

**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 tézisei

Készítette: Pámer Zoltán

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

Pécs, 2019

Tartalom

1.	A témaválasztás indoklása	1
2.	A kutatás céljai és hipotézisei	2
3.	A dolgozat felépítése	4
4.	Az empirikus vizsgálat során alkalmazott módszerek	5
5.	Kutatási eredmények.....	9
	5.1 A területi szintek működésének vizsgálata	9
	5.2 A vizsgált együttműködési programok	10
	5.3 A régiók és a helyi szintek aktivitásának vizsgálata	12
	5.4 A kedvezményezettek szervezeti összetételének vizsgálata	14
	5.5 A határon átnyúló együttműködés, mint beruházási eszköz	15
6.	További kutatási irányok	18
7.	A tézisfüzetben felhasznált irodalom	19
8.	Publikációs jegyzék.....	20

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 implicite 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 szerződésekben 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–Ausztria, 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.

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 projektmenedzsereként lehetőségem volt bekapcsolódni az akkor induló, PHARE-támogatásból finanszírozott transznacionális és határon átnyúló együttműködési projektekbe. Ekkor szembesültem a magyar és a horvát határ két oldalán meglévő intézményi különbségekkel, melyek folyamatos kreatív leküzdése vált a sikeres együttműködés kulcsává.

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 fókusza 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 kormányzási átalakulásra került sor, míg Horvátországban lezajlott az EU-konform területi kormányzási struktúrák kialakítása. Mindez lehetőséget ad a jelenségek szélesebb kontextusban való vizsgálatára, illetve empirikus összehasonlító elemzések végzésére.

2. A kutatás céljai és hipotézisei

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

Az európai területi együttműködés – melynek a határon átnyúló együttműködés is része – az európai kohéziós politika egy speciális, forrásait tekintve kicsi, viszont területi politikai szempontból kiemelt figyelemmel kísért „szeglete”, mely legalább két ország együttműködésében megvalósuló projekteket finanszíroz közös célok mentén. Emiatt kiváló lehetőséget kínál az összehasonlításra.

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

H₁ 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 lelhető fel (**T₁** tézis).

H₂ 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 (**T₂**, **T₃** tézis).

H₃ 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 orientálja. A preferált szervezeti megoldások országonként, illetve az egyes területi szinteken is különbözhetnek (**T₄–T₈** tézisek).

H₄ 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 (**T₉–T₁₁** tézisek). A határon átnyúló együttműködés gyakorlatával kapcsolatban gyakran megfogalmazott kritika, hogy az együttműködés érdekorientált, az egyéb források kiváltását szolgálja (Scott, 2013).

3. A dolgozat felépítése

A dolgozat multidiszciplináris megközelítéséből fakadóan az alkalmazott módszerek is igen változatosak. Bár a 'határ' fogalom, földrajzi értelemben is, széles körű értelmezésre ad lehetőséget, a dolgozatban országhatárookra szűkítve értelmezem.

A dolgozat elméleti fejezeteinek alapját szakirodalom-elemzés képezi, melyben a határon átnyúló együttműködés értelmezését igyekszem körbejárni a meghatározó társtudományok esetében. A politikai földrajzi és alapvető közgazdasági elméletek mellett a 2. fejezetben röviden bemutatom a területi gazdaságtan, a modern térgazdaságtan, valamint az önálló diszciplínává fejlődés jeleit mutató határkutatás főbb téziseit.

Mivel a dolgozat a határon átnyúló együttműködés kérdését konkrétan az uniós kohéziós politika alkalmazásában is vizsgálja, elengedhetetlen az európai integrációt megalapozó főbb elméleti irányzatok rövid áttekintése (3. fejezet). Mivel az egyes területi szintek döntési és cselekvési szabadsága a határon átnyúló együttműködés szempontjából elengedhetetlen, a szubszidiaritás, mint az európai integráció egyik fontos alapelve, részletesen bemutatása kerül, az integráció meghatározó mérföldköveit a szubszidiaritás alkalmazásának tükrében vizsgálom.

Az általános elméleti és jogi keretek bemutatását követően áttekintem a kohéziós politika, majd kiemelten a határon átnyúló együttműködés fejlődésének főbb állomásait (4. fejezet). A határon átnyúló együttműködések evolúciója szempontjából fontosak az intézményesítési törekvések, melyek több esetben „húzták” maguk után a jogalkotást (5. fejezet). A térség integrációja és határon átnyúló együttműködése szempontjából kiemelt jelentősége volt a nyugat-balkáni országok integrációs folyamatának (6. fejezet). A 7. fejezet a megfogalmazott munkahipotézisek empirikus igazolását szolgálja.

