

PÁMER ZOLTÁN

Testvértelepülési kapcsolatok és határon átnyúló együttműködés a magyar-horvát határtérségben

Twinning and cross-border cooperation in the Hungary-Croatia border area

SZERZŐ:

PÁMER ZOLTÁN, tudományos munkatárs, HUN-REN Közgazdasági és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete, pamer.zoltan@krtk.hun-ren.hu, ORCID: 0000-0002-5046-9590

JEL kód: R12, R50

Kulcsszavak: testvértelepülés • határon átnyúló együttműködés
• Magyarország • Horvátország

Absztrakt: A határon átnyúló együttműködések hagyományos módja sokáig a testvértelepülési kapcsolatok kialakítása és működtetése volt, mely Európában hosszú múltra tekint vissza. A településközi együttműködések kialakítása már az első világháborút követően megindult, azonban komoly lendületet a II. világháborút követően vett, amikor Európa újjáépítése és a békés együttműködésre épülő globális rend érdekében szükség volt az államközi kapcsolatoknál alacsonyabb szintű, helyi, a békés együttélés mintáját bemutatni képes együttműködésekre is. Bár a twinning bölcsője ilyen értelemben egyértelműen Nyugat-Európa, a kelet-közép-európai térségben is működtek hasonló együttműködések. A rendszerváltásig ezek jellemzően a szocialista táboron belül maradtak, azonban a rendszerváltást követően megélnékültek a nyugati irányú kapcsolatok is. Az Európai Unió kohéziós politikájával megindult „projektszemlélet” a testvértelepülésektől is célorientált, mérhető indikátorokkal paraméterezett projektek megvalósítását várja, mely egyértelműen hat a testvértelepülési kapcsolatok térbeli és tematikus vektoraira.

A tanulmány első része áttekinti a testvértelepülési együttműködésekre vonatkozó szakirodalmat, beleértve a nyugati, a kelet-közép-európai, magyarországi és volt jugoszláv előzményeket. A kutatási módszereinek és az alkalmazott adatbázisok bemutatását követően a tanulmány bemutatja magyar-horvát relációban a határon átnyúló együttműködési eszközökből finanszírozott testvértelepülési együttműködések az uniós csatlakozástól 2020-ig, rávilágítva a testvértelepülési kapcsolatokon alapuló együttműködések jelentőségére, illetve a 2007–2013 és a 2014–2020-as időszak összehasonlításán keresztül azok időbeli változására.

AUTHOR:

ZOLTÁN PÁMER, *Research Fellow, HUN-REN Centre for Economic and Regional Studies, Institute for Regional Studies, pamer.zoltan@krtk.hun-ren.hu, ORCID: 0000-0002-5046-9590*

JEL kód: R12, R50

Keywords: twinning • cross-border cooperation • Hungary • Croatia

Abstract: *For a long time, the traditional method of cross-border cooperation was the establishment of twin-settlement relations, which has a long history in Europe. The development of inter-municipal cooperation began after the First World War, but it gained serious momentum after World War II, when, in order to rebuild Europe and create a global order based on peaceful cooperation, it was necessary to establish local cooperation at a lower level than interstate relations, capable of presenting a model of peaceful coexistence. Although the cradle of twinning in this sense was clearly Western Europe, similar collaborations have also operated in Central and Eastern Europe. Until the systemic change, these typically remained within the socialist camp, but after the regime change, relations with the West also intensified. The “project approach” launched by the European Union’s cohesion policy also expects the implementation of goal-oriented projects parameterised by measurable indicators from twinning settlements, which clearly affects the spatial and thematic vectors of twinning relationships.*

The first part of the study reviews the literature on twinning cooperation, including the antecedents of Western, Central and Eastern Europe, Hungary and former Yugoslavia. After presenting the research methods and the databases used, the study presents the twinning cooperation financed from cross-border cooperation instruments between Hungary and Croatia since the EU accession until 2020, highlighting the importance of twinning in establishing cooperation, and their change over time by comparing the periods of 2007–2013 and 2014–2020.

