasználás is meglehetősen koncentrált volt, elsősorban a keleti régiókat (Burgenland, Stájerország) lehet a támogatások nyertesének tekinteni (Mayerhofer, Fritz, 2009).

A 2007-2013-as időszakban a támogatási célterületek száma jelentősen lecsökkent. Ennek megfelelően Burgenland továbbra is az 1. célterület (kohézió) támogatását élvezte, míg a többi osztrák tartomány mind a 2. célkitűzés (versenyképesség és foglalkoztatás) alá esett. Karintia operatív programja méretét tekintve átlagos, míg a stájer program a legnagyobb volt (ÖROK, 2007). Mivel az Ausztria által elérhető uniós források viszonylag kis összegűek voltak, a határon átnyúló együttműködési programok súlya meglehetősen nagy (15,33%). Ausztria saját allokációjából való hozzájárulását tekintve a SI-AT program a nagyobbak közé tartozott. A 2007-2013-as időszak forrásait mutatja az 15. táblázat.

Operatív program	Alap	EU-támogatás 2007-2013	
		ezer EUR	%
Objective 1			
Burgenland	ERFA, ESZA	177 167	12,13%
Objective 2			
<i>Karintia</i>	<i>ERFA</i>	67 388	4,61%
<i>Stájerország</i>	<i>ERFA</i>	155 062	10,61%
Többi régió	ERFA	804 861	55,08%
Objective 2 összesen	ERFA	1 027 312	70,31%
<b>Nemzeti stratégiai referenciakeret összesen</b>		<b>1 204 479</b>	<b>82,43%</b>
<i>SI-AT CBC</i>	<i>ERFA</i>	35 593	2,44%
Egyéb CBC	ERFA	188 383	12,89%
Transznacionális együttműködés	ERFA	32 689	2,24%
<b>Európai Területi Együttműködés összesen</b>		<b>256 664</b>	<b>17,57%</b>
Mindösszesen		1 461 143	100,00%

15. táblázat: Ausztria által felhasználható uniós források, 2007-2013.

Forrás: ÖROK (2007), valamint <http://archiv.bka.gv.at/site/6093/default.aspx> (2018.10.08.) alapján saját szerkesztés.

Operatív program	Alap	EU-támogatás 2007-2013	
		ezer EUR	%
Objective 1			
Közlekedés és környezet OP	ERFA, KA	1 635 600	38,89%
Regionális fejlesztés OP	ERFA	1 709 750	40,66%
Emberi erőforrások fejlesztése OP	ESZA	755 699	17,97%
<b>Nemzeti stratégiai referenciakeret összesen</b>		<b>4 101 049</b>	<b>97,52%</b>
<i>SI-AT CBC</i>	<i>ERFA</i>	31 519	0,75%
Egyéb CBC	ERFA	65 412	1,56%
Trancznacionális együttműködés	ERFA	7 315	0,17%
<b>Európai Területi Együttműködés összesen</b>		<b>104 246</b>	<b>2,48%</b>
Mindösszesen		4 205 295	100,00%

16. táblázat: Szlovénia 2007-2013-as Stratégiai Referenciakeretének sarokszámai.

Forrás: Služba Vlade RS (2008) alapján saját szerkesztés.

Szlovénia, mivel 2004-ben csatlakozott az Unióhoz, a 2007-2013-as időszak az első teljes programozási időszak volt. Mivel mindkét NUTS 2 régiója az 1. célkitűzés alá esett, igen jelentős forrásokkal rendelkezett, melyek három szektorális operatív program formájában kerültek felhasználásra. Ebben az összehasonlításban a vizsgált

kétoldalú program a „nemzeti boríték” mindössze 0,75%-át tette ki, de az összes CBC-program is mindösszesen 2,31%-ot (16. táblázat).

A 7.2.2 alfejezetben bemutatott Muramente fejlesztésére vonatkozó törvény értelmében a kiemelten fejlesztendő északi régió előnyt élvez az uniós források felhasználásában is. A Muramente régiót három határon átnyúló együttműködési program érinti. Valamennyiben – mind abszolút értelemben, mind népességarányosan – nagyon sikeres pályázónak tekinthető. Kiemelendő a szlovén-magyar program, ahol az egyetlen határral érintkező régióként a források 44,6%-át szerezte meg 2014 végéig (17. táblázat).

	Összesen	Muramenti partnerek által megvalósítandó projektrészek összesen 2014 végéig)	Muramente aránya	Muramente aránya népességből az adott programtéren belül (2005)
Szlovénia– Ausztria	78 954 680,00	6 765 047,83	8,57%	3,76%
Szlovénia– Horvátország	50 239 415,00	3 631 050,22	7,23%	3,26%
Szlovénia– Magyarország	35 893 157,00	16 009 073,81	44,60%	12,22%
Összesen	497 672 268,00	26 405 171,86	5,31%	

**17. táblázat: A Muramente régió forrásabszorpciója a határon átnyúló együttműködési programokban.**

Forrás: CBC (2007b), CBC (2007c), CBC (2011a), valamint Vlada RS (2015) alapján a szerző számításai.

Magyarországon a 2007-2013-as programozási időszakban rendelkezésre álló mintegy 25 milliárd eurós uniós finanszírozás igen nagy számú operatív programon keresztül vált projektekké. Ebben az időszakban a régiók önálló operatív programokkal rendelkeztek. A regionális operatív programok Magyarországon – a végrehajtási forrásokat és a területi együttműködést nem számítva – 25,1%-át tették ki a teljes konvergenciaregióknak juttatott forrástömegnek, ez Lengyelországot követve, és Csehországot megelőzve, a 2004-ben és 2007-ben csatlakozott országok között a legmagasabb arány (Illés, 2009). A regionális operatív programok közül a dél-dunántúli átlagos méretű, míg a nyugat-dunántúli – relatív fejlettsége okán – a legkisebb volt (18. táblázat).

A 2007-2013-as referenciakeret sajnos nem szolgáltat információt a magyar nemzeti borítékból az egyes határon átnyúló programokra allokált források mértékéről, a teljes ETE-forrást 343 millió euróban határozza meg (18. táblázat). Az egyes programok dokumentumait áttekintve megállapítható, hogy a határon átnyúló együttműködési programok a regionális operatív programokkal összehasonlítva is viszonylag kis méretűek. Valamennyi, a 19. táblázatban bemutatott bilaterális program közös programmegvalósítással zajlott, azaz nem tartalmaztak országonként lebontott allokációt, így reálisan a magyar oldal esetében a források 50%-ával lehetett számolni. A magyar-horvát program a viszonylag kis programtér, illetve a célterület alacsony népsűrűsége okán az egyik legkisebb program volt.

Operatív program	Alap	EU-támogatás 2007-2013	
		ezer EUR	%
<b>Objective 1</b>			
Ágazati operatív programok és végrehajtás	ERFA, ESZA, KA	18 585 753	73,57%
Dél-Dunántúl	ERFA	705 137	2,79%
Nyugat-Dunántúl	ERFA	463 753	1,84%
Egyéb regionális operatív programok	ERFA	3 135 428	12,41%
<b>Objective 1 összesen</b>		<b>22 890 071</b>	<b>90,60%</b>
<b>Objective 2</b>			
Közép-Magyarországi OP	ERFA	1 467 196	5,81%
Egyéb programokból a Közép-Magyarországi régióra jutó források	ERFA, ESZA	563 881	2,23%
<b>Objective 2 összesen</b>		<b>2 031 078</b>	<b>8,04%</b>
<b>Nemzeti stratégiai referenciakeret összesen</b>		<b>24 921 149</b>	<b>98,64%</b>
<b>Európai területi együttműködés összesen</b>		<b>343 000</b>	<b>1,36%</b>
<b>Mindösszesen</b>		<b>25 264 149</b>	<b>100,00%</b>

**18. táblázat: A Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (NSRK) és az Európai Területi Együttműködés forrásai a 2007-2013-as programozási időszakban Magyarországon.**

Forrás: Kormány (2007) alapján saját szerkesztés.

Operatív program	Alap	EU-támogatás 2007-2013	
		ezer EUR	%
Ausztria–Magyarország	ERFA	82 280	13,33%
Magyarország–Szlovákia	ERFA	176 496	28,58%
Magyarország–Románia	ERFA	224 475	36,35%
Szlovénia–Magyarország	ERFA	29 279	4,74%
Magyarország–Horvátország	IPA	54 823	8,88%
Magyarország–Szerbia	IPA	50 112	8,12%
CBC összesen		617 467	100,00%

**19. táblázat: Magyarország határain indított kétoldalú határon átnyúló együttműködési programok, 2007-2013.**

Forrás: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/atlas/programmes/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/), CBC (2012) és CBC (2013) alapján saját szerkesztés.

Horvátország a dolgozat által vizsgált 2007-2013-as időszakban – a 2013 második félévétől számított féléves periódust, valamint az  $n+3$  szabály értelmében 2016 végéig rendelkezésre álló időszakot leszámítva – az előcsatlakozási alapok kedvezményezettje volt. Az előcsatlakozási alapok vonatkozásában a meghatározó kereteket tartalmazza a 6.4 alfejezet.

A 2013 második félévében induló „mini” időszakra új stratégiai referenciakeret készült, mely az előcsatlakozási periódusra készült operatív programokban lefektetett célokat vitte tovább, a rövid időszakra tekintettel viszonylag alacsony forrásokkal. A határon átnyúló együttműködési programok részesedése az előcsatlakozási forrásokból jellemzően meghaladta az uniós tagországok esetében jellemző arányt, Horvátország esetében is ez volt a jellemző (8. ábra). Ugyanakkor a 2013-ban indult átmeneti ERFA-finanszírozású periódus esetén a területi együttműködési programokban való részvétel már a tagországok esetében szokásos szintre esett vissza a teljes allokáción belül (20. táblázat).



Operatív program	Alap	EU-támogatás (2013.07.01-12.31.)	
		ezer EUR	%
<b>Objective 1</b>			
Közlekedés	ERFA	120 000	26,70%
Környezet	KA	149 800	33,33%
Regionális versenyképesség	ERFA	108 400	24,12%
Humán erőforrás-fejlesztés	ESZA	60 000	13,35%
<b>Nemzeti stratégiai referenciakeret összesen</b>		<b>438 200</b>	<b>97,51%</b>
<b>Európai területi együttműködés összesen</b>	<b>ERFA</b>	<b>11 200</b>	<b>2,49%</b>
<b>Mindösszesen</b>		<b>449 400</b>	<b>100,00%</b>

20. táblázat: Horvátország 2013-as Stratégiai Referenciakeretének sarokszámai.

Forrás: EC (2013d) alapján saját szerkesztés.

Horvátország valamennyi szomszédjával indított határon átnyúló együttműködési programot a 2007-2013-as időszakban, továbbá egy nagyobb, adriai térségi együttműködésben is részt vett (Adriai Határon Átnyúló Együttműködési Program – EC, 2007a). Az EU-tagországokkal indított programok forrásukat tekintve jelentősebbek, mint a nem EU tagokkal kialakítottak (21. táblázat). A két bilaterális uniós abban is különbözik az előcsatlakozási programoktól, hogy azok végrehajtása ún. közös menedzsment formájában történik, azaz a teljes, két vagy több ország által összedobott, forrás közösen kerül kiosztásra, az egyes országok kedvezményezettjei által lehívható támogatás nincs előre meghatározva.