4. Az empirikus vizsgálat során alkalmazott módszerek

A dolgozat 7. fejezetében bemutatott empirikus vizsgálat a két vizsgált program aktivitási és forrásfelhasználási sajátosságait mutatja be a megfogalmazott hipotézisek igazolásának érdekében.

Adatbázisként a programmenedzsment-szervek által rendelkezésre bocsátott, kedvezményezett szintű adatok közül az alábbiakat használtam:

- Együtműködési aktivitás: melyet a projektpartnerségek számával (vezető partnerek és projektpartnerek számának összege) mértem.
- Forrásfelhasználás: melyet az elfogadott, kifizetett („*realised*”) támogatás összegével (euró) mértem.

A **H₁** hipotézis igazolása végett megvizsgáltam a nagyvárosi NUTS 3 régiók aktivitását és forrásfelhasználását. A **H₂** hipotézist igazolandó valamennyi partnerszervezetet besoroltam LAU 2 szinten is, majd az egyes településeket egy hatfokozatú hierarchiába rendeztem, a települések funkciója és lakosságszáma alapján (1. táblázat, 1. ábra). Az egyes területi szintek aktivitását és abszorpcióját egy, a Lorentz-görbéhez hasonló kumulatív koncentrációs görbén ábrázoltam mind a négy ország esetében. Az egyes országok közötti területi különbségek bemutatása mellett kiemeltem a két görbe egymáshoz való viszonyának jelentőségét, melyből az egyes szinteken megvalósuló projektek méretére, illetve azok beruházási fókuszára következtethetünk.

Kategória	Kritérium	Ausztria	Szlovénia	Horvátország	Magyarország	Összesen
5	erős NUTS 2-szintű régióközpontok vadások 90 ezer fő feletti lakossággal	Graz Klagenfurt	Ljubljana Maribor	Eszék (Osijek)	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 (Eisenstadt) Leoben Felsőőr (Oberwart) Spittal an der Drau Weiz Wolfsberg	Murska Sobota (Muraszombat) 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

1. táblázat: A településszintű elemzés során alkalmazott településkategóriák.

Forrás: saját szerkesztés.



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

Forrás: saját szerkesztés.

A H_3 hipotézis igazolása érdekében a projektkedvezményezett szervezeteket egy 11 kategóriából álló tipológia szerint soroltam be, úgy, hogy az alapján beazonosíthatók legyenek a területi kormányzás szintjei (helyi, regionális, állami), illetve a kedvezményezett jogi státusza:

- 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, mind a magánjogi alapítású nonprofit társaságokat.
- Kutatóintézetek: kutatás-fejlesztéssel foglalkozó intézetek.
- Egyetem vagy felsőoktatási intézmény.

- Egyéb oktatási vagy képzési intézmény: közoktatási intézmények (általános- és középiskolák, óvodák), valamint egyéb nem felsőoktatásban tevékenykedő képző szervezetek.

Az egyes szervezettípusok aktivitását és abszorpcióját a két-két partnerország-pár esetében hasonlítottam össze, rávilágítva az egyes országok között meglévő kompetencia-aszimmetriákra az egyes területi szintek és intézménytípusok között. Két kiemelt határon átnyúló együttműködési tematika – a természet és környezetvédelem, valamint turizmus – esetében a határon átnyúló intézménytérképezés módszerével (Chilla et al, 2012) megvizsgáltam a Magyarország–Horvátország program esetében a partnerországok kormányzási struktúráit, mely az aggregált vizsgálathoz képest pontosabb következtetésekre ad lehetőséget. Keresztmetszeti vizsgálatként bemutattam az egyes területi szinteken a jellemző kedvezményezett szervezettípusokat is az egyes országok esetében, táblázatos formában.