BEVEZETÉS: TOWN TWINNING – SZAKIRODALMI ÁTTEKINTÉS

Bár települések közötti együttműködések Európában a középkorra visszamenően rendelkezünk információval, az intézményesített együttműködések kezdetét általában a „hosszú XIX. század” végéhez szokás kötni. 1913-ban jött létre az első nemzetközi önkormányzati együttműködési szövetség (Helyi Önkormányzatok Nemzetközi Uniója – IULA). Az első megállapodások közé tartozott az 1918-ban megszületett svájci-német (Bugg–Rottweil) együttműködés, majd ezt követték a francia-angol megállapodások (Handley, 2001). Igazi fellendülésről az 1940-es évektől beszélhetünk (Even – Hebbert, 2007), az intenzív, szisztematikus kiépítés a II. világháborút követő időszakra tehető, amikor is a háború traumája együttműködésre ösztökölte a nyugat-európai államokat, melyet helyi szinten is igyekeztek támogatni. Az IULA bázisán 1947-ben alakult meg a Polgármesterek Nemzetközi Uniója (Union Internationale des Maires – UIM), melyből létrejött az Európai Önkormányzatok Tanácsa (Council of European Municipalities – CEM), majd 1951-ben Genfben az Európai Önkormányzatok és Régiók Tanácsa (Council of European Municipalities and Regions – CEMR) (Even – Hebbert, 2007; Furmankiewicz, 2001), mely ma is működik és európai szinten koordinálja a testvértelepülési együttműködéseket.

A testvértelepülési együttműködés jellemzően formális, hosszú távú együttműködés két helyi önkormányzat között (Zelinksy, 1991), jellemzően közösen megfogalmazott együttműködési megállapodások alapján. Az együttműködések célja a béketeremtés, a mintaadás, melynek kulcsszerepe volt a világháborút követő európai újjáépítési folyamatban. Az együttműködések kialakítása jellemzően a közös történelmi gyökerekre épült, területi logikát követett, így elsősorban szomszédos országok között, jellemzően egykoron egy országhoz tartozó települések/városok között indult (Kézay – Páthy, 2023). Az együttműködések célja, közvetetten, a xenofóbia elleni küzdelem, melyhez az út az emberek közötti személyes kapcsolatok kialakításán keresztül vezet, ezáltal az átlagember is jobban megérti a szomszédos, korábban ellenségnek tekintett ország lakosságát. A kezdeti bizalmatlan, adott esetben ellenséges hozzáállás idővel enyhül, a partnerek „közömbös idegenek” lesznek, majd kialakul a szimpátia (Langenohl, 2014). Így a hasonló kapcsolatok jellemzően a testvérkapcsolatot kialakított önkormányzatok tisztségviselői, illetve, szélesebb értelemben, a lakosság közötti személyes találkozási lehetőségekből állt, különösebb tematikus fókusz nélkül, csupán szocializációs céllal. Ezek eredménye, az elvárás szerint, személyes barátságok kialakítása, melyek a kölcsönösségen, reciprocitáson alapulnak (Langenohl, 2014). A kapcsolatépítés fontos eleme a nyelv, ideális esetben a közös nyelv, melynek hiánya nehézkessé teszi a kapcsolatok fenntartását. A reciprocitás, a kölcsönös vendéglátás nehézkessége, a kapcsolatok változatlansága egy idő után elvezethet a kapcsolat vonzerejének csökkenéséhez (Langenohl, 2017).

