

TÉNYKÉP / REPORT

A 2007–2013-as Magyarország–Szlovákia Határon Átnyúló Együttműködési Program regionális aspektusai, megvalósításának tapasztalatai

Hungary-Slovakia Cross-border Co-operation Programme 2007–2013 – regional aspects and implementation experience

HAKSZER RICHÁRD

HAKSZER Richárd: kontrollmenedzser, Szlovák Köztársaság Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériuma, Határon Átnyúló Együttműködési Programok Szekciója, Határon Átnyúló Együttműködési Programok Ellenőrzési Főosztálya; Račianska 153/A., SK-830 03 Bratislava, Szlovákia; richardhakszer@gmail.com

KULCSSZAVAK: Magyarország–Szlovákia Határon Átnyúló Együttműködési Program 2007–2013; Európai területi együttműködés; határ menti járások; határterületek; Interreg

ABSZTRAKT: A tanulmány a határon átnyúló együttműködésekkel, kialakulásuk okai-
val, majd az EU kapcsolódó fejlesztési programjaival, ezen belül is a most befejeződő
2007–2013-as Magyarország–Szlovákia Határon Átnyúló Együttműködési Program
eredményeivel foglalkozik, kiemelve annak regionális aspektusait.

A magyar–szlovák határszakaszt érintő, EU által támogatott fejlesztési progra-
mok regionális elemzésével, az egyes programok ismertetésével és a 2007–2013-as
Magyarország–Szlovákia Határon Átnyúló Együttműködési Programmal foglalkozik a
cikk – program-, illetve prioritásszinten. A pályázati kiírásokra bontott elemzéseket
az egész program eredményeinek ismertetése, összehasonlítása követi, elsősorban a
projekteknél részt vevő, pénzügyi támogatásban részesülő partnerszervezetek szintjén.

A tanulmány elemzései – elsősorban a forrásabszorpcióra vonatkozóan – a járási
(LAU 1) szinten zajlottak. A kutatás a megyei szinttel is foglalkozik, valamint a kiemelt
települések, nagyvárosok forráslehívását is tárgyalja. Az adatok feldolgozása, elemzése
során meg kellett keresni a területi különbségek okait is.

Összességében elmondható, hogy a program egyes határ menti térségeiből
mennyiségileg és minőségileg is több megfelelő projektjavaslat érkezett, míg más terü-
letekről aránylag kevés. Az előbbire példa Kassa és környéke, az utóbbira pedig a Rima-
szombati járás (amelynek fejlesztésére szintén nagy szükség lenne, mivel az ország
egyik leginkább depresszió sújtotta területéről van szó). Megfigyelhető az is, hogy az
egyes célok és a megvalósult projektek számát illetően is nagyok a regionális különbsé-



gek. Gondoljunk csak arra, hogy míg például Kassától délkeletre számos új határátkelési pont létesült, addig az Ipoly alsó és középső folyásán egyetlen egy sem.

Richárd HAKSZER: control manager, Department of CBC Programmes Implementation Control, Section of Cross-Border Cooperation Programmes, Ministry of Agriculture and Rural Development of the Slovak Republic; Račianska 153/A., SK-830 03 Bratislava, Slovakia; richardhakszer@gmail.com

KEYWORDS: Hungary–Slovakia Cross-border Co-operation Programme 2007–2013; European Territorial Cooperation; border districts; cross-border regions; INTERREG

ABSTRACT: The present study deals with the cross-border cooperation and the reasons of its creation. It focuses on the achieved results and the regional aspects of the currently finishing projects of the Hungary–Slovakia Cross-border Co-operation Programme 2007–2013, supported from EU (ERDF) sources.

First, it presents those programmes which are supported by the EU and are directly connected to the Hungarian–Slovak border region. This includes the general description of the projects, their programmes and priorities. It is followed by the analysis of the project calls of the Hungary–Slovakia Cross-border Co-operation Programme 2007–2013, including their full description and comparison primarily on the level of the grant beneficiary partner organizations.

The main level of the regional analysis is the district (LAU 1). It should be recalled that, despite the far from perfect development of Slovakian districts, the information we can get from there about regional resource absorption differences is much better than what we get on the county (NUTS 3) or settlement (i.e. villages/towns) levels. While county level analysis does not recognize internal differences (which sometimes almost even exceed inter-country differences), the settlement (LAU 2) level is too fragmented for more broad generalizations. In addition, this study also deals with the county level and with resource absorption rates of dominant settlements and the biggest cities during the calls for project proposal.

Beside data processing and analysis, there is a need to investigate reasons behind regional differences, thus, the study also discusses this issue. The study concludes that from specific border regions (such as Kassa/Košice and its surrounding) project proposals were sent in an appropriate quantity and quality. Regions which sent only a few and below quality proposals (such as Rimaszombat/Rimavská Sobota district) were those which are the most neglected and require the most development. Besides, there are also large differences between regions in terms of their number of successfully implemented projects and activity rates within each priority axis. For instance, while in the southeast from Košice, a lot of new border crossing points has been established, none has been done at the lower and upper Ipoly/Ipeľ river regions. Therefore, we can raise some questions about the Cross-border Co-operation Programme's exclusionary results: while there were many successful developments, in many near-border districts with high development needs only a few projects were completed. To ensure a more successful and balanced development in the future, communication between public actors and the right people living in the border areas need to be improved. This should be done in order to specify the socio-economic development strategy and to improve the inhabitants' life quality, which latter should not fall victim to personal political interests. Only in this way, the success of the next framework programme can be ensured.

Bevezetés

A tanulmány célja a 2007–2013-as Magyarország–Szlovákia Határon Átnyúló Együttműködési Program (HU–SK CBC Programme 2007) eredményeinek ismer-

tetése, különös figyelemmel a területi különbségek kimutatására. A tanulmány arra keresi a választ, vajon sikerült-e elsősorban ott fejleszteni, ahol arra a leginkább szükség volt, és a program lebonyolításában a jövőben szükség van-e változtatásokra.

A tanulmány a magyar–szlovák határszakaszt érintő, EU által támogatott fejlesztési programok rövid ismertetésével kezdődik, majd a 2007–2013-as Magyarország–Szlovákia Határon Átnyúló Együttműködési Program célkitűzéseinek, a projekt szereplőinek, eredményeinek bemutatásával folytatódik. Az adatok forrásai az elérhető szakirodalom, a magyar és a szlovák országos statisztikai hivatalok (KSH, ŠÚSR) kimutatásai, valamint a Szlovák Köztársaság Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériuma, a VÁTI és a Széchenyi Programroda határon átnyúló programjainak digitális monitoringjához kifejlesztett IMIS rendszer adatbázisai.

Az elemzés alapszintje a járás. Annak ellenére, hogy a járások kialakítása – elsősorban Szlovákiában – nem problémamentes, ezen a területi szinten jobban kimutathatók a forrásabszorcációs különbségek, mint a megyei (NUTS 3) vagy települési szinten. (A megyei szinten elmosódnak a belső különbségek, településszinten az elaprózottság miatt nehezen láthatóak a jellemző tendenciák.) Mindemellett a tanulmány nem hagyja teljesen figyelmen kívül a megyei szintet, és megjelennek a kiemelt települések, nagyvárosok forráslehívásai is. Az adatok elemzése rávilágít a területi különbségek okaira is, ennek magyarázata a tanulmány elsődleges célja.