Program	Forrás	Kedvezményezett megyék	Kedvezményezett csatlakozó megyék (max. 20% forrás erejéig)	Összes EU társfinanszírozás 2007-2013 (EUR)	Ebből horvát kedvezményezettek számára elérhető (EUR)	Bilaterális programok súlya (%)
Szlovénia–Horvátország	ERFA, IPA	Muraköz, Varasd, Krapina-Zagorje, Zágráb, Károlyváros (Karlovac), Tengermellék-Hegyvidék (Primorje-Gorski Kotar), Isztria (Istra)	Zágráb Város	42 703 502	42 703 502*	32,97%**
Magyarország–Horvátország	ERFA, IPA	Muraköz, Kapronca-Kőrös, Verőce-Drávamente, Eszék-Baranya	Varasd, Belovár-Bilogora (Bjelovar-Bilogora), Pozsega-Szlavónia (Požega-Slavonija), Vukovár-Szerémség (Vukovar-Srijem)	54 823 266	54 823 266*	42,33%**
Horvátország–Szerbia	IPA	Eszék-Baranya, Vukovár-Szerémség	Pozsega-Szlavónia, Bród-Szávamente (Brod-Posavina)	13 000 000	6 000 000	9,26%
Horvátország–Bosznia-Hercegovina	IPA	Vukovár-Szerémség, Bród-Szávamente, Sziszek-Moszlavina (Sisak-Moslavina), Károlyváros, Lika-Zengg (Lika-Senj), Šibenik-Knin, Split-Dalmácia (Split-Dalmacija), Dubrovnik-Neretva	Eszék-Baranya, Pozsega-Szlavónia, Belovár-Bilogora, Zágráb, Tengermellék-Hegyvidék	14 000 000	7 000 000	10,81%
Horvátország–Montenegró	IPA	Dubrovnik-Neretva	Split-Dalmácia	6 500 000	3 000 000	4,63%
Összesen				131 026 768	113 526 768	100,00%

**21. táblázat: Bilaterális határon átnyúló együttműködési programok Horvátország részvételével, 2007-2013.**

\* Közös programmegvalósítás.

\*\* Közös programmegvalósításból fakadóan az összes társfinanszírozás 50%-ával számolva.

Forrás: CBC (2011a), CBC (2011b), CBC (2011c), CBC (2013) és CBC (2017) alapján saját szerkesztés.

A határon átnyúló együttműködések tapasztalatszerzési funkcióját tekintve kiemelendő, hogy jellemzően azon megyék tekinthetők a legsikeresebb pályázóknak, melyek egyszerre több programnak is célterületei, illetve azok közül legalább egy uniós tagországgal indult (Eszék-Baranya, Muraköz, Isztria (Istra) – Sumpor et al, 2013).

### **7.5.2 A beruházási orientáció jelenléte a vizsgált programokban**

A 7.4 alfejezetben is tettem utalást az aktivitás és az abszorpció közötti eltérés és az együttműködő szereplők beruházás-orientált szemlélete közötti összefüggésre. A magyar-horvát példán (7.4.4 alfejezet) láthatjuk, hogy a kisebb települések esetében domináltak a nagyméretű projektek, melyekből jellemzően közlekedési és turisztikai infrastruktúra (kerékpárutak, különböző létesítmények) készült. A 7.5.1 alfejezet alapján bemutattuk, hogy a határon átnyúló együttműködési programok dimenziója jelentősen elmarad a *mainstream* programokétól, így a finanszírozható projektek mérete és mennyisége is jelentősen kisebb. Tehát nagyobb, illetve más szempontok szerinti versenyhelyzetben választódnak ki a projektek.

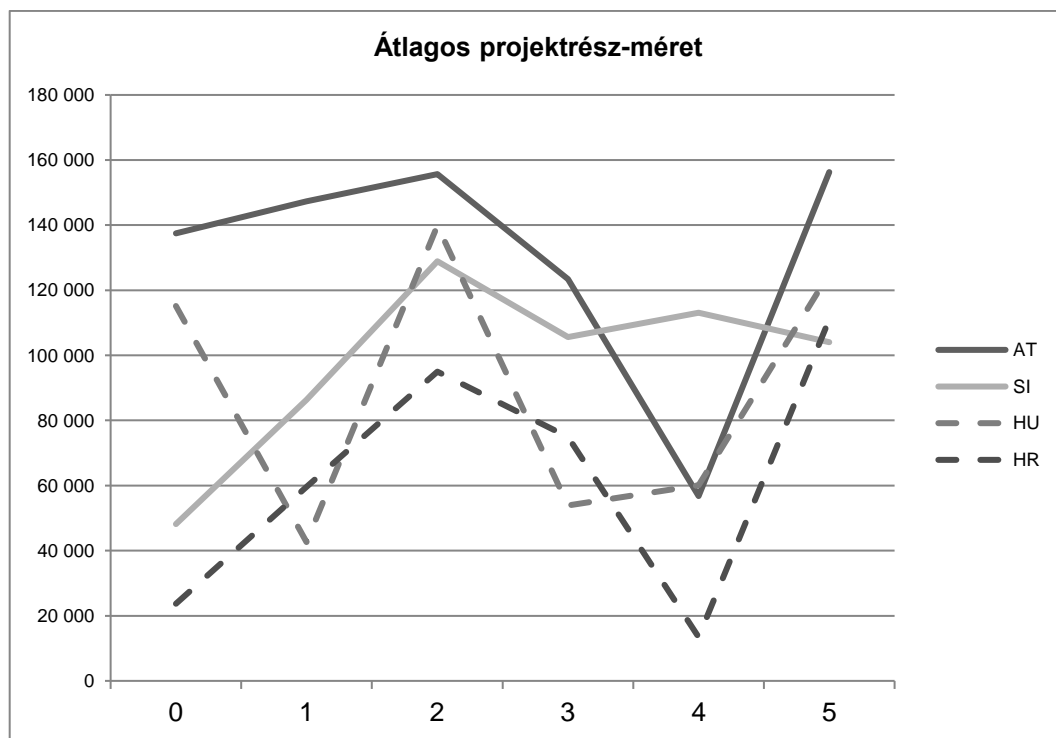
A főáramú finanszírozással szemben a határon átnyúló együttműködés választásával kapcsolatos motivációkat az egyes projektek esetében konkrétan nem vizsgáltam – ez egy mélyebb kutatás tárgya lehet – azonban többéves gyakorlati tapasztalatom és az önkormányzatok jellemző projektfinanszírozási szemlélete alapján a fő okok a következők lehettek:

- A főáramú forrásokhoz való nehezebb hozzáférés: mivel a regionális operatív programok a városokra koncentráltak, így bizonyos kedvezményezették vagy projektek nem felelnek meg a támogathatósági feltételeknek (pl. méretgazdaságosság szennyvízberuházások esetén, forgalmi viszonyok kerékpárutak esetében). A határon átnyúló együttműködési programok sokszor kevésbé specifikált feltételeket támasztanak bizonyos beruházások támogathatóságával kapcsolatban.
- A vidékfejlesztési támogatások becsatornázása térségi együttműködést igényelt volna, mely nem feltétlenül támogatja a megpályázni kívánt célt (l. előző példák). Így a határon átnyúló együttműködés egyszerűbbnek tűnhet: könnyebb megtalálni az érdekazonosságot a határ túl oldalán lévő partnerrel, mint térségi együttműködést kialakítani.

- Jó határon túli kapcsolatok – pl. testvértelepülési, vagy vezetők személyes viszonya – különösen a közvetlen határ menti vagy horvát kisebbség által nagy számban lakott települések esetében (pl. Tótszerdahely).

A fentiek alapján elvileg kijelenthetjük, hogy a határon átnyúló együttműködési források alkalmasak lehetnek a főáramú uniós és hazai fejlesztési források kiváltására, tehát a **H4** hipotézis helytálló. Ugyanakkor feltételezhető, hogy a főáramú finanszírozásból könnyebben kiszorulók elsősorban a kistelepülések, melyek esetében a jó határon túli kapcsolat jelenti a versenyelőnyt.

A pontosabb kép érdekében megvizsgáltam az egyes településszinteken az adott településre eső projektrészek abszolút méretét (elszámolt, jóváhagyott költségek alapján), melyet a 25. ábra mutat. Ez alapján megállíthatjuk, hogy a településhálózat legalsó szintjéről indulva a kisvárosok (2-es) szintjéig az átlagos projektméret jellemzően növekszik. Kivételt képez Magyarország, ahol az egészen kicsi települések is nagyméretű projektrészekkel pályáztak. Az alacsonyabb szintű központok felé közelítve valamennyi ország esetében visszaesést tapasztalunk, végül az erős régióközpontok projektrészei ismételen kiemelkedő értékeket mutatnak, megközelítve – Horvátország esetében le is hagyva – a kisvárosok által képviselt projektméretet.



**25. ábra: Átlagos projektméret településkategóriánként a négy ország esetében.**

Forrás: programadatok alapján saját szerkesztés.

Az átlagos projektméret alapján való lehatárolás küszöbértékének meghatározásához – mivel a SI-AT programban hasonló lehatárolást nem alkalmaztak – a HU-HR program természet- és környezetvédelmi, valamint turisztikai beruházásait magában foglaló 1. prioritás (AoI 1.1 és 1.2) átlagos projektméretét (185 731,67 euró) tekintetem küszöbértéknek, mely feletti átlaggal rendelkező kategóriákat tekintetem dominánsan beruházási projekteket tartalmazó kategóriának. A 22. táblázat adatai alapján látható, hogy az 5-ös településkategóriában a beruházásokat eszközöző közigazgatási szintek jelentősen eltérnek: Ausztriában a regionális szint, Szlovéniában a helyi önkormányzatok, míg Horvátország és Magyarország esetében az állam a beruházók, tekintettel arra, hogy jellemzően ezen településeken található ezen szervezetek székhelye. A kisvárosok tekintetében – Horvátország kivételével, ahol itt is az állam a meghatározó – valamennyi országban a helyi szint a legjelentősebb beruházó.

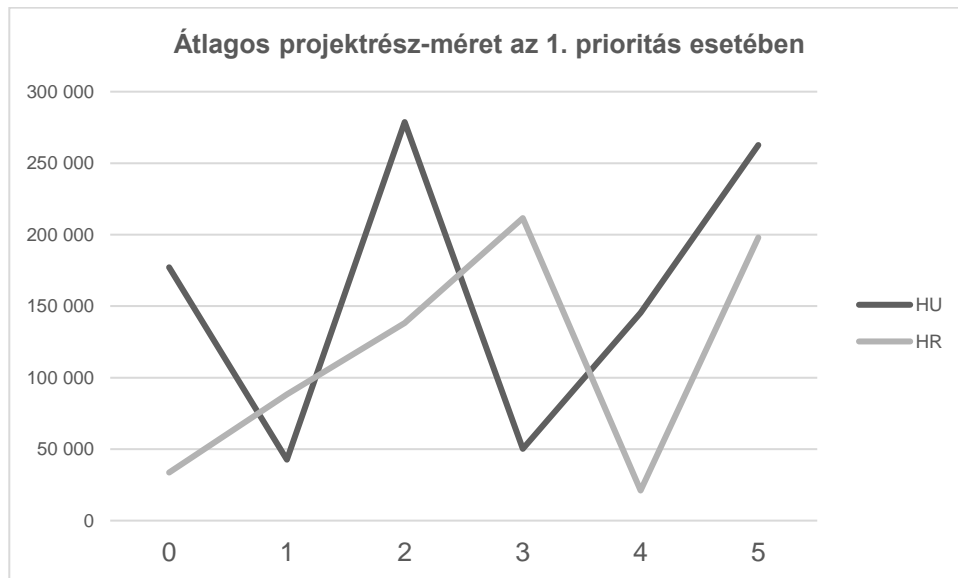
Kategória	Ausztria	Szlovénia	Magyarország	Horvátország
5	Profitorientált szervezetek Közigazgatás (regionális)	Közigazgatás (helyi)	Közigazgatás (állami)	Közigazgatás (állami)
4				
3	Egyetem, felsőoktatás			
2	Közigazgatás (helyi)	Nonprofit szervezet (helyi) Egyéb oktatási és képzési intézmény	Közigazgatás (helyi)	Nonprofit szervezet (állami)
1	Profitorientált szervezetek			
0	NGO		Nonprofit szervezet (országos)	

**22. táblázat: Beruházási méretű projekteket megvalósító szervezettípusok a településhierarchia egyes szintjein a vizsgált országok esetében.**

Forrás: programadatok alapján saját szerkesztés.

A HU-HR program esetében még pontosabb képet kapunk a beruházást végzőkről, ha a vizsgálatot leszűkítjük az 1. prioritás projektjeire. Ez alapján Magyarország esetében egyértelműen a kisvárosok a leginkább beruházás-orientáltak, közel 280 ezer eurós átlagos projektmérettel, melyet Pécs tud egyedül megközelíteni. Horvátország esetében a beruházási aktivitás inkább a kisebb méretű, közvetlen határ

menti megyeszékhelyeket (3-as kategória) jellemzi, valamivel alacsonyabb projektmérettel (211 ezer euró), melyet szintén megközelít Eszék értéke (26. ábra).