A határon átnyúló együttműködések beruházási projektek finanszírozásában betöltött szerepének vizsgálata érdekében áttekintettem az egyes országok esetében a területi, azon belül határon átnyúló együttműködési eszközök szerepét a kohéziós politikában, mind forrásoldalról, mind a kedvezményezett térségek szempontjából. A H₄ hipotézis igazolása érdekében – személyes tapasztalataimra építve – bemutatom, hogy mely esetekben lehet a határon átnyúló eszközből való finanszírozás előnyösebb a főáramú uniós programoknál. Az egyes területi határon átnyúló együttműködésből való beruházási hajlandóságának mérésére az egyes szinteken megvalósuló átlagos projektméret-mutatót hívtam segítségül, majd táblázatos formában mutattam be a partnerországok egyes területi szintjein a jellemzően beruházási projektekkal operáló szervezettípusokat. A pontosabb vizsgálat érdekében a Magyarország–Horvátország program zömében beruházási projekteket támogató 1. prioritása esetében is elvégeztem a vizsgálatot.

5. Kutatási eredmények

5.1 A területi szintek működésének vizsgálata

Az empirikus vizsgálatba bevont négy ország vonatkozásában megállapítható, hogy területi kormányzási struktúrájuk meglehetősen heterogén. NUTS 2 szinten önálló kormányzattal rendelkező régiók egyedül Ausztriában működnek, a többi országban ez a szint elsősorban statisztikai-fejlesztési funkciót szolgál. 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 nemzeti és uniós támogatások elosztásában és menedzselésében, a programozási időszak végére meg is szűnt. Ezzel szemben a NUTS 3 szint valamennyi vizsgált országban jelentős területpolitikai szint. Míg Magyarország és Horvátország esetében önkormányzati funkcióval rendelkező szintről van szó, Ausztria és Szlovénia esetében alulról szerveződő, a helyi önkormányzatok bázisán kialakított fejlesztési intézmények működnek (2. táblázat).

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

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

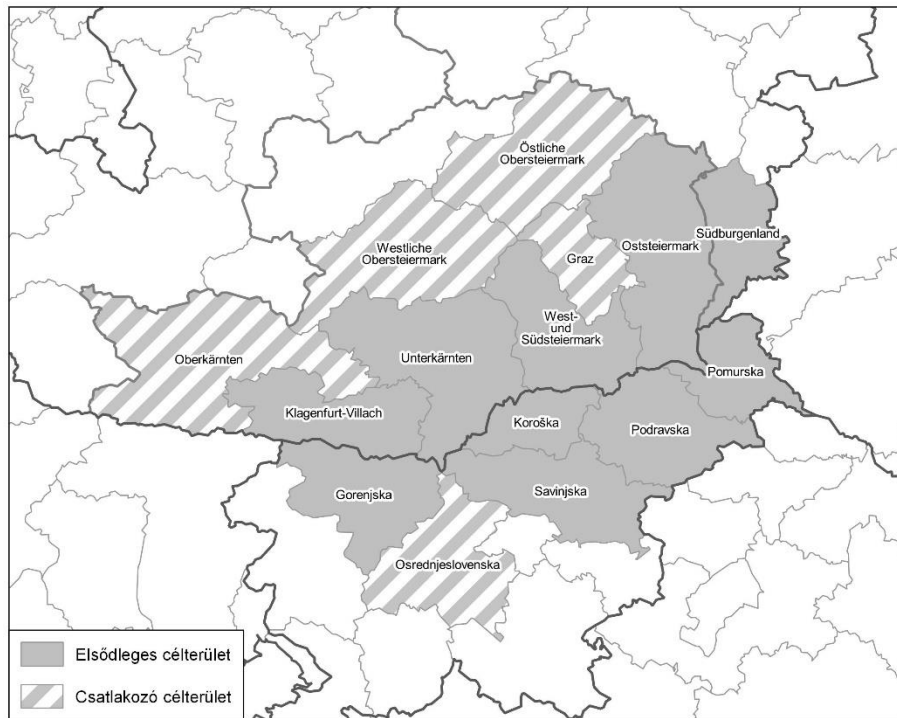
* Területi lefedettségét tekintve nem egyezik meg a NUTS 3 régiókkal.

Forrás: saját szerkesztés.

5.2 A vizsgált együttműködési programok

A vizsgált két program közül a Szlovénia–Ausztria (SI-AT) program által kezelt összesen 67,1 millió eurós támogatási keret társfinanszírozással kiegészítve összesen 79 millió eurónyi forrást mozgatott meg (CBC, 2007). 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 (2. ábra). A