A határ menti területek helyzete, fejlesztésükre irányuló programok Európában

A határ menti területeket gyakran kedvezőtlen társadalmi-gazdasági helyzet jellemzi, fekvésükből adódóan közlekedési viszonyaik elmaradottak, nemritkán e térségek halmozottan hátrányos helyzetűek. Volter Edina (2008), Hardi Tamás (2008), Balogh Péter (2014) kutatásaiból is ezek a megállapítások szűrhetők le, illetve G. Fekete Éva (2009) foglalkozott az általam is vizsgált terület keleti felén a szociálisan leghátrányosabb helyzetű településekkel. Csehországban megemlítenők Stanislav Řehák publikációi (2001, 2004), aki elméleti síkon a határok elválasztó és összekötő szerepét vizsgálta, és elsősorban a cseh–német és cseh–osztrák határvidékeken végzett kutatásokat. A szlovák kutatók közül Spišiak, Charvát és Máliková területi elemzése (2013), illetve Halás munkássága (2008) érdemel említést.

A határ menti területek kiemelt, célirányos fejlesztésére hozta létre az 1990-es években az Európai Unió (és annak elődje) a határon átnyúló együttműködési programokat, Interreg elnevezéssel (Forman 2001), melynek elsődleges célja volt, hogy támogassa a határ menti régiók együttműködését,

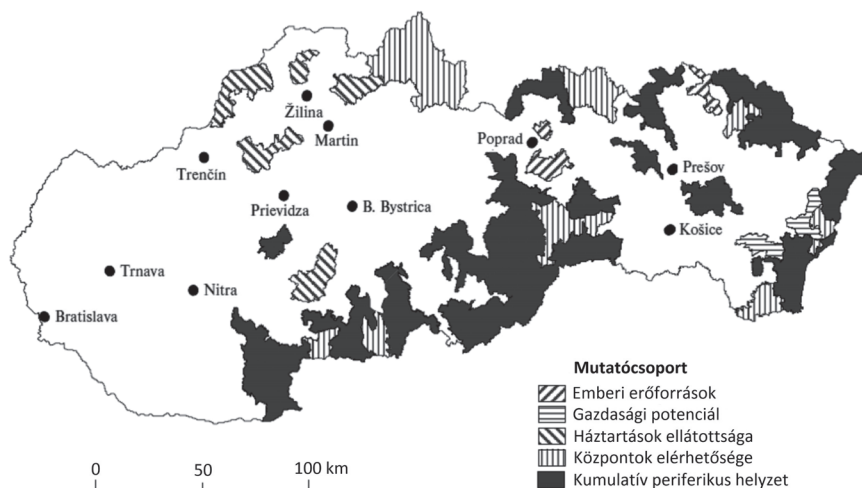
ennek révén pedig az európai térség integrációját (Sodupe 1999). Az 1980-as évektől kezdve ugyanis az európai közösség államaiban a határon átnyúló együttműködések és kapcsolatok minőségében paradigmaváltás következett be, ami új intézményi struktúrák kiépítéséhez, valamint új fejlesztési programok beindításához vezetett, ezáltal intézményesen támogatva a határon átvívelő együttműködések erősítését, távlatilag pedig a „határok nélküli Európa” létrehozását (Baranyi 2014). A kelet-közép-európai országokban a politikai rendszerváltásig az államhatárok markáns határvonalat jelentettek, a határ menti területek – szigorú elzártságuk miatt – kedvezőtlen közlekedési összeköttetésekkel rendelkeztek, társadalmi-gazdasági perifériákká váltak. Az Európai Bizottság az 1980-as évektől a „közösségi kezdeményezések” keretében a határon átnyúló együttműködések közvetlen támogatását célzó programokat dolgozott ki. 1989-ben az Európai Parlament támogatásával 14 határ menti kísérleti programot indítottak be, majd 1990 és 1993 között zajlott az Európai Közösség által közvetlenül finanszírozott Interreg 1. program. A fejlesztési források háromnegyed részét a legelmaradottabb határ-régiók kapták Spanyolország, Portugália és Görögország területén (Kruppa 2003). Az első Interreg programot a következő uniós programozási időszakokban továbbiak követték, újabb határ menti területek fejlesztésére bővülő források álltak rendelkezésre. Jelenleg már az 5. ilyen programozási időszak elején járunk.

Határon átnyúló együttműködési programok a magyar–szlovák határon

A szlovák–magyar határszakasz területén eddig három fejlesztési programot bonyolítottak le EU-támogatással: az EU-hoz való csatlakozást megelőzően a PHARE CBC¹ előcsatlakozási programot; a csatlakozás utáni első rövidített 2004–2006-os programozási időszakban az Interreg IIIA programot; és a 2007–2013-as időszakban az Európai területi együttműködési programokon (ETE) belül a Magyarország–Szlovákia Határon Átnyúló Együttműködési Programot. A mostani, 2014–2020-as programozási időszak új Interreg V-A: Szlovákia–Magyarország program dokumentációját 2015 októberében fogadta el az Európai Unió.²

Az EU által meghirdetett fenti programok segítenek a Magyarország és Szlovákia határ menti területein lévő közös kihívások megoldásában. Célkitűzés a települések együttes fejlesztése, a meglévő „tér szerkezeti lyukak” felszámolása, a határ két oldalán lévő települések vonzáskapcsolatainak helyreállítása, a területek gazdasági-társadalmi kohéziójának javítása, összességében a periféria-jelleg (1. ábra) felszámolása.

1. ábra: Szlovákia periferikus helyzetű területei
Peripheral regions in Slovakia



Forrás: Halás 2008, 364.

A Magyarország–Szlovákia Határon Átnyúló Együttműködési Program, 2007–2013

A HU–SK program egyike az öt (Szlovákia) és a hét (Magyarország) határon átnyúló együttműködési programnak a 2007–2013-as programozási időszakban.³ A HU–SK program költségvetése volt a legnagyobb ezek között, kb. 207 millió euró, amelyből az ERFA-hozzájárulás a pályázó szervezetek típusától függően 80–85%-ot, összesen több mint 176 millió eurót tett ki. Az állami költségvetések 10–15%-os hozzájárulást vállaltak, a pályázók önrésze általában 5% volt, kivéve az állami költségvetési intézményeket, amelyeknél nem volt előírva saját forrás biztosítása, összhangban az egyéb, EU strukturális alapjaiból finanszírozott operatív programokkal (Pawera 2013). A program területe a korábbi – a 2004–2006-os programozási időszakban futó Magyarország–Szlovákia–Ukrajna szomszédsági programhoz képest két helyen változott, így 8 magyarországi megyére és 5 szlovákiai kerületre terjedt ki (Priorities HU–SK 2007). A módosítást magyarázza, hogy Ukrajna másik program részévé vált, így a csak Ukrajnával (és Lengyelországgal) szomszédos Eperjesi kerület és Kárpátalja már nem szerepelt a programban.⁴ A további változtatások közül a leglényegesebb az volt, hogy a 2007–2013-as programozási időszaktól kezdve már csak közös projektek támogathatók. A program az előző időszakhoz képest több célkitűzést fogalmazott meg; ugyan két pályázható prioritás maradt (a harmadik a technikai segítségnyújtás, a források 6%-ával), azonban a beavatkozások száma a gazdaság és tár-

sadalom prioritáson belül (a források 41%-a) hétre, a környezet- és természetvédelem, elérhetőség prioritáson (53%) belül pedig ötre emelkedett (Priorities HU-SK 2007). Új beavatkozási terület volt az egészségügy, illetve az információtechnológiai fejlesztések önálló intézkedése. (Ez utóbbi a 2014–2020-as programban nem szerepel.)