**26. ábra: Átlagos projektrész-méret a HU-HR program 1. prioritásában, településtípusonként.**

Forrás: programadatok alapján saját szerkesztés.

A **H4** hipotézissel kapcsolatban korábban már kijelentettük, hogy a kiváltási lehetőség létezik. Ez a fajta, beruházási fókuszú szemlélet leginkább a kisvárosok és az erős régióközpontok szintjén jellemző. Előbbiek esetében az egyéb forrásokhoz való hozzáférés nehézsége, utóbbiak esetében a városokban koncentrálódó információ és adminisztratív kapacitás révén sikerül az együttműködési forrásokat bevonni. Ennek megfelelően a beruházó szervezetek típusa is különbözik az egyes településkategóriák esetében. Míg a kisvárosok esetében a helyi szint, a nagyvárosok esetében a tartományi (Ausztria) és az állami struktúrák a meghatározók. Emellett Ausztriában a vállalkozások is igénybe veszik a határon átnyúló együttműködést beruházási terveik megvalósítására. A HU-HR program környezetvédelmi és turisztikai intézkedéseinek vizsgálata alapján – melyek szinte kizárólag beruházási projekteket támogattak – azt a következtetést vonhatjuk le, hogy Magyarország esetében a 2-es településkategóriáig növekszik a beruházás-orientáció, mely Horvátországban még a kisebb határközeli megyeszékhelyek esetében is fennáll. A nagyobb megyeszékhelyek esetében ez kevésbé jellemző, míg a két erős régióközpont esetében ismét nagyméretű projektekkal találkozhatunk.

## 8. ÖSSZEFOGLALÁS

A határok vizsgálata – az államhatárok folyamatos változása kapcsán – a politikai földrajz egyik legfontosabb vizsgálódási területe. A közgazdaságtudományban a határok kérdése a nemzetközi kereskedelem kapcsán már a viszonylag korai elméletekben is tetten érhető volt, a nemzetközi gazdaságtan azonban ráirányította a figyelmet a határon (államhatárokon) átnyúló áru- és tőke mozgásokra. A területi gazdaságtan elméletei általában homogén térből indulnak ki, ugyanakkor az elméletek gondolat kísérlet segítségével könnyen értelmezhetők határokkal szabdalható, de átjárható területekre is. A regionális tudomány – mely a földrajz és a közgazdaságtudomány megközelítését együttesen alkalmazza – egyik kiemelt, folyamatosan előtérbe kerülő témája lett a határok kérdése. Megjelent a határkutatás, mint részdiszciplína. A határokat többen, többféleképpen tipizálták, kialakult a határkutatáson belül is több különböző iskola (Hotuum, 2000), a fókusz folyamatosan a határon átnyúló kapcsolatok és együttműködések felé fordult.

Az európai integráció a határok vizsgálatának jelentőségét felerősítette: maga az integráció is a határok lebontásáról szól, kifejezetten tetten érhető ez a szemlélet a föderalisták esetében. A határon átnyúló kapcsolatok alkotásának szabadsága szorosan összefügg a hatalom vertikális megosztásával, mely a szubszidiaritás elvében jut kifejezésre – ennek gyökerei a középkori Európába nyúlnak vissza. A szubszidiaritás az európai integrációs folyamat egyik fontos alapelvevé vált: egyszerre a helyi szint cselekvési szabadságának kulcsa, illetve az európai integráció föderalizálódásának fékje.

A gazdasági, társadalmi, majd területi kohézió megjelenése az Európai Közösség szakpolitikái között az elmaradott, periferikus területek felé irányította a figyelmet, mely, mint „területi szolidaritás” az európai identitás egyik fontos elemévé vált. A létrejövő Európai Unió önálló közösségi kezdeményezést alakított ki a határon átnyúló kapcsolatok erősítésére, melynek szerepe a kohéziós politikán belül folyamatosan erősödött, 2007 óta önálló célterületté vált. Párhuzamosan megindulnak a határon átnyúló kapcsolatok intézményesülését szolgáló kezdeményezések: eurorégiók, munkaközösségek, később EGTC-k formájában. Megjelent a területi kormányzás fogalma, a folyamatosan változó szervezeti struktúrákon keresztüli irányítás. Mindez az 1990-es években elérte Kelet-Közép-Európát is. A 2004-ben csatlakozó országok már

egy, a határon átnyúló kapcsolatokat kiemelten kezelő Unióhoz csatlakoztak. A délkelet-európai térség (Nyugat-Balkán) stabilitása érdekében indított újjáépítési és előcsatlakozási programok is kiemelten kezelték és kezelik a határon átnyúló együttműködést, mely a megbékélés, illetve az integrációra való felkészülés eszköze.

A dolgozat által részletesen vizsgált két együttműködési programban részt vevő négy ország területi kormányzás szempontjából karakteresen eltérő modellekkel rendelkezik. Ausztria föderalizált jellegéből adódóan erős hatáskörökkel és intézményekkel rendelkező régiókból áll. Szlovénia – mely a modern Szlovéniát megelőzően maga is mindig régió volt – területi közép szint nélküli, erős állammal és helyi önkormányzatokkal rendelkezik. Magyarország és Horvátország közös történelmi hagyományai a megyerendszerben élnek tovább, azonban Magyarországon az elvetélt regionalizációs kísérlet a megyék „retorikai megerősítése” mellett annak kiüresítését, eszköz- és intézmények nélküli koordinációs funkcióval felruházott „kvázi-ügynökséggé” tételét eredményezte. Eközben a korábban mereven centralizált Horvátország folyamatosan erősítette a megyéket, mint politikailag, mind intézményileg. Mivel a határon átnyúló együttműködés lényege a közös célok mentén való közös cselekvés, mely a résztvevő országok intézményein keresztül valósul meg, a határon átnyúló együttműködésben való részvétel vizsgálata kiváló összehasonlítási lehetőséget kínál.

A dolgozat elején felállított hipotéziseket empirikus vizsgálat formájában igazoltam. A **H<sub>1</sub>** hipotézis igazolása érdekében – miszerint a határon átnyúló együttműködés motorjainak valamennyi vizsgált térségben a nagyvárosi határregiók tekinthetők – megvizsgáltam, hogy a nagyvárosinak tekintett, 90 ezer főnél népesebb városi központtal rendelkező NUTS 3 régiók milyen mértékben részesültek az aktivitásból és forrásfelhasználásból. Ez alapján elmondható, hogy – területi kormányzási különbözőségektől függetlenül – a határon átnyúló együttműködések motorjai a határtérségek nagyvárosi régiói. Különösen erős ez a szerep az erős régiókkal rendelkező Ausztria tartományi fővárosi térségeiben és a gyenge megyékkel rendelkező Magyarország esetében. A régiók nélküli, erős helyi szinttel rendelkező Szlovéniában a legkisebb a koncentráció. Összefoglalóan a **H<sub>1</sub>** hipotézis vonatkozásában az alábbi tézis fogalmazható meg:

**T<sub>1</sub>**: A nagyvárosi régiók vizsgálatából kimutatható, hogy a négyből három ország esetében lakosságszám-arányukhoz képest jelentősen koncentrálnak mind a határon



átnyúló együttműködési aktivitást, mind a forrásfelhasználást. Ez alól Szlovénia nagyvárosi régiói képeznek kivételt.

A **H<sub>2</sub>** hipotézis – miszerint az adott országok területi kormányzási struktúrája visszatükröződik a szereplők aktivitásában és a forrásfelhasználásban az egyes területi szinteken – igazolása érdekében a határtérségek településeit lakosságszám és funkció alapján egy hatfokozatú hierarchiába soroltam. Ezen vizsgálat során is az erős osztrák régióközpontok mutatták a legnagyobb aktivitást és használták fel a legtöbb forrást. A legkiegyenlítettebb eloszlást a településhierarchia szintjei között Szlovéniában látjuk, míg Horvátország esetében az erős megyei intézményrendszer szintén relatíve decentralizált mintázatot eredményez. Összefoglalóan az alábbi tézist fogalmazhatjuk meg:

**T<sub>2</sub>**: Az erős régióközpontokkal rendelkező Ausztria és a gyenge megyei struktúrával működő Magyarország aktivitás és forrásfelhasználás szempontjából centralizálnak tekinthető, míg az erős kisváros-hálózattal rendelkező Szlovénia és Horvátország inkább decentralizált képet mutat.

Az egyes területi szintekre jellemző projektméretet az aktivitás és a forrásfelhasználás egymáshoz való viszonyán keresztül vizsgáltam, mely alapján megállapítható a következő tézis:

**T<sub>3</sub>**: Míg Ausztria és Szlovénia esetében nem mutathatunk ki érdemi különbséget az egyes területi szintek projektméretei esetében, addig Horvátország és Magyarország esetében a két nagyvárosra a nagyméretű projektek jellemzők.

A **H<sub>3</sub>** hipotézis – miszerint a területi kormányzási különbségek megmutatkoznak a kedvezményezettek szervezeti összetételében is – tesztelése érdekében az együttműködésekben részt vevő szervezeteket egységes kategóriákba soroltam, visszatükrözve a szervezetek jogi státuszát és a területi kormányzás szintjét (helyi, regionális, állami). Az így generált aktivitási és forrásfelhasználási adatok alapján Ausztria és Szlovénia együttműködése vonatkozásában a következő téziseket lehet megfogalmazni:

**T<sub>4</sub>**: Ausztria és Szlovénia határtérségében a vállalkozások és a civil szervezetek a határon átnyúló együttműködés legfontosabb szereplői.

**T<sub>5</sub>**: A területi kormányzási különbségekből adódóan Ausztriában a tartományi kormányok, míg Szlovéniában a helyi önkormányzatok, illetve azok alulról szerveződő nonprofit szervezetei a közsféra domináns szereplői.

Magyarország és Horvátország együttműködése kapcsán a helyi és állami szereplők fontos szerepe mindkét ország esetében kiemelendő:

**T6:** Magyarország és Horvátország viszonylatában elmondható, hogy a helyi és állami szintű közigazgatás meghatározó szereplők, akik nagyméretű projekteket valósítanak meg. Ez fokozottan igaz a környezetvédelmi projektekre, míg a turisztikai fejlesztésekben a helyi önkormányzatok a dominánsak.

Ugyanakkor a területi középszintre vonatkozóan – bár mindkét országban önkormányzati megye működik, területfejlesztési hatáskörrel – a következő megállapítást tehetjük:

**T7:** Horvátországban az erős megyei intézményi struktúrából adódóan a regionális szervezetek aktivitása is kimagasló. Utóbbiak szerepét Magyarországon a civil szervezetek és a magánjogi nonprofit szervezetek töltik be.

Összefoglalóan, a településhierarchia egyes szintjein a meghatározó szervezettípusokra vonatkozóan az alábbi állítás fogalmazható meg:

**T8:** A településhierarchiában elfoglalt hely determinálja a meghatározó szereplők körét: míg a magasabb szinteken az állami, tartományi közigazgatás, illetve a szélesebb K+F szféra a meghatározó, a középső (3–4) szinteken a regionális szervek, az alsó (0–2) szinteken a helyi önkormányzatok és a helyi civil szervezetek a meghatározók valamennyi országban.

A **H4** hipotézisben megfogalmazott feltételezés szerint a határon átnyúló együttműködési források felhasználhatók a főáramú uniós vagy hazai támogatások kiváltására. A vizsgált országok esetében megvizsgálva a főáramú és a határon átnyúló együttműködési programok forrásait, a következő megállapítást tehetjük:

**T9:** A határon átnyúló együttműködési programok dimenziója jelentősen elmarad a *mainstream* programokétól, így a finanszírozható projektek mérete és mennyisége is jelentősen kisebb. Így a határon átnyúló együttműködésre egy, a főáramú programoktól eltérő versenyhelyzet jellemző.

A beruházásorientációt a településhálózat egyes szintjein az átlagos projektméret alapján lehet vizsgálni, mely alapján a következő megállapításokat tehetjük:

**T10:** Az egyes településszintek átlagos projektméreteit megvizsgálva a településhálózat legalsó szintjéről indulva a kisvárosok (2-es) szintjéig az átlagos projektméret jellemzően növekszik, majd az alacsonyabb szintű központok (3–4) esetében csökken. Végül az erős régióközpontok projektrészei ismételten kiemelkedő értékeket mutatnak.