A twinning vonatkozásában, bár alapjában véve helyi szintű együttműködések foglalt magában, gyakran megfigyelhető az állami politikának való alárendeltség (Jańczak, 2017). Mivel a twinning alapjában véve a hidegháború korának terméke volt, a nyugati kohézió erősítését szolgálta, egyúttal erősítette is az európai integrációs folyamatot, függetlenül attól, hogy annak formálisan nem volt része (Jańczak, 2017). Manapság a határhelyzet, köszönhetően

az európai integrációs folyamatnak, sok esetben előnyt jelent, számos lehetőséggel (Jańczak, 2018). A határvárosok együttműködése, több esetében az európai integráció előnyeinek demonstrátorai, számos szimbolikus helyvel, objektummal (Jańczak, 2018). Az első együttműködések, melyek jellemzően valami közös történelmi körülményen alapultak, sok esetben határvárosok voltak. Jańczak (2017) összesen 24 ilyen twinning-várospárt vizsgált, melyeket csoportosított a keletkezésük és a közös történelmi múlt (feudalizmus, napóleoni háborúk, I. és II. világháború, Szovjetunió megszűnése) mint kapocs alapján. Több esetben az újonnan létrejött határok etnikailag homogén tereket vágta ketté, több esetben eredményeztek áttelepülést. A fenti említett várospárokat vizsgálva tipizálta őket a konfliktus-együttműködés tengelyen, illetve csoportosította őket úgy, mint „az integráció megalapozói”, „integrációs bajnokok”, valamint „jó házasságok” (Jańczak, 2017:485.) Az első kategóriába jellemzően nyugat-európai várospárok kerültek, míg a másodikban már megjelennek a volt keleti blokk belső határain (magyar-szlovák), illetve a nyugati és keleti blokk határán (német-lengyel) található városok is. A harmadik kategóriába a jellemzően a volt Szovjetunió határán található várospárok kerültek, ahol valamely gazdasági előny táplálja az együttműködést.

A twinning együttműködések általában azok formalizáltsága, megállapodással kialakított jellege különbözteti meg az egyéb ad hoc önkormányzati együttműködésektől. Együttműködési megállapodás, közös ülések, nyilatkozatok, munkacsoportok működnek (Jańczak, 2017), melyeket közös politikai és kulturális rendezvények egészítenek ki. A kapcsolat fenntarthatósága szempontjából kulcsfontosságú a határ átjárhatósága, a nemzeti, kulturális, nyelvi összetétel, illetve a politikai és gazdasági erőforrások rendelkezésre állása (Jańczak, 2017).

A helyi szintek közötti együttműködés szabályozásában, illetve általában a határon átnyúló együttműködések előmozdításában az Európa Tanács (ET) szerepe kiemelkedő. 1957-ben jött létre a Helyi Közhatalóságok Európai Konferenciája, mely 1994-ben átalakult a Helyi és Regionális Közhatalóságok Európai Kongresszusává (CLARE), mely fórumot teremt a helyi és regionális önkormányzatok közötti kapcsolatépítésnek és országokon átívelő szakpolitikai vitáknak (Soós – Fejes, 2009). 1980-ban, szintén az ET égisze alatt, került kidolgozásra a Madridi Keretegyezmény, melynek célja a helyi és regionális önkormányzatok közötti együttműködés egyszerűbbé tétele, egységes jogi keretbe foglalása (Perkmann, 2003). Az Egyezmény értelmében az együttműködés elősegítéséhez nemzeti jogszabályok kialakítására van szükség. A Madridi Konvenciót Magyarország 1994-ben ratifikálta, Horvátország 2003-ban. A két kiegészítő jegyzőkönyvet, melyek közül az elsőt, ami az önkormányzatok közötti határon átnyúló együttműködésekről szóló szerződéseket kötelezőnek ismeri el, sem Magyarország, sem Horvátország nem ratifikálta. Ugyanakkor mindkét ország ratifikálta a Madridi Egyezményvel egyidőben előkészített Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját (Soós – Fejes, 2009).