Egyet lehet érteni azokkal a véleményekkel, amelyek szerint a 12 beavatkozási terület a támogatások szétaprózásához vezetett, és szembement az EU elvével a források koncentrációjáról. Így félt, hogy a program egészében véve nem tud megfelelni a várakozásoknak, különösen, hogy a belső kohéziót javítani hivatott nagyberuházások nem valósulhattak meg a programozási időszakban (annak ellenére, hogy az utolsó pályázati fordulóban, illetve a programidőszak végén a tartaléklistas 2×9 projekt főleg a nagyobb beruházási igényű projektjavaslatokból került ki).

A HU-SK program megvalósítása során 5 pályázati fordulót hirdettek meg, az elsőt 2008-ban, majd minden évben egyet 2011-ig, végül az utolsót 2013-ban, a 2. prioritáson belüli maradék összegekre.⁵ A kiírásokra összesen nagyjából ezer projektjavaslat érkezett be (ebből 9 a technikai segítségnyújtás), a pályázók 511,2 millió euró ERFA-forrást igényeltek (a rendelkezésre álló forrásösszeg 2,9-szeresét), ami a program iránti nagy érdeklődés bizonyítéka.

A program közös monitoringbizottsága által elfogadott projektjavaslatok száma 358 (ebből 9 technikai segítségnyújtás) volt, amelynek ERFA-forrása 188,9 millió euró. A projektjavaslatok közül 2014 decemberéig 315 projekt (valamint a 9 technikai segítségnyújtást szolgáló projekt) esetében kötöttek szerződést 168,6 millió euró ERFA-forrásra, amely a hét éves időszakra rendelkezésre álló teljes uniós forrásösszeg 95,5%-a. 2016 nyarán az 5. pályázati forduló projektjei és a néhány tartaléklistas projekt már befejeződött, jelenleg a megvalósított projektek elszámolása zajlik. A programban minden évben sikerült (túl)teljesíteni az adott évre tervezett $n+3$ illetve $n+2$ hányadot.⁶ A HU-SK programban előreláthatólag teljesül a pénzügyi terv, de az utolsó, 2016-os évben is – az előző évekhez hasonlóan – 30 millió eurót meghaladó forrás lehívására van szükség a rendelkezésre álló összeg maradéktalan felhasználásához. Erre reális esély mutatkozik, mert a pályázatok megfelelő minősége miatt az utolsó két fordulóban tartaléklistas projekteket is támogatásra javasoltak.

A legsikeresebben a kassai partnerszervezetek pályáztak, amelyeket Pozsony, a Komáromi és a Dunaszerdahelyi, valamint a Kassa környéki és a Besztercebányai járásek követnek (1. táblázat). Kassa és környéke esetében a sok sikeres projektjavaslat összhangban van a beadott pályázatok nagy számával, ami a régió menedzsmentszervezeteinek munkáját dicséri, míg Pozsony és Besztercebánya sikerességét nagy valószínűséggel jó érdekérvényesítő képességüknek tulajdoníthatjuk.

A 2. táblázat összesítve mutatja az öt pályázati forduló megvalósított projektjeit, 2014. májusi állapot szerint. A táblázat a vezető partnerek és a partnerek székhelye szerint is közli az adatokat (a két oszlop végösszegei között kisebb

1. táblázat: A HU–SK 2007–2013 program támogatásban részesülő projektjeinek száma járásonként (NUTS 4)

Number of grant beneficiaries of the HU-SK 2007–2013 programme by districts (NUTS 4)

Kerület	Járás	1. kör	2. kör	3. kör	4. kör	5. kör	Összesen
Kassai	Kassa	17	13	4	15	1	50
Pozsonyi	Pozsony	11	15	3	18	1	48
Nyitrai	Komáromi	10	12	1	17	2	42
Nagyszombati	Dunaszerdahelyi	9	14	2	12	1	38
Kassai	Kassa környéki	8	18		5	3	34
Besztercebányai	Besztercebányai	9	1	2	16		28
Nyitrai	Érsekújvári	8	7	4	5	1	25
Besztercebányai	Losonci	13	7		2	1	23
Kassai	Tóketerebesi	10	7	1	4		22
Nyitrai	Nyitrai	2	9		5		16
Besztercebányai	Nagykürtösi	5	4	3	2		14
Kassai	Rozsnyói	4	5		4		13
Nyitrai	Lévai	3	6		4		13
Besztercebányai	Rimaszombati	4	3	1	3		11
Nagyszombati	Nagyszombati	1	6		3		10
Besztercebányai	Zólyomi	1	3	2	2		8
Besztercebányai	Breznói	1	1		3		5
Kassai	Nagymihályi	1	3		1		5
Kassai	Iglói	3	2				5
Pozsonyi	Szenci		2	1	1		4
Nyitrai	Vágsellyei	3			1		4
Nagyszombati	Galántai		3		1		4
Besztercebányai	Nagyőrcei			1	2		3
Nagyszombati	Pöstyéni		2		1		3
Egyéb járásek		4	3	1	5		13
Összesen	SK	127	146	26	132	10	441*

* A 2007–2013-as program megvalósítása során az összes (bármilyen módon bekapcsolódott) partnerszervezet száma ennél jóval magasabb, mintegy 850.