**T<sub>11</sub>:** A kisvárosok, mint legaktívabb beruházók esetében jellemzően a helyi szint a beruházási projektek gazdája. Az erős régióközpontokban a legaktívabb beruházók mindegyik ország esetében a határon átnyúló együttműködés legmeghatározóbb szereplői.

Összességében elmondható, hogy a területi kormányzási struktúra a határon átnyúló együttműködés valamennyi aspektusában visszaköszön, így az, hogy egy ország határon átnyúló együttműködés szempontjából „centralizáltak” vagy „decentralizáltak” tekinthető, több tényezőtől függ. Az erős régiókkal rendelkező Ausztria más okból tekinthető centralizáltak, mint a gyenge középszinttel rendelkező Magyarország, mivel az előbbi esetében az erős régióközpontokban működő regionális intézmények, míg az utóbbiban a régióközpontokban működő állami szervek nagy aktivitása a magyarázat. A leginkább decentralizált képet mutató Szlovénia esetében a területi középszint hiánya generálja a helyi szint kimagasló aktivitását, míg a szintén középszint-hiányos Magyarország esetében az állami szereplők aktivitása centralizáltabb struktúrához vezet. Horvátország relatív decentralizáltságát viszont az erős regionális fejlesztési intézményrendszer magyarázza.

Megfigyelhető egy nyugat-keleti lejtő is: míg Ausztria és Szlovénia esetében a kis- és közepes vállalkozások a meghatározó szereplői a határon átnyúló együttműködésnek, kelet felé haladva Horvátországban és Magyarországon az állami szféra súlya növekszik, melyet Magyarországon – középszint hiányában – csak a helyi szint képes ellensúlyozni. Összességében Magyarország és Horvátország esetében erősen államvezérelt határon átnyúló együttműködésről beszélhetünk.

A megfogalmazott hipotézisek differenciáltabb igazolása, illetve mélyebb feltárás végett kijelölhető több kutatási téma, mely visszacsatolást jelenthet a helyi stratégiák, a nemzeti szintű területpolitika, valamint az uniós kohéziós politika számára is. Mivel a dolgozatban bemutatott kutatás gyakorlati fókuszú, a megfogalmazott további kutatási irányok is elsősorban alkalmazott kutatási témák, melyek az együttműködési gyakorlat jobb megismerését, továbbfejlesztését szolgálják.

- Fontos megismerni az egyéb beruházási források helyett a határon átnyúló együttműködésre esett választás mögött meghúzódó motivációkat az egyes kormányzási szintek, illetve szervezettípusok esetében. Ezzel az együttműködés hozzáadott értéke az egyes célcsoportokra bontva megismerhető.

- A mechanikus, indikátor-orientált és végrehajtási fókuszú programértékelések mellett fontos bemutatni a számszerűsíthető gazdasági-társadalmi és területi hatásokat, valamint a kizárólag kvalitatív módszerekkel feltárható társadalmi hasznokat. Az együttműködés kultúrájának meghonosítása, az érdekek határon átnyúló metszetben való harmonizációja, a tapasztalatsere útján szerzett ismeretek, illetve az interkulturális kommunikáció során elsajátított készségek mind a területi tőke gyarapodásához járulnak hozzá, mely a periferikus határtérségek számára a felzárkózás lehetőségét, középtávon versenyelőnyt jelenthet.
- Egyre több határon átnyúló együttműködési program tartalmaz kis- és közepes vállalkozások számára elérhető pályázati konstrukciókat. Ezek eredményeinek megismerése, 2020 után, hozzásegíthet a határtérség reálgazdasági folyamatainak pontosabb megismeréséhez, ezáltal a vállalkozástámogatási politika a jellemzően periferikus határtérség igényeihez illeszkedő finomhangolásához.

Mind a határtérségek kutatása, mind a kohéziós politika fókuszába egyre inkább a várostérségek kerülnek, ugyanakkor a határtérségek zöme – különösen Kelet-Közép Európában és a Balkánon – továbbra is periferikus térségekben található, mely másféle megközelítést, a jellemző adathiány okán mélyebb helyismeretet és szélesebb spektrumú kutatást igényel. A határkutatás fontos feladata az urbánus fókusz erősödésével előálló „*policy gap*”-re való figyelemfelhívás: a periferikus határtérségekben rejlő potenciál (pl. környezeti állapot) feltárása, ennek fenntartható gazdasági hasznosításának megalapozása, illetve a határtérségek átjárhatóságának javítása, fizikai és virtuális szempontból egyaránt.

## 9. FELHASZNÁLT IRODALOM

- AAA (2014): *Von der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria zur Alpen-Adria-Allianz. Alpen-Adria-Allianz.* <http://alpeadria.org.host24.profi-server.at/wp-content/uploads/2014/04/The-AAA-Factsheet-DEU.pdf> (2018.04.08.)
- AEBR (1997): *The EU Initiative INTERREG and future developments.* Association of European Border Regions. [https://www.aebr.eu/files/publications/interreg\\_97.en.pdf](https://www.aebr.eu/files/publications/interreg_97.en.pdf) (2018.07.16.)
- Allmendinger, P. et al (2015): *Soft Spaces in Europe – Re-negotiating governance, boundaries and borders.* Regional Studies Association, Routledge, London – New York.
- Bachtler, J., Taylor, S. (2003): *The Added Value of the Structural Funds: A Regional Perspective.* IQ-Net Report on the Reform of Structural Funds. European Policies Research Centre.
- Bachtler, J., Gorzelak, G. (2007): Reforming EU Cohesion Policy – A reappraisal of the performance of the Structural Funds. *Policy Studies*, Vol. 28, No 4, 2007, pp. 309-326.
- Bachtler, J., Mendez, C., Kah, S. (2013): Reflections on the performance of cohesion policy. 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. 46-58.
- Bali L. (2012): *A horvát-magyar határon átnyúló kapcsolatok jelene és jövője.* Underground Kiadó, Budapest–Szepetnek.
- Balizs D., Bajmócy P. (2018): Szuburbanizáció a határon át: társadalmi, etnikai és arculati változások Rajkán. *Tér és Társadalom*, 32. évf., 3. szám.
- Baranyi B. (2013): Új kihívások egy kisváros interregionális kapcsolataiban a magyar-román határszélen: Létavértes esettanulmány. *Közép-Európai Közlemények*, 2013/1-2., pp. 251-265.
- Baranyi B. (2014): Adalékok a határ mentiség újraértelmezéséhez Magyarországon. *Deturope* Vol. 6 Issue 2, 2014. pp. 26-45.
- Barca, F. (2009): *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy – A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations.* Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/report\\_barca\\_v0306.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf) (2018.07.05.).

- Becker, K. G. (2010): *Regionalmanagement Österreich – Einheit in der Vielfalt*. Vorstellung von Regionalmanagementstrukturen. 15 April 2010.  
[http://www.nyme.hu/fileadmin/dokumentumok/ktk/Intezetek\\_tanszekek/NRGIT/tanulmanyutak/061117\\_RMA\\_Euregia\\_D.pdf](http://www.nyme.hu/fileadmin/dokumentumok/ktk/Intezetek_tanszekek/NRGIT/tanulmanyutak/061117_RMA_Euregia_D.pdf) (2018.07.27.)
- Benczes I., Csáky Gy., Szentes T. (2009): *Nemzetközi gazdaságtan*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Boe, D., Grasland, C., Healy, A. et al (1999): *Spatial integration*.  
[http://www.mcrit.com/SPESP/SPESP\\_REPORT/1.4.%20Final%20Report%20\(23-05-2000\).pdf](http://www.mcrit.com/SPESP/SPESP_REPORT/1.4.%20Final%20Report%20(23-05-2000).pdf) (2018.06.14.)
- Bojar, E. (1996): Euroregions in Poland. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* – 1996, Vol. 87, No. 5, pp. 442-447.
- Böventer, E. (1975): Regional Growth Theory. *Urban Studies* (1975), 12, pp. 1-29.
- Brown, L. A. (1981): *Innovation diffusion*. Methuen, London, New York.
- Bundeskanzleramt (2003): *Euregios und ähnliche Regional Kooperationen in Österreich*.  
<https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=5496> (2016.03.10.)
- Bundeskanzleramt, ÖSB Consulting (2004): *Systemische Evaluierung des Regionalmanagements in Österreich, Kurzfassung*.  
<http://archiv.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=9550> (2018.07.30.)
- CADSES (2006): *INTERREG IIIB CADSES Project Book – Advancing Transnational Cooperation*.  
[http://www.interreg-central.de/fileadmin/ccp/Programm/CADSES\\_Projectbook.pdf](http://www.interreg-central.de/fileadmin/ccp/Programm/CADSES_Projectbook.pdf) (2016.03.10.)
- CBC (2007a): *IPA Adriatic Cross-border Cooperation Programme*. 2007CB 16 IPO 001.
- CBC (2007b): *Operational Programme Cross-border Cooperation Slovenia-Austria 2007-2013*.
- CBC (2007c): *Operational Programme – Cross-border Cooperation Slovenia-Hungary 2007-2013*.
- CBC (2011a): *Instrument for Pre-Accession Assistance – Cross-border Cooperation Slovenia-Croatia Operational Programme 2007-2013*.
- CBC (2011b): *Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) Cross-Border Programme Croatia – Serbia 2007-2013 – Revised version*.
- CBC (2011c): *Instrument for Pre-Accession (IPA) Cross-Border Programme Croatia – Bosnia and Herzegovina 2007-2013 – Revised version*.

- CBC (2012): *Hungary-Serbia IPA Cross-border Cooperation Programme, Programming Document for the Programming Period 2007-2013.*
- CBC (2013): *Hungary-Croatia Cross-border Co-operation Programme Programming document for the programming period 2007-2013.*
- CBC (2017): *Evaluation of IPA Cross Border Co-operation Programmes 2007-2013.* EuropeAid/129783/C/SER/Multi. Final Evaluation Report.  
[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/final\\_approved\\_evaluation\\_report\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/final_approved_evaluation_report_0.pdf)  
 (2018.08.02.)
- Chilla, T., Evrard, E., Schulz, Ch. (2012): On the Territoriality of Cross-Border Cooperation: „Institutional Mapping” in a Multi-Level Context. *European Planning Studies*, Vol. 20, No. 6, June 2012.
- Čavrak, V. (2002): Strategija i politika regionalnog razvoja Hrvatske. *Ekonomija/Economics*, 3/IX, pp. 645-661.
- Čelan, T. J. (2016): An analysis of the latest trends of the complex development of the Croatian-Hungarian border area. *Hungarian Geographical Bulletin* 65 2016 (1), pp. 43-56.
- Czirfusz M. (2012): A térszemlélet szerepe a regionális tudomány, a gazdaságföldrajz és a közgazdaságtan viszonyában. In: Rechnitzer J., Rácz Sz. (szerk.): *Dialógus a regionális tudományról.* SZE Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola; Magyar Regionális Tudományi Társaság, Győr, pp. 52–59.
- CoE (1980): *European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities.* Madrid, 21.V.1980.  
<https://rm.coe.int/1680078b0c> (2018.04.09.)
- Consilium (2003): *General Affairs and External Relations, 2518th Council Meeting – External Relations – Luxembourg, 16 June 2003.* 10369/03 (Presse 166).  
[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf) (2018.07.24.)
- CoR (2007): *The European Grouping for Territorial Cooperation – EGTC.* CdR 117/2007. European Union, Committee of the Regions.
- CoR (2017a): *EGTC Monitoring Report 2017. European Committee of the Regions.* Commission for Cohesion Policy and EU budget.  
<http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/EGTC%20monitoring%20report%202017/EGTC-MR-2017.pdf> (2018.04.12.)
- CoR (2017b): *List of European Groupings of Territorial Cooperation – EGTC,* Brussels, 22nd November 2017.  
<https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRAactivities/Pages/egtc-list.aspx>  
 (2018.07.20.)