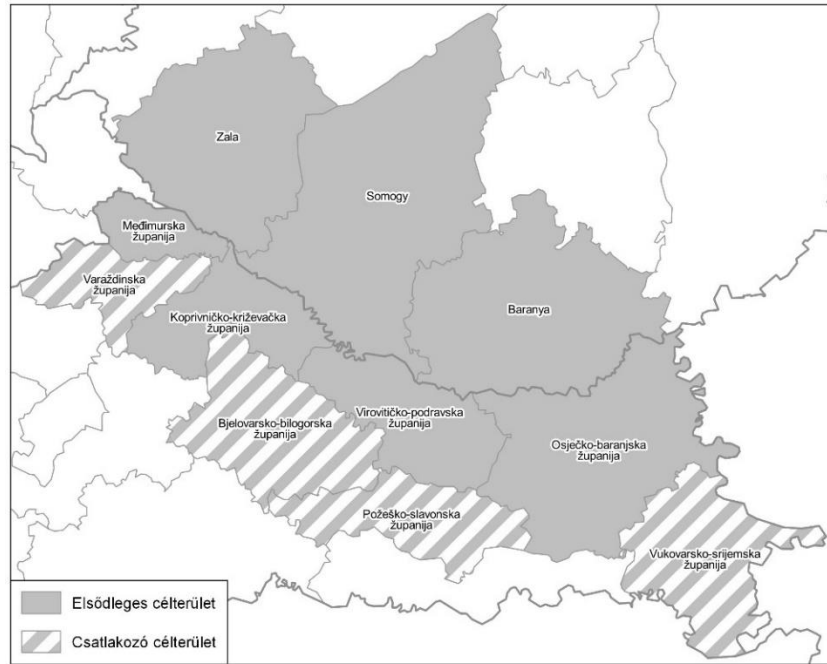
program specifikuma, hogy profitorientált kis- és közepes vállalkozások is részt vehettek pályázóként.



2. ábra: A Szlovénia-Ausztria Határon Átnyúló Együttműködési Program 2007-2013 célterülete.

Forrás: CBC (2007) alapján saját szerkesztés.

A Magyarország–Horvátország (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 (3. ábra). Bár a határ mindkét oldalán találunk egy-egy 100 ezer főt meghaladó népsűrűségű várost (Eszék, Pécs), az alacsony népsűrűségű, vidékies térségek a jellemzők. 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.



3. ábra: A Magyarország-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program célterülete.

Forrás: CBC (2013) alapján saját szerkesztés.

A program két prioritása közül az első a környezet- és természetvédelemmel, valamint a turizmussal összefüggő projekteket támogatott, melyek beruházási elemeket is magukban foglalhattak. Ugyanakkor nem indulhattak vállalkozások, így a kedvezményezettek kizárólag nonprofit szervezeteket voltak.

5.3 A régiók és a helyi szintek aktivitásának vizsgálata

H₁ A határon átnyúló együttműködés motorjainak valamennyi vizsgált térségben a nagyvárosi határregiók tekinthetők.

A **H₁** hipotézis igazolása érdekében megvizsgáltam, hogy a nagyvárosinak tekintett, 90 ezer főnél népesebb városi központtal rendelkező NUTS 3 régiók milyen mértékben részesültek az aktivitásból és forrásfelhasználásból.

T₁: 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 (3. táblázat).

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	Eszék-Baranya	Eszék	25,98%	39,01%	51,17%

3. táblázat: A nagyvárosi régiók aktivitás- és forráskoncentrációs szerepe a lakosság számárányára vetítve.