Forrás: Saját számítás a VÁTI Nonprofit Kft., illetve a Szlovák Köztársaság Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumának adatai alapján.

eltérések vannak, mert a projekteknél a szerződéskötések, illetve a közbeszerzések folyamán kisebb korrekciókra került sor). Az egy lakosra jutó összegeket a 2012-es népességszámra (Szlovákia: 2012. december 31., Magyarország: 2012. január 1.) vetítve mutatom be. A táblázat külön közli a ténylegesen határ menti területeket is: a programterületen ugyanis főként Szlovákia esetében olyan „határ menti” térségeket is találunk, amelyek valójában nem határ mentiek (a Felső-Nyitra-medence, a Garam felső völgye vagy az Erdőhát – vö. Hakszer 2004; járási szinten lásd pl. Jeřábek, Dokoupil, Havlíček 2004, 2.2.3 fejezet). Tisztább képet kapunk tehát, ha az EU által a határon átnyúló együttműködési

2. táblázat: A HU-SK 2007–2013 program összefoglaló pénzügyi adatai
The financial summary of the HU-SK 2007–2013 Co-operation Programme

Területegység	Vezető partnerek száma	Partnerek száma	Szerződött összeg (vezető partnerek szerint)	Szerződött összeg (projektpartnerek szerint)	Lakosság-szám	Egy lakosra jutó összeg a projektpartnerek szerint
	db	db	ezer euró	ezer euró	ezer fő	euró
Összesen	305	805	193 965	187 916	7 739	24,3
Szlovákia	127	390	87 970	93 952	2 891	32,5
Magyarország	178	415	105 995	93 964	4 848	19,4
Ténylegesen határ menti szlovákiai járás	65	218	47 706	58 010	1 085	53,5
Ténylegesen határ menti magyarországi járás	75	202	48 147	46 614	820	56,9
Dél-Szlovákia vegyes lakosságú területei	70	231	51 638	61 484	1 343	45,8
	%					
SK határ menti a teljes program %-ában	21,3%	27,1%	24,6%	30,9%	14,0%	
SK határ menti a szlovákiai %-ában	51,2%	55,9%	54,2%	61,7%	37,5%	
HU határ menti a teljes program %-ában	24,6%	25,1%	24,8%	24,8%	10,6%	
HU határ menti a magyarországi %-ában	42,1%	48,7%	45,4%	49,6%	16,9%	
Dél-Szlovákia a teljes program %-ában	23,0%	28,7%	26,6%	32,7%	17,4%	
Dél-Szlovákia a szlovákiai %-ában	55,1%	59,2%	58,7%	65,4%	46,5%	

Forrás: saját számítás IMIS-adatok felhasználásával.

programok céljával, a közvetlenül határ menti területek fejlesztésének, kohéziójának növelésével összhangban külön megvizsgáljuk a határ közvetlen közelében lévő területegységeket. Szlovákia esetében a határ menti járások csoportjába a következő – a magyar határral közvetlenül érintkező – szlovákiai területegységeket soroltam: Szenci, Dunaszerdahelyi, (Észak-)Komáromi, Érsekújvári, Lévai, Nagykürtösi, Losonci, Rimaszombati, Nagyrőcei, Rozsnyói, Kassa környéki és Tőketerebesi járás; Magyarországon pedig a Mosonmagyaróvári, Győri, (Dél-)Komáromi, Tatai, Esztergomi, Szobi, Rétsági, Balassagyarmati, Szécsényi, Salgótarjáni, Ózdi, Putnoki, Edelényi, Encsi, Gönci, Sátoraljaújhelyi, Sárospataki, Cigándi illetve Záhonyi járás. A magyarországi oldalon e járások közvetlenül érintkeznek a határral, a Rétsági és a Sárospataki járás területének nagyobb része (illetve székhelyük) is benne van a tudományosan meghatározott kb. 20 km-es

„valódi” határ menti sávban (lásd pl. Arnold-Palussiére 1983, Musil 1988); a határon átnyúló kapcsolataik és a projektmennyiség is igazolja az ide sorolást. A Záhonyi járást még nem minden, a 2012 végéig fennálló kistérségi felosztást használó tanulmány tárgyalja (Mezei 2008). A térség egy rövid Tisza-szakaszon közvetlenül határos a Töketerebes-i járással, viszont egyrészt a HU–SK programon belül nem találhatóunk egyetlenegy partnert sem ebből az Ukrajnával fő kapcsolként működő területről, másrészt a Tiszán nincs átkelési lehetőség ezen a magyar–szlovák határszakaszon. Előbbiekén kívül további csoportokat is kialakítottam. Egyikbe Dél-Szlovákia vegyes lakosságú járásait soroltam (a határ menti járások mellett a Galántai, Vágsellyei és Nagymihályi járások, amelyekben a magyar nemzetiségű lakosság aránya meghaladja az országos átlagot). Másikba a jogosult területen fekvő, de nem határ menti megyeszékhely városokat és a hozzájuk tartozó járásokat soroltam be. Szlovákiában ez utóbbi csoportba tartoznak a Nagyszombati, Nyitrai és Besztercebányai járások, valamint a 4 járásból álló Kassa város; Magyarországon Tatabánya, Eger, Miskolc és Nyíregyháza megyei jogú városok, illetve járásaik alkotják. Külön vizsgálom a jogosult pályázati terület két domináns településének, a két fővárosnak egyes pályázati fordulóiban betöltött szerepét is.

A programban jogosult járások közül a legtöbb, összesen 30 járás partnerszervezete(i) – ebből 6 szlovákiai és 24 magyarországi járás – egy pályázati fordulóban szerepelt, 14 járásból származó partnerszervezetek vettek részt két fordulóban, ezek közül is több volt a magyarországi székhelyű (9), mint a szlovákiai (5). Három pályázati fordulóban 8-8 magyarországi és szlovákiai járásbeli szervezet vett részt, négyben pedig összesen 17 járás, amelyből 11 magyarországi és 6 szlovákiai. Mind az öt pályázati fordulóban nyolc járás partnerszervezetei vettek részt, ennek a megoszlása viszont a szlovákiai szempontból kedvezőbb: onnan 5 (ebből 3 határ menti: az (Észak-)Komáromi, a Dunaszerdahelyi és az Érsekújvári) járás, Magyarországról pedig 3 területegység: a határ menti Győri és a Salgótarjáni járások, valamint Budapest ért el maximális aktivitást.

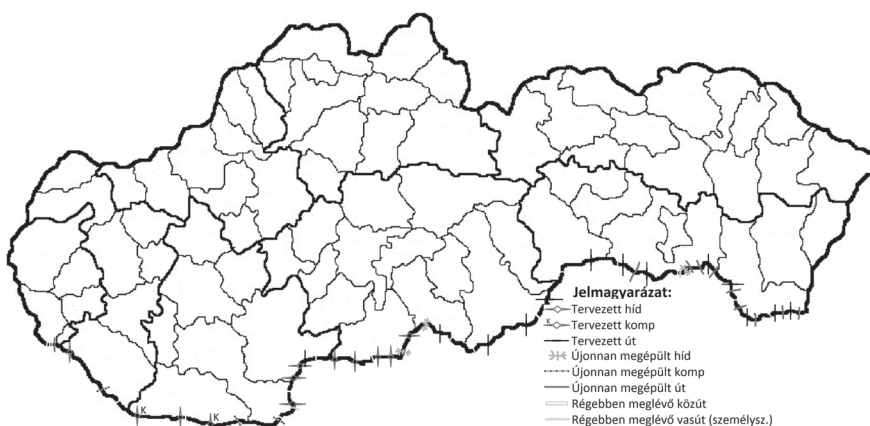
Mind a vezető partnerek, mind pedig a partnerek által szerződött összegek terén Budapest és (elsősorban a forrásigényes kerékpárút-építéseknek köszönhetően) a (Észak-)Komáromi járás vezet, amelyet Kassa (vezető partnerek), illetve a Kassa környéki járás (összes partner) követ. Rajtuk kívül a 10 legnagyobb támogatást elnyert területegységek között Pozsony, a Dunaszerdahelyi, Töketerebes-i, Sátoraljaúj helyi, Besztercebányai és Putnoki járások szerepeltek.