KELET-KÖZÉP-EURÓPA ÉS MAGYARORSZÁG

Bár a testvértelepülési kapcsolatok kialakítása Kelet-Európában – egyidőben a nyugat-európai felfutással – szintén megindult az 1950-es években, a kommunista országokban lényegesen korlátozottan tudott csak fejlődni. Míg nyugaton a kapcsolatok kialakításában a közelség, történelmi kapcsolat játszott szerepet, Kelet-Európában ennek erősen

ideológiai karaktere volt, több esetben csupán protokoll- és sportcélokat szolgáltak (Kézai – Páthy, 2023). Kelet-Európára még inkább volt jellemző a felülről jövő koordináció, a központi meghatározott együttműködéshez való illeszkedés. Összességében a szocializmus időszakára a kelet-németországi, lengyel és finn kapcsolatok voltak jellemzőek (Giczi – Sík, 2014), majd a berlini fal leomlása után indult meg a kapcsolatépítés Ausztria, Németország, valamint a szomszédos magyar kisebbség által lakott országok irányába is. Romániai kapcsolatok gyakorlatilag csak a rendszerváltást követően létesültek (Giczi – Sík, 2014). A kelet-európai politikai átalakulás együtt járt a nyugati irányú kapcsolatok előtérbe kerülésével és újabb kapcsolatok kialakításával. Az 1990-es évek a twinning tekintetében a nagy nekiindulás időszaka volt: a CEMR 1991-ben már 8500 együttműködést regisztrált, míg 2003-ban több mint 30 ezer együttműködésről volt adat (Even – Hebbert, 2007). Míg nyugaton a legaktívabbak a német és francia önkormányzatok voltak, a kelet-közép-európai térségben Lengyelország és Magyarország aktivitása is kiemelkedőnek tekinthető. Ettől valamennyire elmaradt Csehország és Románia, de még így is elérte több nyugat-európai és skandináv ország szintjét (CEMR, 2007).

Magyarországra vonatkozóan a TÁRKI által 2002-ben végzett felmérés adatai alapján publikált kutatás szerint a magyarországi települések 33%-ának volt testvértelepülése. A legnépszerűbb partnerországok Románia (27%), Németország (21%) és Szlovákia (13%) voltak (Giczi – Sík, 2014), tehát vagy a jelentős magyar kisebbséggel rendelkező szomszédos országokból, vagy pedig a nemzetiségi kapcsolatok által meghatározott országokkal alakítottak ki partnerkapcsolatot. A partnerországok tekintetében a településméret is meghatározó: a romániai, szlovákiai kapcsolatok jellemzően a kistelepülésekre is, míg a német, finn és lengyel kapcsolatok inkább a nagyobb településekre, városokra voltak jellemzőek (Giczi – Sík, 2014). A németországi kapcsolatok inkább a Dunántúlon jelentkeznek (Budapest környéke, Tolna, Somogy, Balaton – Keller et al., 2019). A németországi kapcsolatokban a nemzetiségi elemnek van kitüntetett szerepe, a nyelvtanulási lehetőségnek, a cserekapcsolatoknak. Több esetben az együttműködések motorjai az egykori kitelepítettek, vagy azok leszármazottjai (Giczi – Sík, 2014), így a kapcsolatok sok esetben családi alapról indultak és váltak önkormányzativá. Érdek-szempontról a kapcsolatok ötödében mutattak ki gazdasági motivációt (Giczi – Sík, 2014).

Ami az egyes határszakaszok vizsgálatát illeti, Baranyi (2014) részletesen elemezte az egyes magyar határszakaszok együttműködő várospárjait. A magyar-szlovák testvértelepülési kapcsolatokról, azok területi eloszlásáról Mezei (2005) írt részletesen. Az osztrák-magyar határtérség együttműködéséről Kézai, Zsibók (2024) tanulmánya kimutatta, hogy a kapcsolatok a közvetlen határtérségben a legintenzívebbek.