- CORDIS (1996): *INTERREG programme to include spatial planning strand*. [https://cordis.europa.eu/news/rcn/6556\\_en.html](https://cordis.europa.eu/news/rcn/6556_en.html) (2018.07.16.)
- Csapó J., Čelan, T. J., Trócsányi A. (2015): A határmenti együttműködés hatásai a területi fejlődésre a magyar–horvát szakasz példáján az EU tervezési mechanizmusának tükrében (2007–2013). *Területfejlesztés és Innováció*, 9. évfolyam 2. szám; pp. 22-31.
- Davoudi, S. (2005): Understanding Territorial Cohesion. *Planning, Practice & Research*, Vol. 20, No. 4, pp. 433 – 441.
- Delo (2008): Slovenija išče konsenz o pokrajinah že več kot desetletje. *Delo*, <http://www.delo.si/novice/slovenija/slovenija-isce-konsenz-o-pokrajinah-ze-vec-kot-desetletje.html> (2016.07.20.).
- Dubarle, P., Mezei C., Pámer Z. (2011): Regionális Fejlesztési Programok. In: Horváth Gy., Hajdú Z. (szerk.): *Regionális átalakulási folyamatok a Nyugat-Balkán országaiban*. Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja, Pécs, 548–579.
- DZS (2012): *Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku 2012. (NKPJS 2012)*. Državni zavod za statistiku. Narodne Novine 96/2012.
- DVK (2008): *Posvetovalni referendum – Pokrajine, 22. junij 2008*. Državna volilna komisija. <http://www.dvk-rs.si/index.php/si/arhiv-referendumi/posvetovalni-referendum-pokrajine> (2016.07.20.)
- Đulabić, V., Manojlović, R. (2011): Administrative Aspects of Regional and Cohesion Policy in Croatia: In Search of a Better Coordination of Parallel Processes. *Croatian and Comparative Public Administration*, god. 11. (2011), br. 4., pp. 1041-1074.
- EC (1975): *Regulation (EEC) No 724/75 of the Council of 18 March 1975 establishing a European Regional Development Fund*.
- EC (1985): *Single European Act*.
- EC (1994): *Council Regulation (EC) No 1164/94 of 16 May 1994 establishing a Cohesion Fund*.
- EC (1999a): *A Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK Rendelete a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról*.
- EC (1999b): *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association Process for Countries of South-Eastern Europe*. COM (1999) 235 final.
- EC (2001): *European Governance – A White Paper*. Commission of the European Communities. Brussels 25.7.2001 COM(2001) 428 final.



- EC (2003): *Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK Rendelete (2003. május 26.) a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról.*
- EC (2005): *Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA).*
- EC (2006a): *A Tanács 1083/2006/EK Rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.*
- EC (2006b): *Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK Rendelete (2006. július 5.) az európai területi együttműködési csoportosulásáról.*
- EC (2006c): *AZ Európai Parlament és a Tanács 1080/2006/EK Rendelete (2006. július 5.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.*
- EC (2007a): *Commission Regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA).*
- EC (2007b): *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the NUTS Regulation.* European Commission. Brussels, 4.6.2007. COM(2007) 287 final.
- EC (2008): *Green Paper on Territorial Cohesion – Turning territorial diversity into strength.* Commission of the European Communities. Brussels.  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/consultation/terco/paper\\_terco\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_en.pdf) (2018.07.02.)
- EC (2010): *Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája.* Európai Bizottság.  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=EN> (2018.07.05.).
- EC (2012): *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) revised multi-annual indicative financial framework for 2013.* [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2012/package/miff\\_adopted10-10-12\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2012/package/miff_adopted10-10-12_en.pdf) (2018.07.23.)
- EC (2013a): *Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU Rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati*

*Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.*

- EC (2013b): *Az Európai Parlament és a Tanács 1299/2013/EU Rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alap által az európai területi együttműködési célkitűzésnek nyújtott támogatásra vonatkozó egyedi rendelkezésekről.*
- EC (2013c): *Az Európai Parlament és a Tanács 1302/2013/EU Rendelete (2013. december 17.) az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK rendeletnek a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról.*
- EC (2013d): *Odluka Komisije od 26.8.2013. o odobravanju određenih elemenata nacionalnog strateškog referentnog okvira Hrvatske CCI 2007HR16UNS001. Bruxelles, 26.8.2013. C(2013) 5490 final.*
- EC (2014): *Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II).*
- Egyed I. (2009): *A fél évszázados múltú francia területfejlesztés (aménagement du territoire) és egy középváros bemutatása a változó paradigmák fókuszában. Tér és Társadalom, 23. évf. 2009/1., pp. 167-180.*
- EP (2009): *Briefing note for the meeting of the EMPL Committee 5 October 2009 regarding the exchange of views on the Lisbon Strategy and the EU cooperation in the field of social inclusion.* European Parliament.  
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/empl/dv/lisbonsstrategybn/\\_lisbonstrategybn\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/empl/dv/lisbonsstrategybn/_lisbonstrategybn_en.pdf) (2018.07.05.).
- EP (2018): *A szubszidiaritás elve.* Európai Parlament.  
[http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU\\_1.2.2.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_1.2.2.pdf) (2018.07.02.).
- Erdősi F., Tóth J. szerk. (1988): *A sajátos helyzetű térségek terület- és településfejlesztési problémái.* Az 1986. november 4-5-én Szombathelyen tartott tanácskozás anyaga. MTA Regionális Kutatások Központja - Ts-2/2 Program Iroda, Pécs-Budapest
- Erdősi F. (2006): *A Balkán közlekedésének főbb földrajzi jellemzői.* *Balkán Füzetek* No. 3. PTE KTK FI Kelet-Mediterrán és Balkán Tanulmányok Központja, Pécs.
- ESPON (2010): *Metroborder – Cross-border polycentric Metropolitan Regions.* Targeted Analysis 2013/2/3. Final Report. ESPON & University of Luxembourg.
- ESPON (2018): *ESPON COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe.* Volume 4 Final Report Phase 2 Questionnaires. Version 31/05/2018.

- EU2011.hu (2011): *Territorial Agenda of the European Union 2020 – Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*. Agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011 Gödöllő, Hungary
- Faludi, A. (2013): Territorial Cohesion and Subsidiarity under the European Union Treaties: A Critique of the 'Territorialism' Underlying. *Regional Studies*, 2013 Vol. 47, No. 9, pp. 1594-1606.
- Faludi A. (2018): Cross-Border Cooperation – Subverting Sovereignty? In: Scott, J. W. (ed.): *Cross-Border Review*, European Institute of Cross-Border Studies – Central European Service for Cross-border Initiatives (CESCI), Budapest, pp. 7-22.
- Faragó L. (2012): Térelemzések. *Tér és Társadalom*, 26. évf., 1. szám, 2012, pp. 5-25.
- Friedmann, J. (1973): *Urbanization, Planning and National Development*. Beverly Hills-Cal., London.
- Gál Z. (2012): A pénzügyi tér és a regionális tudomány frontvonalai Lengyel Imre vitaindító tanulmányának apropóján. *Tér és Társadalom*, 26. évf., 1. szám, pp. 87-111.
- Giday A. (2014): Önkormányzati finanszírozás – lépések a térségi vagyongazdálkodás felé? *Pénzügyi Szemle* 2014/3., pp. 403-412.
- Gospodjinacki, N. (2011): IPA Cross-Border Programmes in the Western Balkans: State-of-Play. CBIB II Cross Border Institution Building. <https://slideplayer.com/slide/9834452/> (2019.06.17.).
- Gyelnik T. et al (2016): *Crossing the borders – Studies on cross-border cooperation within the Danube Region*. Central European Service for Cross-border Initiatives.
- Györi R. (2006): A határ két oldalán. Városi vonzáskörzetek és a trianoni határmegvonás a NyugatDunántúlon. In: Györi R., Hajdú Z. (szerk.): *Kárpát-medence: települések, tájak, régiók, térstruktúrák*. MTA Regionális Kutatások Központja, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, Pécs, 279–292.
- Hajdú Z. (1988): Az államhatárok és a határmenti területek politikai földrajzi kutatása. In: Erdősi F., Tóth J. (szerk.): *A sajátos helyzetű térségek terület- és településfejlesztési problémái*. Az 1986. november 4-5-én Szombathelyen tartott tanácskozás anyaga. MTA Regionális Kutatások Központja - Ts-2/2 Program Iroda, Pécs-Budapest, pp. 39-41.
- Hajdú Z. (2005): *Magyarország közigazgatási földrajza*. Dialóg Campus, 2. javított kiadás. Pécs-Budapest.

- Hajdú Z. (2013): Államhatárok és határokon átnyúló kapcsolatok 1990 után. In: Hajdú Z., Nagy I. (szerk.): *Dél-Pannónia*. MTA KRTK RKI, Dialóg-Campus, Pécs-Budapest.
- Hajdú Z. (2015): A szomszédos országok középiskolai földrajzi tankönyveinek „földrajzi helyzetmeghatározásai” és viszonya a Kárpát-medencéhez. In: Hardi T. (szerk.): *Terek és tér-képzetek*. Fórum Kisebbségkutató Intézet, MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete, Somorja – Győr, pp. 65-86.
- Hakszer, R. (2017): A 2007–2013-as Magyarország–Szlovákia Határon Átnyúló Együttműködési Program regionális aspektusai, megvalósításának tapasztalatai. *Tér és Társadalom*, 2017/1., pp. 107–123.
- Hansen, N. (1977): Border Regions: a Critique of Spatial Theory and an european case study. *Annal of Regional Science* 15, pp. 255-270.
- Hardi T. (2004): Az államhatárokon átnyúló régiók formálódása. *Magyar Tudomány*, 2004/9, pp. 991-1001.
- Hardi T. (2009): Az államhatár mint térbeli jelenség. In: Hardi T. et al: *Határok és városok a Kárpát-medencében*, MTA RKK, Győr-Pécs.
- Hardi T. (2015): Határok és határtérségek kutatása Magyarországon a rendszerváltástól napjainkig. In: Pap, N. (szerk.): *Geopolitikai gondolkodás a magyar földrajzban (1989-2014)*. Pécs-Budapest, Publikon Kiadó, 2015. pp. 25-44.
- Hardi T., Lados M., Tóth K. (szerk., 2010): *Magyar-szlovák agglomeráció Pozsony környékén*. MTA Regionális Kutatások Központja, Nyugat-magyarországi Tudományos Intézet-Fórum Kisebbségkutató Intézet, Győr-Šamorín.
- Hardi T., Pap N. (2006): Az államhatár megvonásának hatása a Kárpát-medence és a Nyugat-Balkán városhálózatára – példák. In: Pap N. (szerk.): *A Balatontól az Adriáig*, Lomart, pp. 241-251.
- Hardi T., Tóth K. szerk. (2009): *Határaink mentén – A magyar-szlovák határtérség társadalmi-gazdasági vizsgálata (2008)*. Fórum Kisebbségkutató Intézet, Somorja.
- Harguindéguy, J.-B., Bray, Z. (2009): Does cross-border cooperation empower European regions? The case of INTERREG III-A France – Spain. *Environment and Planning C: Government and Policy* 2009, Volume 27, pp. 747-760.
- Haushofer, K. (1927): *Grenzen in ihrer geographischen und politischen Bedeutung*. Berlin – Grunewald, Kurt Vowinckel Verlag.
- Hirschmann, A. O. (1972): Beruházási döntések és stratégiák. In: Illés I., Rimaszombati J. (szerk.): *Infrastruktúra*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Hitesy Á., Böhönyei Á., Márton Gy. (2018): *Pannon Európai Területi Társulás Megalapozó Tanulmány*. HBH Stratégia és Fejlesztés Kft.