A projektpartnerek által felhasználható, lakosságszám arányában vizsgált összegek terén a lista kissé más képet mutat. Az első három helyen három Borsod-Abaúj-Zemplén megyei járás: a Putnoki, a Sátoraljaúj helyi és a Gönci található, amelyeket az (Észak-)Komáromi járás, majd a Cigándi és a Sárospataki járás követ. Az első 14 helyen ténylegesen határ menti járások találhatóak, közülük 9 magyarországi és 5 szlovákiai. Az élcsoportban található, egy-két kivétellel hátrányos helyzetű területegységekben elsősorban a közös határ menti forrásigényes infrastruktúrát fejlesztették, utakat, csatornázási és távközlési közmű-

veket építettek. Átlag feletti értékkel előbbieken kívül a Szobi térség, valamint Nógrád megye mind a négy határ menti térsége (Balassagyarmat, Salgótarján, Rétság és Szécsény) szerepelt. Utóbbiban épült fel a két Ipoly-híd (2. ábra), amelyeknek kivitelezője a budapesti székhelyű NIF Zrt. volt, a 3,74 milliós eurós beruházási összeg túlnyomó részét a járás területén használták fel. (Ezzel szemben a Nagykürtösi járást érintő Pető-Pósténpuszta híd 2,2 milliós eurós beruházása Besztercebányánál mint megyeszékhelynél van beszámítva.) A dunántúli területekről három határ menti járás került az átlag fölé: Mosonmagyaróvár térsége, valamint Komárom-Esztergom megye két határ menti járása: az Esztergomi és a (Dél-)Komáromi. A szlovák oldalról a keleti határ menti területekről a Kassa környéki, a Tóketerebesi és a Rozsnyói, Besztercebánya megyéből a Losonci, továbbá a Dunaszerdahelyi és az Érsekújvári járások is átlagon felüli mutatóval rendelkeznek (3. ábra).

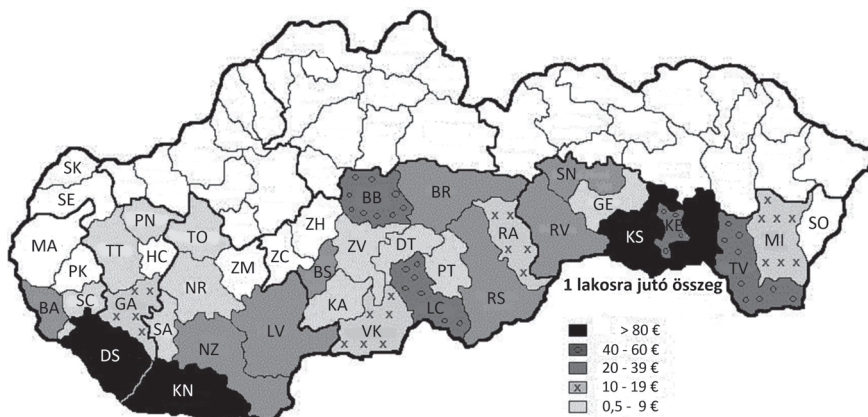
A periferikus helyzetű térségek egy része a határ menti támogatások abszorpciójánál is periferikus. A Rimaszombati, Nagyrőcei, Lévai, valamint az Ózdi és Encsi járások több szempontból is hátrányos helyzetű területek (1. és 3. ábra). A 2014–2020-as programozási időszakban külön figyelmet kellene fordítani ezekre a hátrányos helyzetű térségekre, hogy több és versenyképesebb pályázatot nyújtsanak be, így a Rimaszombati és Ózdi járások közötti hosszú határszakaszon átvezető utakra, az Ipolyon hidak létesítésére, valamint vállalkozói inkubátorházak, iparterületek fejlesztésére, illetve komplex helyi és kistérségi szintű vidéki gazdaságfejlesztésre, pl. helyi és térségi termékvédjegyek kialakítására, biogazdálkodás támogatására, térségmarketingre. Ezáltal a depresszió sújtotta területek is jobban be tudnának kapcsolódni Európa vérkeringésébe, tőkevonzó képességük javulna (Hakszer 2013).

2. ábra: Meglévő és tervezett határátkelési pontok a magyar–szlovák határon
Existing and planned border crossing points in the Hungarian–Slovakian border



Forrás: saját szerkesztés.

3. ábra: Egy lakosra jutó támogatások a 2007–2013 HU–SK programban
Funding per inhabitant in the HU–SK CBC 2007–2013 programme



Forrás: saját szerkesztés.

Összegezve: több ugyan a magyarországi vezető partnerrel rendelkező projektek száma és a projektekben pénzügyi támogatásban részesülő partnerek száma, ugyanakkor a szerződött összegek egyenletesebben oszlanak meg, így az egy partnerre eső forrásösszeg is Szlovákiában magasabb. A teljes forrásból a szlovákiai oldalon 51,2%-ot, Magyarországon pedig 42,1%-ot használtak fel a ténylegesen a határ menti járásokban levő szervezetek. Igaz, hogy az egyes projektek esetében a beruházások döntő része a határtérségben valósult meg, de a kedvezményezett intézmények székhelye többségében kívül esik a területen, így kérdéses, hogy a hozzáadott érték és a szinergiák mennyire érvényesülnek a határtérségben.

A nem határ menti, de a programban jogosult megyeszékhelyjárások közül a szlovákiaiak (Kassa, Besztercebánya, Nagyszombat, Nyitra) magasabb arányt tudhatnak magukénak, mint a hasonló szerepkörű magyarországi járások (Tatabánya, Eger, Miskolc, Nyíregyháza). Az összes szlovákiai projektpartner csaknem negyede, a forrásösszeg 18%-a került a négy, nem határ menti megyeszékhely járásába, míg Magyarországon csak a források 8%-a. Ez azt jelenti, hogy a határ menti területek fejlesztésére szánt összegek kedvezményezettjei – főleg Szlovákia esetében – aránylag jelentős mértékben a nem határ menti központi térségek lettek.