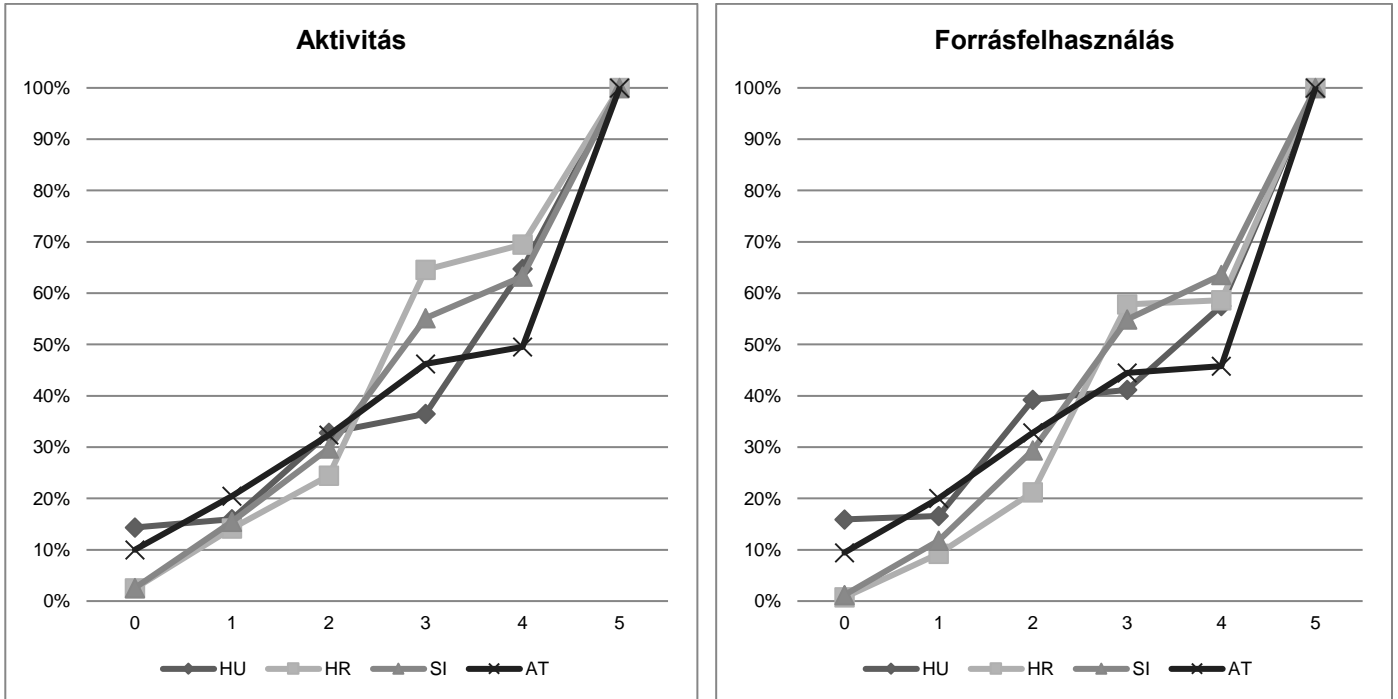
Forrás: Népszámlálási adatok (2011) felhasználásával saját szerkesztés.

H₂ Az adott országok területi kormányzási struktúrája visszatükröződik a szereplők aktivitásában és a forrásfelhasználásban az egyes területi szinteken.

A **H₂** hipotézis igazolása érdekében az aktivitást és forrásfelhasználást az 1. táblázatban bemutatott hatfokozatú településhierarchia szintjein vizsgáltam. Ez alapján kijelenthetjük, hogy a kormányzási struktúra jelentősen visszatükröződik az aktivitási és forrásfelhasználási adatokban, azonban nem a centralizáció–decentralizáció adott országra jellemző szintje köszön vissza. A nagyvárosok – hasonlóan a nagyvárosi régiókhoz – jelentős koncentráló szerepet játszanak, azonban ezek mértéke és oka az egyes országok esetében eltérő (4. ábra).

T₂: 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.

T3: 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.



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

Forrás: programadatok alapján saját szerkesztés.

5.4 A kedvezményezettek szervezeti összetételének vizsgálata

H3 A területi kormányzási különbségek megmutatkoznak a kedvezményezettek szervezeti összetételében is.

A két program kedvezményezettjeinek területi szint és szervezeti forma szerinti besorolását követően a két programra külön-külön elvégzett vizsgálat alapján a következő állítások fogalmazhatók meg.

T4: Ausztria és Szlovénia határtérségében a vállalkozások és a civil szervezetek a határon átnyúló együttműködés legfontosabb szereplői.

T5: A területi kormányzási különbségekből adódóan Ausztriában a tartományi kormányok, míg Szlovéniában a helyi önkormányzatok, illetve azok alulról szerveződő nonprofit szervezetei a közszféra domináns szereplői.

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.

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.

A szervezeti aktivitást a településhierarchia szintjein vizsgálva a következő megállapítást tehetjük:

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, míg az alsó (0–2) szinteken a helyi önkormányzatok és a helyi civil szervezetek a meghatározók valamennyi országban.