- Hoffman I. (2016): Változások az MötV.-ben – az elmúlt két év jogszabályi módosításainak tükrében. *Jegyző és Közigazgatás*, XVIII. évfolyam, 1. lapszám. <https://jegyzo.hu/valtozasok-a-motv-ben-az-elmult-ket-ev-jogszabalyi-modositasainak-tukreben1/> (2018.01.22.).
- Hoffmann, S. (1969): *Obstinate or obsolete? The fate of the Nation state and the case of Western Europe*. Daedalus. pp. 62-915.
- Hooghe, L., Marks, G. (2003): Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review* Vol. 97, No. 2 May 2003, pp. 233-243.
- Hoover, E. M., Giarratani, F. (1999): *Az Introduction to Reginal Economics*. West Virginia University, Morgantown.
- Horváth Gy. (2007): The dilemmas of creating regions in Eastern and Central Europe. In: Hajdú Z., Illés I., Raffay Z. (eds): *Southeast-Europe: State borders, cross-border relations, spatial structures*. Centre for Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, Pécs.
- Horváth Z. (2005): *Kézikönyv az Európai Unióról*. Hatodik, átdolgozott, bővített kiadás. HVG ORAC.
- Houtum, H. v. (2000): An Overview of European Geographical Research on Borders and Border Regions. *Journal of Borderland Studies* Vol. XV, No. 1, Spring 2000, pp. 57-83.
- Illés I. (1975): *Regionális gazdaságtan*. Tankönyvkiadó, Budapest.
- Illés I. (2009): A „területi kohézió” szerepe az EU és a tagországok politikájában. In: Cieger A. (szerk.): *Kötőerők – Az identitás történetének térbeli keretei*. Atelier, Budapest, pp. 87-101.
- INTERACT (2015): *Fact Sheet; Historical view of Interreg / European Territorial Cooperation*. [www.interact-eu.net/download/file/fid/2902](http://www.interact-eu.net/download/file/fid/2902) (2018.07.16.)
- Ivanišević, S. et al (2001): Local Government in Croatia. In: Kandeve, E. (ed.): *Stabilization of Local Governments. Local Government and Public Service Reform Initiative*. Open Society Institute. Budapest, pp. 180-240.
- Jessop, B. (2002): The Political Economy of Scale. In: Perkmann, M., Sum, N.-L. (eds.): *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*. Palgrave MacMillan.
- Keating, M. (1998): *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring of Political Change*. Edward Elgar.
- Kende T. (2003): Integrációs elméletek. In: Kende T., Szűcs T. (szerk.): *Európai közjog és politika*. Osiris Kiadó, Budapest.

- Keynes, J. M. (1965): *A foglalkoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Koprić, I. (2009): Neposredno birani načelnici: institucionalno oblikovanje, tradicija i kultura javnog sektora. *Anali Hrvatskog politološkog društva* 2008, p. 399-416.
- Kormány (2007): *Új Magyarország Fejlesztési Terv – Magyarország Nemzeti Stratégiai Referenciakerete 2007-2013 – Foglalkoztatás és Növekedés*. A Magyar Köztársaság Kormány. [http://pik.elte.hu/file/\\_j\\_Magyarorsz\\_g\\_Fejleszt\\_si\\_Terv\\_MFT\\_.pdf](http://pik.elte.hu/file/_j_Magyarorsz_g_Fejleszt_si_Terv_MFT_.pdf) (2018.09.24.)
- Krugman, P. (1991): *Geography and Trade*. MIT Press, Cambridge.
- Krugman, P. (2000): A földrajz szerepe a fejlődésben. *Tér és Társadalom*, 14. évf., 2000/4., pp. 1-21.
- Lados M. (2005): Programértékelés a 2000. évi Magyarország–Ausztria Phare CBC Kisprojekt Alap példáján. *Tér és Társadalom*, 2005/2., pp. 101–126.
- Land Steiermark (2016): *Neue Förderperiode EUREGIO Steiermark/Slowenien 2007-2013* <http://www.raumplanung.steiermark.at/cms/beitrag/10820941/265384/> (2016.03.10.).
- Lengyel I. (1994): A telephelyválasztás. In: Rechnitzer J. (szerk.): *Fejezetek a regionális gazdaságtan tanulmányozásához*. MTA Regionális Kutatások Központja, Győr-Pécs, pp. 35-68.
- Lengyel I. (2010): A regionális tudomány „térnyerése”: reális esélyek avagy csalfa délibábok? *Tér és Társadalom* XXIV. évf. 2010/3, pp. 11–40.
- Lengyel I., Rechnitzer J. (2004): *Regionális gazdaságtan*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs.
- Lepik, K.-L., Krigul, M. (2009). Cross-border cooperation institution in building a knowledge cross-border region. *Problems and Perspectives in Management*, Volume 7, Issue 4, pp. 33-45.
- Liikanen, I. (2011): New neighbourhood and cross-border region-building: Identity politics of CBC on the Finnish-Russian border. *Journal of Borderlands Studies* Volume 23, No. 3, Fall 2008, pp. 19-38.
- Lindberg, L. (1963): *The political dynamics of European integration*. Stanford UP. Stanford.
- Lindstrom, N. (2005): *Europeanization and sub-national governance in Slovenia*. ECPR Joint Sessions of Workshops, Granada, 15-19 April 2005. <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/76d206bf-5659-48c4-9d57-0c6887afa72c.pdf> (2016.06.08.)

- Losoncz M. (1999): *Nyugat-európai integráció*. Modern Üzleti Tudományok Főiskolája. TRI-MESTER Bt., Tatabánya.
- Lovrinčević, Ž., Marić, Z., Rajh, E. (2005): Kako optimalno regionalizirati Hrvatsku? *Ekonomski pregled*, 56 (12), pp. 1109-1160.
- Lőrinczné Bencze E. (2009): *Az európai uniós bővítések elmélete és gyakorlata a horvát csatlakozás tükrében*. Doktori értekezés. Széchenyi István Egyetem Regionális és Gazdaságtudományi Iskola, Győr.
- Lőrinczné Bencze E. (2011): Külső és belső határok a Nyugat-Balkán regionális térfelosztásában. *Közép-Európai Közlemények*, IV. évfolyam 3-4 szám, No. 14-15., pp. 262-276.
- Lőrinczné Bencze E. (2014): A horvát területi politika jogszabályi hátterének változásai. In: Lukovics M., Zuti B. (szerk.): *A területi fejlődés dilemmái*. SZTE Gazdaságtudományi Kar, Szeged, pp. 93-103.
- Lőrinczné Bencze E. (2015): *Horvátország a függetlenség kikiáltásától az uniós csatlakozásig*. Aposztróf.
- Lux G. (2017): A külföldi működő tőke által vezérelt iparfejlődési modell és határai Közép-Európában. *Tér és Társadalom* 31. évf. 1 szám, pp. 30-52.
- Mackinder, H. J. (1904): The geographical pivot of history. *The Geographical Journal*, 4. sz. pp. 421-437.
- Manzella, G. P., Mendez, C. (2009): *The turning points of EU Cohesion policy*. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/8\\_manzella\\_final\\_formatted.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/8_manzella_final_formatted.pdf) (2018.07.02.)
- Marshall, A. (1930): *Principles of Economics, 8th edition*. Macmillan & Co., London.
- Martinez, O. J. (1994): The Dynamics of Border Interaction: New Approaches to Border Analysis. In: Schofield, C. H. (ed.): *World Boundaries – Volume I Global Boundaries*. London, New York, pp. 1-15.
- Mayerhofer, P., Fritz, O. (2006): *Erste Analyse der Wirkungen der EU-Regionalpolitik in Österreich*. WIFO Monatsberichte 6/2009. [https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person\\_dokument/person\\_dokument.jart?publikationsid=36065&mime\\_type=application/pdf](https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=36065&mime_type=application/pdf) (2018.07.30.).
- Mezei C. (2010): Területfejlesztés Horvátországban. *Területi Statisztika* 2010/3, pp. 350-358.
- Mezei C., Pámer Z. (2014): Területfejlesztés és Intézményrendszere. In: Hajdú Z., Nagy I. (szerk.): *Dél-Pannónia*. MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete. Pécs



- Mitrany, G. (1965-66): *The prospect of an integration. Federal or functional.* 2 JCMS, pp. 119-149.
- MKKSZ (2006): *A közszolgálat felépítése az EU tagállamokban és a tagjelölt országokban.* Magyar Köztisztviselők, Közalkalmazottak és Közszolgálati Dolgozók Szakszervezete.  
<http://www.mkksz.org.hu/html/main/alkossunk/vitainspirator/0406/vita0406.pdf> (2018.07.30.).
- Moravcsik, A. (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach. *Journal of Common Market Studies*, Volume 31, No. 4.
- MP RS (2007): *Predlog zakona o ustanovitvi pokrajin.* Ministrstvo za pravosodje Republike Slovenije.  
<http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/svlsrcp.gov.si/pageuploads/lok-sam05/pokrajine/pokr-2007/ZUPok-VRS-15112007.pdf> (2016.07.20.)
- Nadalutti, E. (2015): *The Effects of Europeanization on the Integration Process in the Upper Adriatic Region.* Springer.
- Nared, J. (2007): Prostorski vplivi slovenske regionalne politike. *Geografija Slovenije* 16. Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU.
- Nauwelaers, C., Maguire, K., Ajmone Marsan, G. (2013): The case of Oresund (Denmark-Sweden) – Regions and Innovation: Collaborating Across Borders. *OECD Regional Development Working Papers*, 2013/21, OECD Publishing.  
<https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/publicationsdocuments/Oresund.pdf> (2018.09.27.)
- Nemes Nagy J. (1998): *A tér a társadalomkutatásban.* ETR, Budapest.
- Nijkamp, P. (1988): Az infrastruktúra és a regionális fejlődés többdimenziós gazdaságpolitikai elemzés. *Tér és Társadalom* 2. évf. 1988/3. 105-124. p.
- Nijkamp, P., Mills, E. E. (1986): Advances in Regional Economics. In: Nijkamp, P. (ed.): *Handbook of Regional and Urban Economics. Vol. I. Regional Economics.* North-Holland, Amsterdam, pp. 1-17.
- North, D. C. (1955): Location Theory and Regional Economic Growth. *Journal of Political Economy*. Vol. 63, No. 3., pp. 243-258.
- Odluka (2016): *Odluka o odabiru područja za provedbu mehanizma integriranih teritorijalnih ulaganja.* Republika Hrvatska Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije.  
<https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/Istaknute%20teme/Gradovi%20kao%20pokreta%C4%8Di%20gospodarskog%20razvoja/Odluka%20o%20odabiru%20podru%C4%8Dja%20za%20provedbu%20mehanizma%20integriranih%20teritorijalnih%20ulaganja..pdf> (2018.07.30.)



- OECD (2013): *List of urban areas by country*. <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/all.pdf> (2018.06.18.).
- ÖREK (2010): *Ausgangslage und Trends, Herausforderungen und Anforderungen, Lösungsvorschläge und Empfehlungen zur österreichischen Raumpolitik*. Ergebniszusammenfassung, Arbeitsgruppe V, Raumentwicklung, ÖREK 2011. [https://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum\\_u\\_Region/1.OEREK/OEREK\\_2011/AGs/5.\\_AG\\_V\\_Raumentwicklung/B\\_Ergebniszusammenfassung\\_AG\\_V\\_Raumentwicklungspolitik.pdf](https://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/1.OEREK/OEREK_2011/AGs/5._AG_V_Raumentwicklung/B_Ergebniszusammenfassung_AG_V_Raumentwicklungspolitik.pdf) (2017.09.02.)
- ÖROK (2007): *STRAT.AT 2007-2013. Nationaler Strategischer Rahmenplan Österreich 2007-2013*.
- Paasi, A. (2012): Border studies reanimated: going beyond the territorial/relational divide. *Environment and Planning A* 2012, volume 44, pp. 2303–2309.
- Palánkai T. (2003): Az integráció gazdasági mozgatórugói. In: Kende T., Szűcs T. (szerk.): *Európai közjog és politika*. Osiris Kiadó. Budapest.
- Palánkai T. (2005): Európai egyesülés – integrációelmélet (Új integráció gazdaságtanának szükségessége). *Magyar Tudomány* 2005/10.
- Pannon ETT (2014): *Pannon Európai Területi Társulás – Együttes Fejlesztési Program 2014-2020*. DDRFÜ Nonprofit Kft.
- Pannon ETT (2018): *Egyezmény a Pannon Korlátolt Felelősségű Társulás létrehozásáról*. <https://www.pannonegtc.eu/dokumentum/14> (2018.04.15.)
- Pannon ETT (2019): Members. <https://www.pannonegtc.eu/members> (2019.07.29.)
- Parker, G. (1983): *A political geography of the Community of Europe*. London. Butterworths.
- Pataki J. I. (2013): A kormányzati reform hatása az önkormányzatok vagyongazdálkodására. *Polgári Szemle*, 9. évfolyam 1-3. szám. <https://polgariszemle.hu/archivum/109-2013-majus-9-efvolyam-1-3-szam/a-tarsadalom-es-tudomanya/526-a-kormanyzati-reform-hatasa-az-onkormanyzatok-vagyongazdalkodasara> (2018.05.28.).
- Pálné Kovács I. (1999): *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus, Budapest – Pécs.
- Pálné Kovács I. (2009): Europeanisation of Territorial Governance in Three Eastern/Central European Countries. *Halduskultuur*, 2009, vol 10, pp. 40-57.
- Pámer Z. (2007): A nyugat-balkáni országok európai integrációja. In: Hajdú Z., Illés I., Raffay Z. (szerk.): *Délkelet-Európa: Államhatárok, határon átnyúló kapcsolatok, térstruktúrák*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, pp. 121-161.