A két főváros, Budapest és Pozsony a legnagyobb támogatásban részesülő téregységek között van, Budapest egyenesen a legnagyobb, azonban az egy lakosra jutó összegekben nem emelkednek ki. Ugyanakkor társadalmi-földrajzi helyzetük miatt így is túl magasnak mondható a részesedésük (Hakszer 2016).⁷

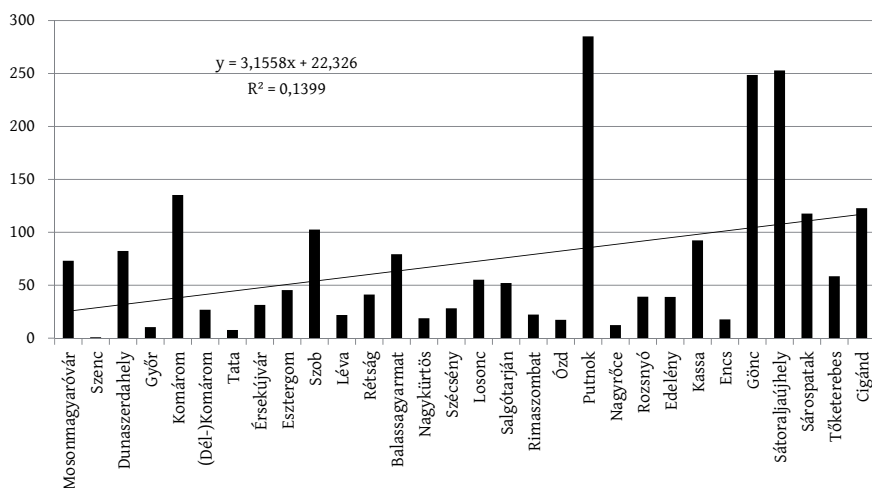
A ténylegesen határ menti járásokat azok nyugat-keleti pozíciójának figyelembevételével is megvizsgáltam, egyrészt az adott járásban összesen megvalósuló projektek abszolút forrásértéke alapján, másrészt ugyanezen adatok

lakossággal súlyozott értékeivel (4. és 5. ábra). A szlovák és a magyar oldali járáások együttes elemzésekor az abszolút és az egy lakosra vetített értékek ellentétes trendet mutatnak: az abszolút értékek nagyon enyhe nyugati dominanciát mutatnak ($R^2 = 0,0042$), a fajlagos értékek esetében a keleti területek jelentősebb részesedését látjuk ($R^2 = 0,1399$). Összetettebb képet kapunk, ha a két országhoz tartozó határterületeket külön-külön vesszük górcső alá. A trendvonalak azt mutatják, hogy míg a magyar oldalon mindkét esetben a keleti járáások részesedése magasabb: az abszolút értékeket nézve kevésbé ($R^2 = 0,0113$), a fajlagos mutatókat vizsgálva viszont erősebb a keleti dominancia ($R^2 = 0,2758$). A szlovákiai oldalon ugyanakkor nem ilyen egyértelmű a helyzet: az abszolút értékek esetében enyhe nyugat-keleti lejtőt mutat a trendvonal ($R^2 = 0,0026$), a lakosságszámra vetített értékek esetében nincs lejtés (5. ábra).

Megyei összehasonlításban Szlovákiában mind abszolút összegben, mind pedig a lakosságszámra vetítve a Kassai kerület; Magyarországon abszolút összegekben Budapest és Borsod-Abaúj-Zemplén megye áll az élen, azonban egy lakosra számítva már Nógrád megye vezet (3. táblázat), amelyet kis lemaradással Borsod-Abaúj-Zemplén megye követ.

Összefoglalva: a keleti területekre több támogatási összeg jutott (főként Magyarország esetében), ami helyes, ha figyelembe vesszük azt, hogy mindkét országban jelentős a gazdasági fejlettség terén a nyugat-keleti lejtő. Csak a határ menti járáásokat vizsgálva megállapítható, hogy míg a magyar oldalon a támogatások kimutathatóan jelentősebb mértékben kerültek a keleti területekre,

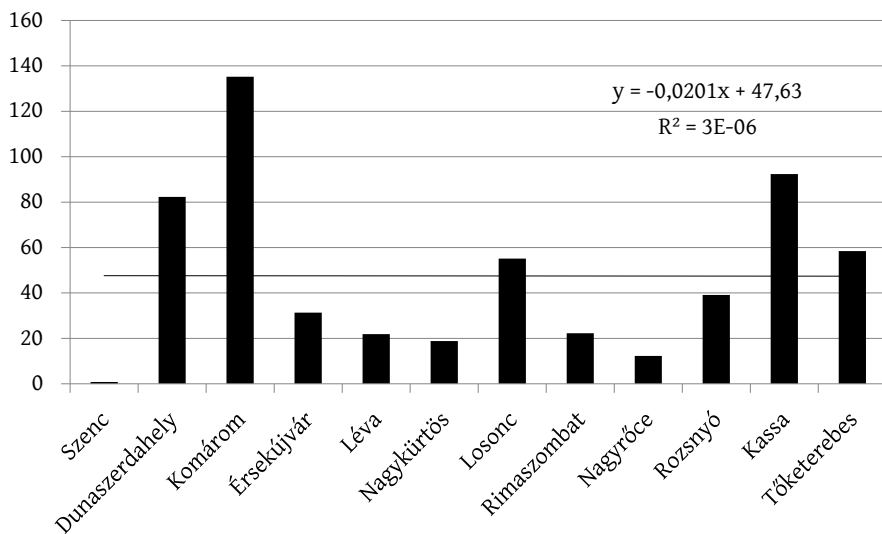
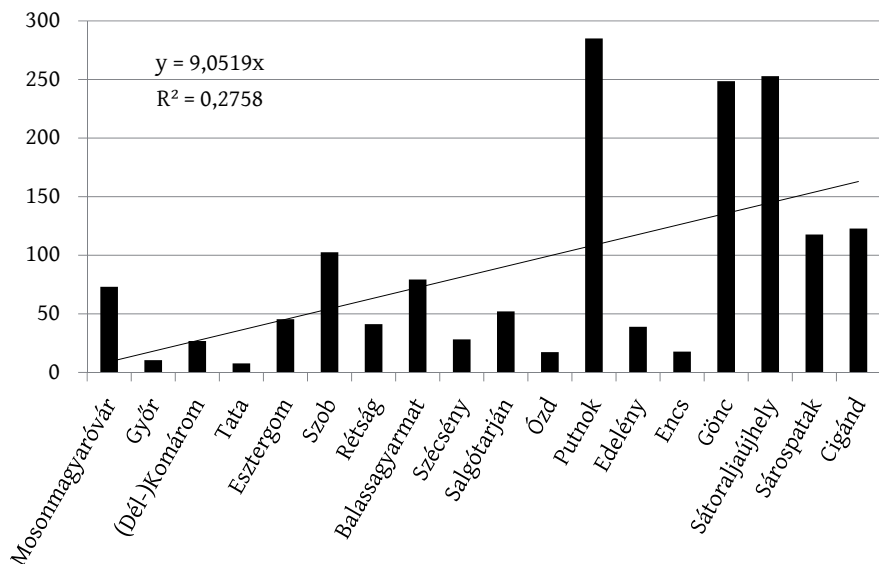
4. ábra: Az egy lakosra jutó támogatások a 2007–2013-as HU-SK programban a ténylegesen határ menti járáásokban, a nyugat-kelet helyzet mentén, euróban
Funding per capita in the HU-SK 2007–2013 programme in districts directly at the border, according to their West-East position, in euros



Forrás: saját számítás.