TESTVÉRTELEPÜLÉSI EGYÜTTMŰKÖDÉSEK AZ EGYKORI JUGOSZLÁVIÁBAN ÉS A FÜGGETLEN HORVÁTORSZÁGBAN

Jugoszlávia az el nem kötelezett országok mozgalmának egyik alapítója volt. Az 1955-ben megalapított együttműködés azon országokat tömörítette, melyek nem kívántak sem az Amerikai Egyesült Államok, sem a Szovjetunió által létrehozott tömbhöz sem csatlakozni. Így Jugoszlávia, ahogy a világpolitikában, úgy a helyi önkormányzatok szintjén is a kelet

és nyugat közötti egyensúlyt képviselve igyekezett fellépni. 1965-ben jött létre a Jugoszláv Városok Állandó Konferenciája, melynek feladata a helyi szintű együttműködési politika koordinációja volt. Jugoszlávia egyszerre volt tag a keleti és nyugati orientációjú nemzetközi önkormányzati szervezetekben (IULA, illetve a Fédération mondiale des villes jumelées – FMVJ-UTO) (Unkovski-Korica, 2022). Ugyanakkor a közös délszláv állam az önkormányzati együttműködések terén is megosztottságot mutatott: a horvátországi és szlovéniai városok gyakrabban kooperáltak nyugat-európai partnerekkel, míg a többi tagközsaságra inkább a közel-keleti és harmadik világ országaival való együttműködések voltak inkább a jellemzők, szintén a felülről jövő koordináció eredményeként (Unkovski-Korica, 2022). A legintenzívebb helyi szintű együttműködés az Adrián túli olasz önkormányzatokkal valósult meg, melynek célja a II. világháború következményeinek kezelése. Az osimói megállapodással – mely 1975-ben Trieszt környékén rendezte a két ország közti határ kérdését – a Kelet és a Nyugat közötti legnyitottabb határ jött létre, melynek szélesebb társadalmi elfogadtatását szolgálta a helyi szintek közötti együttműködés támogatása (Klabjan, 2023).

A MAGYAR-HORVÁT HATÁRTÉRSÉG

A magyar-horvát határ – a magyar-jugoszláv határ részeként – a kevésbé átjárható, egy ideig, az 1950-es években a gyakorlatilag zárt határok közé tartozott. A kapcsolatok az „olvadást” követően élénkültek meg. Az 1970-es években jellemzővé vált a magyar és jugoszláv vállalatok közötti együttműködés, elsősorban a mezőgazdaságban és élelmiszeriparban, valamint a kiterjedt bevásárlóturizmus. A közvetlen magyar-horvát határtérség esetében a Mohács és Pélmónostor (Beli Manastir) közötti megállapodás volt az első (1970), melyet nem sokkal utána követett a Pécs és Eszék (Osijek) közötti kapcsolat (1973).

A két megye – Baranya és Eszék-Baranya (Osijek-Baranja) – közötti kapcsolatfelvételre csak a rendszerváltás után, a horvátországi megyerendszer kialakítását követően, 1995-ben került sor (Klatt – Kühn, 2008). A két baranyai testvérvárosi kapcsolat mellett Bali (2010) szerint a Barcs–Verőce (Virovitica) együttműködést, valamint a Lenti–Muraszerdahely (Mursko Središće) kapcsolatot lehet valódi testvértelepülésként értelmezni, bár utóbbi esetében inkább a szlovéniai Lendvával (Lendava) kiegészítve egy hármastestvérváros-együttműködésről beszélhetünk („Muránia”).

A magyar-horvát együttműködés a rendszerváltást követően – köszönhetően az 1994-ben kötött kétoldalú megállapodásnak a tudományos, oktatási és kulturális együttműködésről – alapjában véve kulturális fókuszú volt. Az egymás országában élő, létszámában nem jelentős, azonban jól szervezett kisebbség kiterjedt intézményrendszert működtetett, mely az együttműködés motorjává vált. A cél az anyagszággal való kapcsolattartás, a kulturális csere volt (Klatt – Kühn, 2008). A kisebbségi fókusz mellett az 1990-es években az együttműködés intézményrendszerek kialakítása volt jellemző, mely az önkormányzatok közötti bilaterális együttműködést multilaterálissá tette. Ennek fő kerete az 1998-ban megalakult Duna-Dráva-Száva Eurorégió volt, mely az európai közlekedési hálózat határtérségre eső elemeinek fejlesztését, illetve az ahhoz kapcsolódóan várt gazdaságfejlesztési hatásokat helyezte középpontba (Bali, 2012; Vugrinović – Dominko, 2014). 2001-ben, már az uniós előcsatlakozási alapok fogadása érdekében, a két kormány közös nyilatkozatot adott

ki a határon átnyúló együttműködésről (Klatt – Kühl, 2008), melyet követett egy ambíciózus cselekvési terv. Az első, uniós támogatással induló magyar-horvát együttműködést támogató PHARE-program („kisprojekt-alap”) 2003-ban indult (VÁTI, 2004).