- Pámer Z. (2009): A dél-dunántúli régió és a horvát önkormányzati középszintek, valamint a területfejlesztési intézményrendszer kapcsolatai. *Balkán Füzetek*, Különszám II., pp. 93-102.
- Pámer Z. (2011): The possibilities of implementing the European Grouping of Territorial Cooperation in South Transdanubia. In: Ágh A. et al (eds.): *The New Horizons of the Cohesion Policy in the European Union: the Challenge of the Danube Strategy*. Blue Ribbon Research Centre, Budapest.
- Perkmann, M. (2002): *Policy entrepreneurs, multilevel governance and policy networks in the European polity: The case of the EUREGIO*. Lancaster University, Department of Sociology. <http://www.lancaster.ac.uk/fass/resources/sociology-online-papers/papers/perkmann-policy-entrepreneurs.pdf> (2018.04.12.)
- Perkmann, M. (2003): Cross-border Regions in Europe. Significance and Drivers of Regional Cross-border Cooperation. *European Urban and Regional Studies*.10(2), pp. 153-171. SAGE Publications.
- Perkmann, M. (2007): Policy entrepreneurship and multilevel governance: a comparative study of European cross-border regions. *Environment and Planning C: Government and Policy* 2007, volume 25, pp. 861-879.
- Perroux, F. (1972): *Nemzeti függetlenség és a kölcsönös gazdasági függés*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Pete M. (2016): Case Study Cross-border interactions between the cities of Pécs and Osijek. In: Ocskay Gy., Balogh P., Pete M. (eds.): *Crossing the borders – Studies on cross-border cooperation within the Danube region*. Central European Service for Cross-border Initiatives, European Institute of Cross-border Studies.
- Pete M. (2018): A magyarországi határkutatás három évtizede. Szakirodalmi áttekintés. *Tér és Társadalom*, 32. évf., 3. szám, pp. 3-17.
- Popescu, G. (2008): The conflicting logics of cross-border reterritorialization: Geopolitics of Euroregions in Eastern Europe. *Political Geography* 27 (2008), pp. 418-438.
- Porter, M. (1996): Competitive Advantage, Agglomeration Economies and Regional Policy. *International Regional Science Review*, 19, 1 & 2, pp. 85-94.
- Porter, M. (2000): Location, Clusters, and Company Strategy. In: Clark, G. L., Feldmann, M. P., Gertler, M. S. (eds.): *The Oxford Handbook of Economic Geography*. Oxford University Press, Oxford, pp. 253-274.
- Prescott, J. R. V. (1987): *Political Frontiers and Boundaries*. Unwin Hyman, London.
- Puljiz, J. (2011): *Analiza kapaciteta za korištenje EU fondova na županijskoj razini*. Institut za međunarodne odnose. <http://www.irmo.hr/hr/publikacije/analiza->

[regionalnih-kapaciteta-za-koristenje-eu-fondova-na-zupanijskoj-razini/](#)  
(2011.07.15.).

- Ratzel, F. (1897): *Politische Geographie*. Verlag von R. Oldenburg, München-Leipzig.
- Ravbar, M. (2000): Regionalni razvoj slovenskih pokrajin. *Geographica Slovenica*, 33/II. pp. 9-81.
- Rácz Sz. (2017): Main characteristics of Hungarian-Croatian political relations and Cross-Border Co-operations. *Geographica Pannonica*, Volume 21, Issue 1, pp. 54–67.
- Rechnitzer J. (1994a): Az erőforrások, áruk mobilitása; gazdasági jelenségek terjedése a térben. In: Rechnitzer J. (szerk.): *Fejezetek a regionális gazdaságtan tanulmányozásához*. MTA Regionális Kutatások Központja, Győr-Pécs, pp. 103-141.
- Rechnitzer J. (1994b): A regionális gazdasági növekedés elméletei. In: Rechnitzer J. (szerk.): *Fejezetek a regionális gazdaságtan tanulmányozásához*. MTA Regionális Kutatások Központja, Győr-Pécs, pp. 142-167.
- Rechnitzer J. (2001): *Szerkezeti változások a regionális gazdaságban*. Pécsi Tudományegyetem Közgazdaság-tudományi Kara, Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, Habilitációs előadások, Pécs.
- Rechnitzer J. (2012): A régiók az elmúlt 20 év területi politikájában. In: Bajmócy Z., Lengyel I., Málóvics Gy. (szerk.): *Regionális innovációs képesség, versenyképesség és fenntarthatóság*. JATEPress, Szeged, pp. 175-194.
- Ricardo, D. (1954): *A politikai gazdaságtan és adózás alapelvei*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Richardson, H. W. (1973): *Regional Growth Theory*. London,
- Richardson, H. W. (1980): Polarization Reversal in Developing Countries. *Papers of the RSA* No. 12., pp. 67-85.
- Ricz A. (2012): A határon átívelő programok hatásai Vajdaság területi fejlődésére – az ezeken alapuló területi együttműködések továbbfejlesztésének lehetőségei. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, IX. évf. 1. sz., pp. 90-103.
- Ricz A. (2016): *Szabadka város kapcsolatai a határ túl oldalára került agglomerációval*. Előadás a Magyar Regionális Tudományi Társaság Vándorgyűlésén.  
[http://www.mrtt.hu/vandorgyulesek/2016/szekcio/ricz\\_andras.pdf](http://www.mrtt.hu/vandorgyulesek/2016/szekcio/ricz_andras.pdf) (2018.09.20.).
- Rostow, W. W. (1960): *The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto*. Cambridge.

- Scott, J. 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.
- Scott, J. W., Liikanen, I. (2011): Civil Society and the 'Neighbourhood' – Europeanization through Cross-border Cooperation? In: Scott, J. W., Liikanen, I. (eds.): *European Neighbourhood through Civil Society Networks?* Routledge, pp. 1-16.
- Simon A. (2014): *Magyar idők a Felvidéken 1938-1945*. Jaffa, Budapest.
- Služba Vlade RS (2008): *Nacionalni strateški referenčni okvir 2007-2013*. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ljubljana.
- Smejkalová, T. (2007): Slovenian Minority in Austria. In: *The Annual of Language and Politics*, Nr. 1., pp. 35-42.
- Smith, A. (1776): *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. MacCulloch, Edinburgh.
- Soós E. (2012): Az EGTC alapítás kihívásai a hármashatár térségében. A Banat-Triplex Confinium EGTC. *Közép-Európai Közlemények*, V. évfolyam 2. szám, 2012/2. No. 17., pp. 77-87.
- Spinelli, A. (1972): The Growth of the European Movement since the Second World War. In: Hodges M. (ed.): *European Integration*. Penguin, Harmondsworth.
- Stjerno, S. (2004): *Solidarity in Europe – The History of an Idea*. Cambridge University Press.
- Stöhr, W. B. (1987): A területfejlesztési stratégiák változó külső feltételei és új koncepciói. *Tér és Társadalom* 1.évf. 1987/1., pp. 96-112.
- Streitenberger, W. (2013): The new EU regional policy: fostering research and innovation in Europe. 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. 36-45.
- Sumpor, M., Đokić, I., Žalac, G. (2013): Prospects of Croatian Regions in Western Balkans Territorial Co-operation. 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. 503-516.

- Szilágyi I. (2007): Belpolitika és integráció – A horvátok és az Európai Unió. *Európai Tükör*, XII. évfolyam 7-8. szám, pp. 39-47.
- Taylor, P. J. (1985): *Political geography – world economy, nation state and locality*. Longman, London.
- Tinbergen, J. (1954): *International Economic Integration*. North Holland, Amsterdam.
- Tóth J. (2004): Kell nekünk régió? *Iskolakultúra*, 11. szám, pp. 48-68.
- Tóth J. (2008): *Térszerkezeti, népesség- és településföldrajzi tanulmányok*. PTE Földtudományok Doktori Iskola. Imedias Kiadó, Pécs.
- Törvény (1990): *1990. évi LXXV. törvény a helyi önkormányzatokról*. 2011.01.02. és 2011.06.30. között hatályos szöveg.
- Törvény (2011): *2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól*. 2018.01.18. napon hatályos szöveg.
- Turizmusonline (2012): *Januártól életbe lép a turizmus törvény*. [http://turizmusonline.hu/aktualis/cikk/januartol\\_életbe\\_lép\\_a\\_turizmus\\_törvény](http://turizmusonline.hu/aktualis/cikk/januartol_életbe_lép_a_turizmus_törvény) (2018.09.10.)
- Uszkai A. (2015a): Measurement levels of the spatial integration – Suggestion for a Central-European Factor Group. *Deturope* Vol. 7 Issue 2, pp. 65-80.
- Uszkai A. (2015b): Ausztria közigazgatási térfelosztásának történeti átalakulása, napjaink térszemlélete a földrajzoktatásban és annak lenyomatai az egyetemi hallgatók mentális térképén. In: Hardi T. (szerk.): *Terek és tér-képzetek*. Fórum Kisebbségkutató Intézet, MTA KRTK Regionális Kutatási Intézete, Somorja – Győr, pp. 343-388.
- Vana, M. (2017): Subsidiarity – a view from Vienna and Brussels. In: Prorok, Th. et al (eds.): *The future of Europe – built on strong municipalities*. Centre for Public Administration Research, Wien – Graz, pp. 28-36.
- Varga A. (2016): *Regionális fejlesztéspolitikai hatáselemzés*. Akadémiai Kiadó.
- Varga J., in't Veld, J. (2010): *The Potential Impact of EU Cohesion Policy Spending in the 2007-2013 Programming Period: A Model-Based Analysis*. European Commission, Economic and Financial Affairs.
- VÁTI (2004): *Az INTERREG Magyarországon – Kézikönyv*. Technical Assistance for the INTERREG Programme and Project Development EuropeAid/116361/D/SV/HU.
- Vlada RS (2015): *Letno poročilo o izvajanju ukrepov zakona o razvojni podpori Pomurski regiji v obdobju 2010-2015 v letu 2014*. Ljubljana. [http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/Regionalni\\_razvoj/Pomurje/5\\_LP\\_ZRPPR1015.pdf](http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/Regionalni_razvoj/Pomurje/5_LP_ZRPPR1015.pdf) (2016.07.21.)