5. ábra: Az egy lakosra jutó támogatások a 2007-2013-as HU-SK programban a ténylegesen határ menti térségekben, a nyugat-kelet helyzet mentén, Magyarországon (fent) és Szlovákiában (lent), euróban

Funding per capita in the HU-SK 2007-2013 programme in districts directly at the border, according to their West-East position, in Hungary (above) and Slovakia (below), in euros



3. táblázat: A HU-SK 2007–2013 program összefoglaló pénzügyi adatai megyei szinten
The financial summary of the HU-SK 2007–2013 Co-operation Programme on county level

Magye	Vezető part- nerek száma	Partnerek száma	Szerződött összeg (vezető partnerek szerint, ezer euró)	Szerződött összeg (projekt- partnerek szerint, ezer euró)	Lakosság- szám (a programba bekapcsoló- dott járások, ezer fő)	Egy lakosra jutó összeg a projektpart- nerek szerint (euró)
BA (Pozsony)	13	41	8 223	9 325	485	19,21
TT (Nagyszombat)	19	58	9 150	12 241	403	30,35
NR (Nyitra)	32	81	22 133	21 885	647	33,82
BB (Besztercebánya)	24	89	19 367	16 344	584	28,01
KE (Kassa)	39	121	29 097	34 158	771	44,29
SK összesen	127	390	87 970	93 952	2 891	32,50
Győr-Moson-Sopron	24	66	126 389	10 924	452	24,18
Komárom-Esztergom	10	35	3 055	6 017	310	19,40
Pest	8	25	4207	5 589	901	6,20
Budapest	44	78	35 869	28 481	1 740	16,37
Nógrád	18	44	8 879	8 295	178	46,71
Heves	20	32	7 959	5 497	246	22,34
Borsod-Abaúj-Z.	48	127	31 800	28 052	632	44,36
Szabolcs-Sz.-B.	6	7	1 587	1 076	242	4,44
Fejér	0	1	0	35	147	0,24
HU összesen	178	415	105 995	93 964	4 848	19,38
Összesen	305	805	193 965	187 916	7 739	24,28

Forrás: saját szerkesztés.

addig a szlovák oldalon kiegyenlített képet kapunk. A gazdasági fejlettségi mutatókkal ellentétben a program esetében nem mutatható ki a nyugati régiók túlsúlya. Azonban az 5. ábrából egyértelműen látszik egy „horpadás” Szlovákiában az ország közepén, azaz a középen elterülő határ menti járások gyengén szerepeltek, ami összefüggésbe hozható azzal, hogy e területek szakadtak le leginkább az ország többi részétől.

Következtetések

A most záródó 2007–2013-as Magyarország–Szlovákia Határon Átnyúló Együttműködési Program jelentősebben járult hozzá a dél-szlovákiai és észak-magyarországi határ menti területek fejlesztéséhez, mint a korábbi programok (PHARE CBC, HU-SK-UA szomszédsági program 2004–2006), azonban ez sem tudta ellensúlyozni a határ menti terület infrastrukturális lemaradásából szár-

mázó hátrányokat. A program megvalósításához rendelkezésre álló relatíve alacsony forrásösszeg miatt nem is volt elvárható nagyobb előrelépés.

Az EU-s fejlesztési programok esetében a periferikus területek felzárkóztatására szolgáló pályázati források jelentős része – elsősorban a kivitelező vállalatok révén – a fejlettebb centrumtérségekben jelenik meg, illetve olyan intézményeknél, amelyek jó érdekérvényesítő képességgel rendelkeznek. Így előfordul az is, hogy a támogatások nem a kitűzött céloknak megfelelően, nem a célcsoportok és cél régiók felzárkóztatására fordítódnak.

Ez alól a határon átnyúló együttműködési programok sem kivételek. A határ menti programok gyakran mint forrásszerző „eszközök” kerülnek a pályázók figyelmébe. Más tanulmányok is alátámasztják e probléma meglétét (Balogh 2014), szembemelve az EU azon céljaival, hogy visszaszorítsák az országhatárokat (mentális és fizikai) akadály szerepét. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy nehéz kiszűrni az ilyen pályázatokat az elbírálás során, mivel e probléma gyakran már a projekt megvalósítás során kerül felszínre. Például a nógrádi és a gömöri térségben is megalakult európai területi társulások egyelőre csak „támogatásvadász” funkciókat látnak el térségükben (Törzsök, Majoros 2015), ami nem felel meg a társulások eredeti rendeltetésének.

A program több mint háromszáz sikeres, fenntarthatóan megvalósult projektje mellett voltak célok, amelyek nem valósultak meg. Feltűnő például, hogy az újonnan létesített határátkelési pontok száma rendkívül eltérő egyes területeken: míg Kassa környékén, illetve a várostól keletre sok új átkelési lehetőség jött létre, addig Gömör legnagyobb részén és az Alsó-Ipoly mentén egy sem (2. ábra). Ez kudarc.

A összkép tehát felemás. A sikeresebb és kiegyenlítettebb fejlesztés érdekében a jövőben szükség van a különböző területi szintek (országos, regionális és lokális) közszereplői, illetve a határvidéken élők közötti kommunikáció javítására annak érdekében, hogy a határ menti területek fejlesztése és az ott élők életminőségének javítása ne essen áldozatul a parciális politikai érdekeknek.

Jegyzetek

- 1 A PHARE CBC 1995 és 1998 között az osztrák–magyar–szlovák, a 1999–2003-as programévekben pedig a magyar–szlovák program keretében működött a vizsgált területen.
- 2 A 2014–2020-as időszak Interreg V-A Szlovákia–Magyarország programban (Husk-cbc.eu Interreg 2015) 5 prioritást jelöltek ki: 1. Természet és kultúra (részesedése a felhasználható összesen belül 42%), 2. Határon átnyúló mobilitás javítása (19%), 3. Fenntartható és minőségi munkaerőpiac és munkaerő-mobilitás (19%), 4. A közintézmények és a határ mentén élők együttműködésének javítása (14%), 5. Technikai segítségnyújtás (6%). A beavatkozási területek száma az előző időszakhoz képest szűkült, a koncentráció az előző programban tapasztalt elaprózottság után pozitív változás. Az új programra 156 millió eurós keret áll rendelkezésre, amely csaknem 21 millióval kevesebb az előző időszakra előirányozottnál. Ez annak tudható