Horvátország esetében a háború némileg késleltette az európai integrációs folyamatot: az ország 2013-ban lett az EU tagja, 2023-ban belépett a schengeni övezetbe és bevezette az eurót. Ennek ellenére a határtértséget továbbra is a relatív fizikai és közlekedési izoláció (Čelan, 2016), a két ország közötti kapcsolatokat pedig az állami dominancia jellemzi (Rác, 2017).

AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A TWINNING

Bár a CEMR európai szintű civil szervezetként működik, fontos szerepet játszik az Európai Unió által képviselt, a szubszidiaritás elvének megfelelő, a helyi és regionális önkormányzatok együttműködésének promóciójában, így az ehhez kapcsolódó pénzügyi eszközök kialakításában és működtetésében is.

Az Európai Bizottság 1989 óta nyújt támogatást a testvértelepülési együttműködéseknek. A kezdetben 3,5 millió ECU-s keret a 2006-ban zárult programozási időszakra 12,5 millió EUR-ra nőtt (CEMR, 2007). Jelentős támogatásnövekedés a 2007–2013-as időszakban történt, amikor a Citizens for Europe program részeként a 215 millió eurós programból éves szinten 11-14 millió euró támogatást kaptak helyi szintű együttműködések (CEMR, 2007). Némai forráscsökkenés jelentkezett a 2014–2020-as időszakban (EC, 2014). 2021-től, némileg „újracsomogolva”, a Citizens, Equality, Rights and Values (CERV) program részeként támogat a Bizottság hasonló együttműködések, 191 millió euró értékben (EC, 2021).

A közvetlen testvértelepülési együttműködések célzó központi uniós programon túl az együttműködések legkiterjedtebb eszköze az európai kohéziós politika részeként 1990-ben indult Interreg – kezdetben közösségi kezdeményezés, majd – program, mely a 2014–2020-as időszakig folyamatosan növelte a területi együttműködésre (Interreg „A” pillér) fordítható forrásokat (Pámer, 2021), beleértve a határon átnyúló együttműködési keretet is, amit jellemzően bilaterális programok formájában került felhasználásra (Pámer, 2019).

KUTATÁSI KÉRDÉSEK, ADATBÁZIS, MÓDSZERTAN

Tekintettel arra, hogy az Európai Unió közvetlen testvértelepülési együttműködési programjából finanszírozott magyar és horvát együttműködések száma minimális, a határtértségre vonatkozóan vizsgálva pedig nem értelmezhető, a két ország együttműködésében megvalósuló összesen három határon átnyúló együttműködési program adatai alapján igyekeztem megvizsgálni, hogy a magyar és horvát önkormányzatok közötti testvértelepülési együttműködések mennyiben voltak alkalmazhatók sikeres határon átnyúló együttműködési projektek kialakításához. A kutatás konkrét kérdései az alábbiak voltak:

- Mennyire meghatározók a testvértelepülési együttműködések mint partnerség az uniós támogatásból megvalósuló magyar-horvát határon átnyúló együttműködési projekteken?

- Kimutatható-e időbeli változás a testvértelepülési kapcsolatok együttműködésben való alkalmazásában és a felhasznált források tekintetében a vizsgált időszakok között?