- Vugrinović, A., Dominko, A. (2016): *Crossing the borders – Study on cross-border cooperation within the Danube region. Case study The Euroregion Danube-Drava-Sava*. Superna – CESCI.
- Wallace, H. (1983): Distributional Politics: Dividing up the Community Cake. In: Wallace, H., Wallace, W., Webb, C. (eds.): *Policy-making in the European Community*. John Wiley and Sons. London.
- Wróblewski, Ł. (2013): New approach towards research in cross-border region. *Working Papers*, Faculty of International Business and Economics, Poznan University of Economics. <https://www.researchgate.net/publication/273694245> (2018.04.16.).
- Zakon (1991): Ustava Republike Slovenije. *Uradni list RS (UL)* 33/1991.
- Zakon (1999): Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1). *Uradni list RS* 93/20015. Pročiščeno besedilo.
- Zakon (2006): Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije. *Uradni list RS* 68/2006.
- Zakon (2007): Zakon o lokalni samoupravi. *Uradni list RS* 94/2007. Pročiščeno besedilo.
- Zakon (2008): Zakon o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma. *Narodne novine* 152/2008.
- Zakon (2009): Zakon o razvojni podpori Pomurski regiji v obdobju 2010–2017 (ZRPPR1015). *Uradni list RS* 87/2009, 82/2015
- Zakon (2010): Ustav Republike Hrvatske (pročiščeni tekst). *Narodne novine* 85/2010.
- Zakon (2011): Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2), neuradno prečiščeno besedilo št. 2. *Uradni list RS* 20/2011, 57/2012, 46/2016.
- Zakon (2014): Zakon o regionalnom razvoju. *Narodne novine* 174/2014.
- Zapletal, J. (2010): The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): A new tool facilitating cross-border cooperation and governance. *Quaestiones Geographicae* 29(4), pp. 15-26.
- Zec, M., Radonjić, O. (2012): Ekonomski model socijalističke Jugoslavije: saga o autodestrukciji. *Sociologija*, Vol. LIV. (2012) No. 4., pp. 695-720.
- Zimmermann, F. M., Kubik, K. (2003): Grenzüberschreitende Kooperationen: Der Raum Graz – Maribor. *Ländlicher Raum* 3/2003. [https://www.bmlfuw.gv.at/dam/jcr:f5e2c70d-7507-44dd-bba5-6254351bd795/Zimmermann\\_end2%5B1%5D.pdf](https://www.bmlfuw.gv.at/dam/jcr:f5e2c70d-7507-44dd-bba5-6254351bd795/Zimmermann_end2%5B1%5D.pdf) (2016.03.10.).

## 10. PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉK

### *Publikációk magyar nyelven*

- Pámer Z. (2007): A nyugat-balkáni országok európai integrációja. In: Hajdú Z., Illés I., Raffay Z. (szerk.): *Délkelet-Európa: Államhatárok, határon átnyúló kapcsolatok, térstruktúrák*. 161 p. Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja (MTA RKK), 2007. pp. 121-161. (ISBN: 978-963-9052-64-2).
- Pámer Z. (2009): A dél-dunántúli régió és a horvát önkormányzati középszintek, valamint a területfejlesztési intézményrendszer kapcsolatai. *Balkán Füzetek* Különszám: (2) pp. 268-279. (2009).
- Pámer Z. (2010): A bosznia-hercegovinai Szerb Köztársaság politikai földrajza a Daytoni megállapodás revíziójának tükrében. *A Virtuális Intézet Közép-Európa Kutatására Közleményei* 2:(1 (2)) pp. 49-56.
- Mezei C., Pámer Z. (2010): Területfejlesztési gyakorlat Délkelet-Európában. In: Buday-Sántha A., Balogh G., Horváth M., Kovács Sz., Páger B. (szerk.): *Évkönyv 2010/3: "Félidőben" A Közép-európai terület-, település-, vidék- és környezetfejlesztéssel foglalkozó doktori iskolák találkozója és konferenciája; IV. Országos környezetgazdaságtani PhD-konferencia*. 372 p. Konferencia helye, ideje: Pécs, Magyarország, 2010.10.08-2010.10.09. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar (PTE KTK), 2010. pp. 183-195.
- Dubarle, P., Mezei C., Pámer Z. (2011): Regionális fejlesztési programok. In: Horváth Gy, Hajdú Z. (szerk.): *Regionális átalakulási folyamatok a Nyugat-Balkán országaiban*. 614 p. Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja (MTA RKK), 2010. pp. 548-579. (Régiók Európája; 4.) (ISBN:978-963-9899-35-3).
- Pámer Z. (2011): Szlovénia demográfiai folyamatainak jövőbe mutató elemzése. In: Páger B. (szerk.): *Évkönyv 2011: Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola*. 310 p. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar (PTE KTK), 2011. pp. 225-232.
- Pámer Z. (2012): A Nyugat-Balkán és az európai integráció. *Magyar Tudomány* 173:(4) pp. 432-441. (2012).
- Pámer Z. (2012): Területfejlesztési célú régió-lehatárolások változásai Horvátországban. *A Virtuális Intézet Közép-Európa Kutatására Közleményei* 4: 3 (9) pp. 50-58.

Mezei C., Pámer Z. (2013): Területfejlesztés és intézményrendszere. In: Hajdú Z., Nagy I. (szerk.): *Dél-Pannónia*. 552 p., Pécs: MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete, 2013. pp. 430-455. (A Kárpát-medence régiói; 13.) (ISBN:978-963-9899-71-1)

Pámer Z. (2019): Magyarország és Horvátország határon átnyúló együttműködésének vizsgálata a két ország területi kormányzási rendszerének tükrében. *Tér és Társadalom*, 33. 2019. 2. pp. 149-166.

#### *Publikációk angol nyelven*

Komornicki, T.; Bednarek-Szczepańska, M.; Degórska, B.; Goch, K.; Szejgiec-Kolenda, B.; Śleszyński, P.; Haarich, S.; Hajdú Z.; Hardi T.; Pámer Z.; et al. (2018): *COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe: Applied Research 2016-2018: Final Report – Additional Volume 6 Case Studies Report*. Luxembourg, Luxemburg: ESPON (2018), 329 p. Kiadónál ISBN: 9789995955557

Pámer Z. (2007): The European integration and regional policy of the West Balkan countries. In: Hajdú Z., Illés I., Raffay Z. (szerk.): *Southeast-Europe: State Borders, Cross-Border Relations, Spatial Structures*. 160 p., Pécs: Centre for Regional Studies of the Hungarian Academy of Sciences, 2007. pp. 119-160. (ISBN: 978-963-9052-65-9).

Pámer Z. (2011): The possibilities of implementing the European Grouping of the Territorial Cooperation in South Transdanubia. In: Ágh A., Kaiser T., Koller B. (szerk.): *The New Horizons of the Cohesion Policy in the European Union: the Challenge of the Danube Strategy*. 230 p., Budapest: Blue Ribbon Research Centre King Sigismund College, 2011. pp. 176-194. (Together for Europe series; 14.) (ISBN: 978-963-9559-49-3).

Dubarle, P., Mezei C., Pámer Z. (2011): Regional development programmes. In: Horváth Gy., Hajdú Z. (szerk.): *Regional Transformation Processes in the Western Balkan Countries*. 638 p., Pécs: Hungarian Academy of Sciences Centre for Regional Studies, 2011. pp. 570-601. (ISBN: 978-963-9899-37-7).

Pámer Z. (2019): How governance counts? Comparative analysis of activity and funding patterns of Central European cross-border cooperation programmes. *EUROPA XXI*, 35. 2018. pp. 111-126.

#### *Absztraktok angol nyelven*

Pámer Z. (2017): The role of middle-size and small towns in EU's cross-border cooperation instruments in Central Europe. In: Miczorek, W. (szerk.): *Regional Polarisation and Unequal Development in CEE: Challenges for Innovative Place-based Policies: Abstract book*. 91 p. Konferencia helye, ideje: Cluj-



Napoca, Románia, 2017.09.10-2017.09.13. Cluj-Napoca: Babes-Bolyai University, 2017. pp. 61-62. (ISBN:978-1-897721-62-9).

Pámer Z. (2018): Cross-border aspects of environmental (and CE) related developments. In: Varjú V. (szerk.): *Socio-economic, environmental and regional aspects of a circular economy: Abstract book of the International Conference for the 75th Anniversary of DTI*. 90 p. Konferencia helye, ideje: Pécs, Magyarország, 2018.04.19-2018.04.20. Pécs: MTA KRTK RKI Transdanubian Research Department, 2018. p. 77. (ISBN:978-963-9899-98-8).

Pámer Z. (2019): Tackling investment-orientation in cross-border cooperation: through examples of two programmes in Central Europe. In: Reynolds, L. (szerk.): *Pushing Regions Beyond Their Borders: 2019 RSA Annual Conference: 5th -7th June 2019: Abstract Book*. Konferencia helye, ideje: Santiago de Compostela, University of Santiago de Compostela, 2019. pp. 143-144.

#### *Konferencia-előadások*

Pámer Z. (2008): *A dél-dunántúli régió és a horvát önkormányzati középszintek, valamint a területfejlesztési intézményrendszer kapcsolatai*. VI. Magyar Politikai Földrajzi Konferencia – Magyarország és a Balkán – Pécs a Balkán kapuja? Pécsi Tudományegyetem Természettudományi Kar, Földrajzi Intézet, Pécs, 2008. október 17.

Pámer Z. (2010): *A bosznia-hercegovinai Szerb Köztársaság politikai földrajza*. Többszemzetiségű államok keletkezése és felbomlása Közép-Európában. Virtuális Intézet Közép-Európa Kutatására, Szeged, 2010. március 5.

Pámer Z. (2010): *Regional development in practice in Central Europe*. „Félidőben” – Közép-európai terület-, település-, vidék- és környezetfejlesztéssel foglalkozó doktori iskolák találkozója, és konferenciája. Pécsi Tudományegyetem, Közgazdaságtudományi Kar, Pécs, 2010. október 8.

Pámer Z. (2010): *The relationship of public administration and regional development territorial structures in Southeast Europe*. Borderless Europe – Challenges – Opportunities. University of Pécs, Faculty of Humanities, Pécs, 2010. október 10-18.

Pámer Z. (2011): *Területfejlesztési célú régió-lehatárolások változása Horvátországban*. Régiók a Kárpát-medencén innen és túl – Nemzetközi tudományos konferencia. Virtuális Intézet Közép-Európa Kutatására, Kaposvár, 2011. október 28.

Pámer Z. (2016): *Evaluation of cross-border cooperation programmes*. New Ideas and New Generations of Regional Policy in Eastern Europe. MTA KRTK, Pécs, 2016. április 7.

- Pámer Z. (2016): *Határon átnyúló együttműködési programok értékelése*. DTO Pécsi Szeminárium tudományos programsorozat. MTA KRTK RKI DTO, Pécs, 2016. április 11.
- Pámer Z. (2016): *Területfejlesztési eszköz- és intézményrendszer Szlovéniában*. Magyar Regionális Tudományi Társaság, XIV. vándorgyűlés, Nagyvárad, 2016. szeptember 15.
- Pámer Z. (2017): *The role of middle-size and small towns in EU's cross-border cooperation instruments in Central Europe*. Regional Studies Association, Central and Eastern European Conference, Cluj, 2017. szeptember 12.
- Pámer Z. (2017): *A kis- és középvárosok szerepe a határon átnyúló együttműködésben a szlovén-osztrák és a magyar–horvát határtérségben*. Magyar Regionális Tudományi Társaság, XV. vándorgyűlés, Mosonmagyaróvár, 2017. október 20.
- Pámer Z. (2018): *Cross-border Aspects of Environmental (and CE) related Developments between Hungary and Croatia*. Socio-economic, environmental and regional aspects of a circular economy (CE) – International Conference for the 75th Anniversary of DTI, Pécs, 2018. április 20.
- Pámer Z. (2018): *Similarities, differences and the possible reasons of institutional pattern differences in cross-border cooperation between Croatia and Hungary*. Fifty Years of Local Governance, IGU Commission on Geography of Governance & Institute of Geography and Spatial Planning, University of Lisbon, Lisbon, Portugal, 2018. szeptember 5.
- Pámer Z. (2018): *A határtérségek szerepe Szlovénia és Horvátország területfejlesztési politikájában*. Magyar Regionális Tudományi Társaság, XVI. vándorgyűlés, Mosonmagyaróvár, 2017. október 19.
- Pámer Z. (2018): *ESPON Compass – Comparative analysis of territorial governance and spatial planning systems in Europe. A projekt fő eredményei és szakpolitikai javaslatok*. Többszintű területi kormányzás és a kohéziós politika jövője – Urbact konferencia, Budapest, 2018. november 6.
- Pámer Z. (2019): *A beruházás-orientáció vizsgálata az uniós határon átnyúló együttműködési programok esetében, két közép-európai program példáján*. Konvergencia, állami szerepek, beruházások és vállalkozók az Európai Unióban, MTA KRTK workshop, Budapest, 2019. január 17.
- Pámer Z. (2019): *Tackling Investment-orientation in Cross-border Cooperation Through Examples of Two Programmes in Central Europe*. Regional Studies Association Annual Conference – Pushing Regions Beyond Their Borders. University of Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2019. június 6.