5.5 A határon átnyúló együttműködés, mint beruházási eszköz

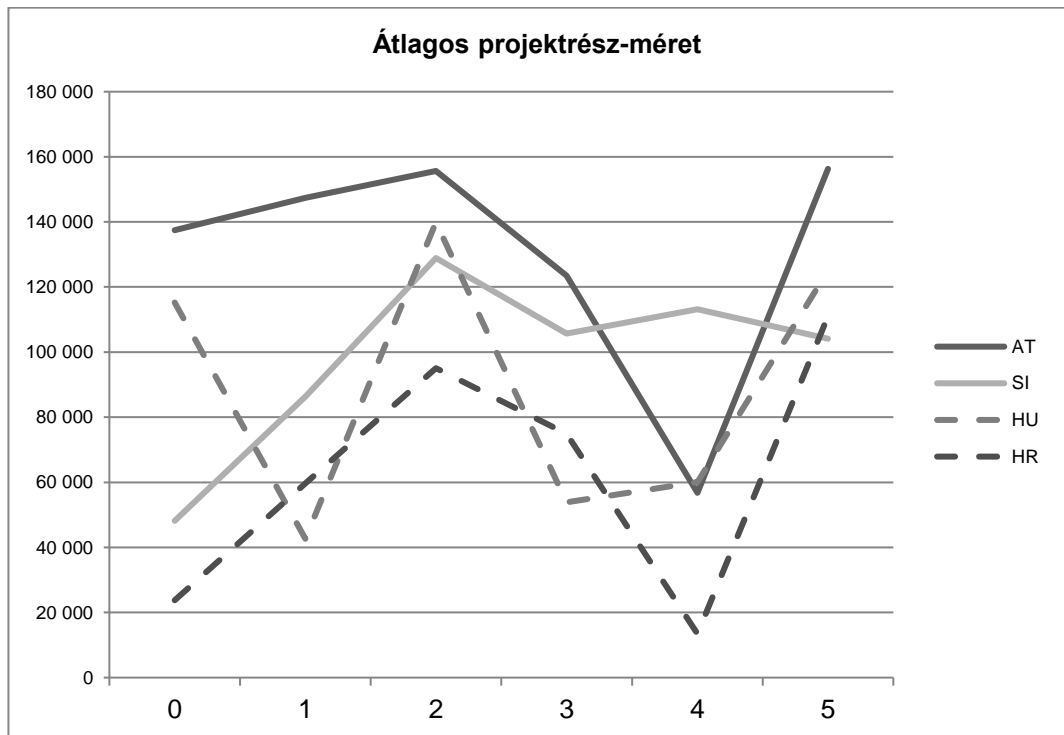
H4 A határon átnyúló együttműködési források felhasználhatók a főáramú uniós vagy hazai támogatások kiváltására.

Az egyes országok esetében a vizsgált uniós források összetételének megvizsgálása kapcsán bemutattam, hogy:

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.

T10: Az egyes településszintek átlagos projektméreteit megvizsgálva a településhálózat legalsó szintjéről indulva a kisvárások (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 (5. ábra).



5. ábra: Átlagos projektméret településkategóriánként a négy ország esetében.

Forrás: programadatok alapján saját szerkesztés.

T₁₁: 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 (4. táblázat).

Kategória	Ausztria	Szlovénia	Magyarország	Horvátország
5	Profitorientált szervezetek Közigazgatás (regionális)	Közigazgatás (helyi)	Közigazgatás (állami)	Közigazgatás (állami)
2	Közigazgatás (helyi)	Nonprofit szervezet (helyi) Egyéb oktatási és képzési intézmény	Közigazgatás (helyi)	Nonprofit szervezet (állami)

4. táblázat: Beruházási méretű projekteket megvalósító szervezettípusok a településhierarchia két szintjén a vizsgált országok esetében.

Forrás: programadatok alapján saját szerkesztés.

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.

6. További kutatási irányok

A dolgozat a határon átnyúló együttműködések több oldalról bemutatott elméleti háttérének feltárása, illetve az európai integrációban betöltött szerepének részletes bemutatásán túl konkrét példákon keresztül vizsgálja az együttműködés sajátosságait. 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, visszacsatolást jelentenek a helyi stratégiák, a nemzeti szintű területpolitika, valamint az uniós kohéziós politika számára is.

- 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 tapasztalatcsere 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.

7. A t ziszf zetben felhaszn lt irodalom

- CBC (2007): *Operational Programme Cross-border Cooperation Slovenia-Austria 2007-2013*.
- CBC (2013): *Hungary-Croatia Cross-border Co-operation Programme Programming document for the programming period 2007-2013*.
- 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.
- Scott, J. W. (2013): Territorial Cohesion, Cross-border Co-operation and the EU’s Political Identity: A Brief Observation. In: P ln  Kov acs I., Scott, J., G al 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, P ecs, pp. 73-84.

8. 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 országáiban*. 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*. Többnemzetiségű 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.