Hipotézisünk szerint a testvértelepülési együttműködések jó alapot nyújtanak a projektalapú együttműködésekhez, mivel egy meglévő kapcsolatrendszerre épülnek, személyes kapcsolatokat is magukban foglalnak, azt fejlesztik tovább. Ugyanakkor feltételezzük, hogy a támogatási programok kiterjedtebbé válása, a megfogalmazott programcélok egyre specifikusabbá válása okán, bár a testvértelepülési kapcsolatok szerepe meghatározó marad, ugyanakkor csökkenő az egyes időszakok között.

A testvértelepülési kapcsolatok számbavételéhez az alábbi adatbázisok unióját alkalmaztam, azaz amennyiben a három közül legalább egyben szerepelt egy kapcsolat, akkor azt létezőnek tekintettem:

- Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) testvértelepülési adatbázisa, a 2018-as állapot szerint, Baranya, Somogy és Zala megye esetében. A TÖOSZ az adatbázist a projekt céljából bocsátotta rendelkezésünkre.
- A Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség (DDRFÜ) által végzett adatgyűjtés a testvértelepülésekről, melyre 2007-ben került sor. Ez Baranya, Somogy és Tolna megyét vizsgálta. Bár van pár tolnai horvát kapcsolat, a határon átnyúló együttműködési projektek szempontjából nem releváns.
- A Horvát Községek Szövetsége (HZO) által közzétett nyilvános testvértelepülési lista, 2010-es állapot szerint (HZO, 2010).

A projektkapcsolatok bemutatására a következő programok adatait használtam:

- Az Interreg IIIA Szlovénia-Magyarország-Horvátország Szomszédsági Program 2004–2006 nyertes projektjeinek partneri listája;
- A Magyarország-Horvátország IPA CBC 2007-2013 program partner- és partnerszintű támogatási adatai;
- Az Interreg V-A Magyarország-Horvátország 2014–2020 program partner- és partnerszintű támogatási adatai.

A fenti adatbázisokat a programok közös titkársága bocsátotta rendelkezésünkre a projekt céljára.

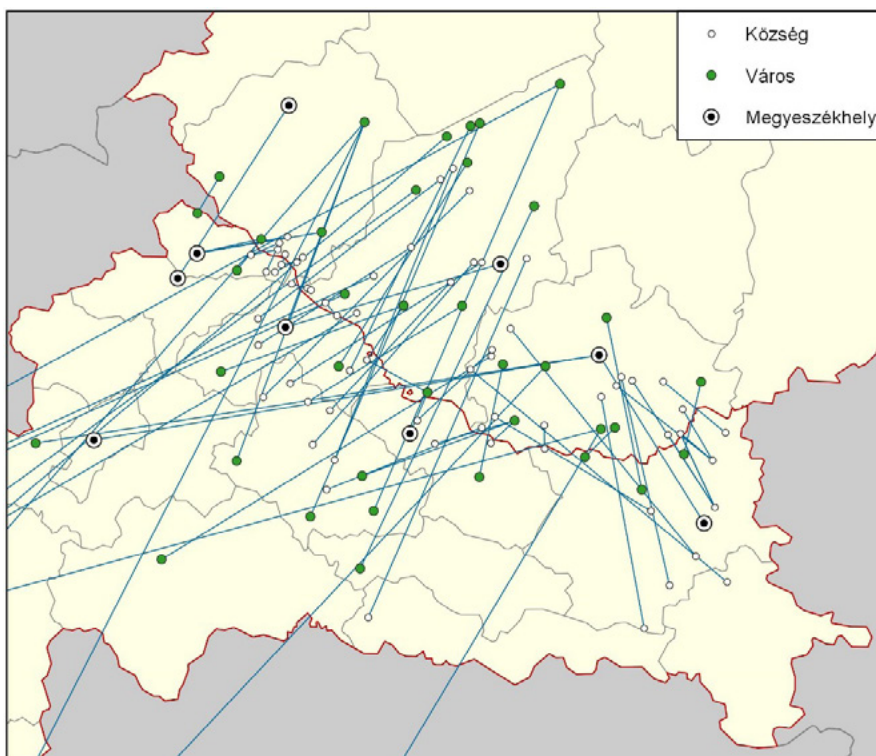
A módszer szempontjából fontos kiemelni, hogy bár a tanulmányban következetesen a „testvértelepülés” kifejezést alkalmazzuk, mely a magyar szakirodalom által jellemzően használt fogalom, ugyanakkor a települési önkormányzatot értjük alatta. A horvát oldalon, ahol jellemzően több település alkot egy önkormányzatot, az ottani községeket (općina) vagy városokat (grad) értjük a jelen tanulmány kontextusában ’település’ alatt.