- be, hogy míg a magyar hozzájárulás (96 millió euró) nagyjából megfelel az előző időszaknak, addig Szlovákia esetében az összeg 60 millió euróra csökkent.
- 3 Az EU fejlesztési programjainak kidolgozása hosszú időt vesz igénybe, és általában már az előző programidőszak megvalósításának elkezdése után megkezdődik a vita a következő időszakban elrendő fő célokról és prioritásokról. Az EU-ban a 2007–2013-as időszak elején foglalkoztak a 2014 utáni időszakokkal, például a 2008-ban az Európai Bizottság területi kohézióval foglalkozó zöld könyvében, a következő évben megjelent 6. kohéziós jelentésben, valamint a Regions 2020 jelentésben. Ez utóbbi dokumentum a 2013 után megoldandó konkrét problémákat, feladatokat veszi sorba. A dokumentum következtetéseire épült a Barca-jelentés, amely tíz „pillérben” (Ivaničková 2009) foglalta össze az ajánlásokat az EU kohéziós politikájának átfogó reformjához.
 - 4 Az Ukrajnával szomszédos területeket 2007-től a négyoldalú HU-SK-RO-UA ENPI program fedi le. A program elnevezése a 2014–2020-as időszakban HU-SK-RO-UA ENI.
 - 5 Az 5. pályázati fordulóra azért volt szükség, mert a 2. pályázati forduló öt projektje, a Helemba-Ipolydamásd és a Vámosmikola-Ipolyásztó hidak, illetve a kapcsolódó utak kiépítésére vonatkozó, valamint a Tésa-Ipolyvisk összekötő út megújítását célzó projektek nem valósulhattak meg, mivel Nyitra megye nem írta alá a támogatási szerződés elengedhetetlen részét képező partnerségi egyezményt magyarországi partnerével, a NIF-fel.
 - 6 A „certifikált” ERFA-kifizetés 2013. december 31-én 115,8 millió euró (65,6%), 2014 végén 147,2 millió euró (83,5%), 2016. április 22-én 163,0 millió euró (91,1%) voltak, tehát az utolsó kifizetési időszakra maradó összeg 15,9 millió euró.
 - 7 Budapest és Kassa magas értekeihez Kassa megye, illetve a NIF hatáskörébe tartozó határon átnyúló útépitések nagymértékben hozzájárultak. Míg a határon átnyúló közútépitések kedvezményezettjei Szlovákiában általában a megyék, addig a magyar oldalon az útfelújítások nagy részét a NIF és a Magyar Közútkezelő Nonprofit Zrt. fogja össze, amelyek ugyan budapesti székhelyűek, de a közlekedési infrastruktúra-fejlesztési munkálatok értelemszerűen a közös határ mentén mennek végbe (3. ábra). Ennek tudható be, hogy a magyar fővárosnak nagy részesedése van.

Irodalom

- Arnold-Palussiére, M. (1983): *Die grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung*. ARL, Hannover (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung/Beiträge; 71.)
- Balogh, P. (2014): *Perpetual borders: German-Polish cross-border contacts in the Szczecin area*. Department of Human Geography, Stockholm University, Stockholm. (Södertörn doctoral dissertations; 92.)
- Baranyi B. (2014): Adalékok a határ mentiség újraértelmezéséhez Magyarországon. *DETUROPE – The Central European Journal of Regional Development and Tourism*, 2., 26–45.
- Forman B. (2001): *Az Európai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai*. Európai Bizottság Magyarországi Delegációja, Budapest
- G. Fekete É. (2009): Local development – on the crossroads of regional and rural development. In: Bucek, M., Capello, R., Hudec, O., Nijkamp, P. (eds.): *3rd Central European Conference in Regional Science – CERS*. Technical University of Košice, Košice, 254–260.
- Hakszer R. (2004): Közigazgatási átszervezések Dél-Szlovákiában. In: Jobbágy I. (szerk.): *Válogatott tanulmányok Szlovákia gazdaságföldrajzához*. Pont Kutatóintézet, Komárom, 178–199.
- Hakszer R. (2013): Cross-border co-operation projects in the Hungarian-Slovakian border area. *Geographica – Acta Universitatis Palackianae Olomouensis*, 2., 93–109.
- Hakszer R. (2016): *Területi különbségek és határon átnyúló fejlesztési programok Dél-Szlovákia határ menti térségeiben*. A doktori disszertáció tézisei. ELTE TTK Regionális Tudományi Tanszék, Budapest

- Halás, M. (2008): Priectorová polarizácia spoločnosti s detailným pohľadom na periférne regióny Slovenska. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*, 2., 349–369.
- Hardi T. (2008): A határtérség térszekezeti jellemzői. *Tér és Társadalom*, 3., 3–25.
- HU–SK CBC Programme (2007): *Hungary–Slovakia Cross-border Co-operation Programme 2007–2013* (programming document). Megakom Ltd., Aurex Ltd., VÁTI Kht., Budapest
- Husk-cbc.eu Interreg (2015): *Interreg V-A SK–HU – Slovakia–Hungary Programming Document*. http://www.skhu.eu/_download?id=582b32db4a795925488b4567 (Letöltés: 2015. december 22.)
- Ivaničková, A. (2009): Context debate on EU regional policy after 2013+. In: Bucek, M., Capello, R., Hudec, O., Nijkamp, P. (eds.): *3rd Central European Conference in Regional Science – CERS 2009*. Technical University of Košice, Košice, 386–396.
- Jeřábek, M., Dokoupil, J., Havlíček, T. (2004): *České pohraničí – bariéra nebo prostor zprostředkování*. Academia, Praha
- Kruppa É. (2003): *Régiók a határon határ menti együttműködés az Európai Unióban és Közép-Európában*. Ph.D. értekezés. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola, Budapest
- Musil, J. (1988): Nové pohledy na regeneraci našich měst a osídlení. *Územní plánování a urbanismus*, 2., 67–72.
- Mezei I. (2008): *A magyar–szlovák határ menti kapcsolatok esélyei*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, Pécs
- Pawera, R. (2013): *Regionálna politika a politika súdržnosti Európskej únie a jej vplyv na Slovensku*. Univerzita Komenského v Bratislave, Bratislava
- Priorities HU–SK (2007): <http://www.vati.hu/index.php?page=main&menu=20506&langcode=hu> (Letöltés: 2014. február 8.)
- Řehák, S. (2001): Nové kraje v kritickém mezinárodním srovnání. In: *Mezinárodní konference k regionálním vědám*. Ekonomicko-správní fakulta MU, Brno, 97–106.
- Řehák, S. (2004): Nástroje a opatření k podpoře pohraničí. In: Jeřábek, M., Dokoupil, J., Havlíček, T. (eds.): *České pohraničí – bariéra nebo prostor zprostředkování*. Academia, Praha, 203–208.
- Sodupe, K. (1999): The European Union and Interregional cooperation. *Regional and Federal Studies*, 1., 58–81. <http://doi.org/cgg5cc>
- Spišiak, P., Charvát, T., Málíková, L. (2013): Analýza využívania operačných programov v období 2007–2012 na úrovni obcí v Prešovskom a Košickom kraji. *Geographia Cassoviensis*, 1., 69–77.
- Törzsök E., Majoros A. (2015): *A magyar-szlovák határ mentén létrejött EGTC-k összehasonlító elemzése*. Civitas Europica Centralis, Budapest. <http://www.cecid.net/hu/content/magyar-szlov%C3%A1k-hat%C3%A1r-ment%C3%A9n-l%C3%A9trej%C3%B6tt-egtc-k-%C3%B6sszhszonl%C3%ADt%C3%B3-elemz%C3%A9se> (Letöltés: 2016. augusztus 16.)
- Volter E. (2008): *Magyarország keleti és nyugati határ menti kistérségeinek helyzete és perspektívái a rendszerváltást követő években*. Trefort Kiadó, Budapest (Társadalom- és Gazdaságföldrajzi Tanulmányok; 2.)