TESTVÉRTELEPÜLÉSI KAPCSOLATOK A HATÁRTÉRSÉGBEN

Ábrázolva a meglévő testvértelepülési kapcsolatokat a három határ menti magyar vármegye vonatkozásában (1. ábra), a következő következtetéseket vonhatjuk le a határtérség egyes altérségeire vonatkozóan:

- Zala esetében a kapcsolatok jellemzően a fizikailag közel elhelyezkedő önkormányzatok között alakultak ki. Nagykanizsa kapcsolata Csáktornyával (Čakovec), illetve Zalaegerszeg kapcsolata Varasddal (Varaždin) szimmetrikus funkciójukkal is magyarázható. A kivételt Hévíz jelenti, mely távolabb is található a határtól, illetve partnerei között két tengerparti település is található.
- Dél-Somogy esetében, hasonlóan a zalai mintához, a fizikai közelség és a funkcionális szimmetria a meghatározó. Kaposvár kapcsolata Kaproncával (Koprivnica) beleillik a képbe. Mindemellett a Balaton-parti települések több esetben ápolnak kapcsolatot adriai településekkel (Marcali, Siófok).
- Baranya esetében a funkcionális szimmetria egyértelműen megjelenik a kisvárosok esetében. Pécs ugyanakkor az észéki kapcsolat mellett együttműködést alakított ki Zágrábbal (Zagreb), illetve Samoborral is. Az adriai irányultság a szintén turisztikai funkciójú Harkányra jellemző, míg a kisebb települések esetében egyértelműen a Baranya háromszög magyarok által lakott községei felé mutatnak a vektorok (Bellye (Bilje), Hercegszőlős (Kneževi Vinogradi), Darázs (Draž)).

1. ábra: A három magyar határ menti vármegye horvátországi testvértelepülési kapcsolatai
 Figure 1: Twinning relations between the three Hungarian border counties in Croatia



Forrás: TÖOSZ, DDRFÜ és HZO adatok alapján saját szerkesztés.
 Source: Own compilation based on TÖOSZ, DDRFÜ and HZO data.

TESTVÉRTELEPÜLÉSI EGYÜTTMŰKÖDÉS ÉS PÁLYÁZATI AKTIVITÁS

A Magyarország uniós csatlakozását követően indított háromoldalú, szlovén-magyar-horvát szomszédsági program keretében volt először lehetőség közösen finanszírozott együttműködési projektekkel pályázni. A program, bár forrásai meglehetősen limitáltak voltak, több együttműködést támogatott a bemutatott kapcsolatrendszerek mentén. Ezek közül egyértelműen kiemelkedett a Pécs–Eszék kapcsolat. Már ezen első program esetében látható, hogy a testvértelepülési kapcsolat nem a két helyi önkormányzat és intézményei közötti projektek esetében jelenik meg, hanem megyei, egyetemi és ágazati igazgatási szervek, civil szervezetek közötti együttműködés formájában.

1. táblázat: Testvértelepülési együttműködések által generált támogatott projektek az Interreg IIIA Szlovénia-Magyarország-Horvátország Szomszédsági Program keretében (2004–2006)
Table 1: Funded projects generated by twinning within the Interreg IIIA Slovenia-Hungary-Croatia Neighbourhood Programme (2004–2006)

Kapcsolat	Együttműködés (db)
Pécs–Eszék	12
Kaposvár–Kapronca	2
Nagykanizsa–Csáktornya	2
Mohács–Pélmonostor	1
Murakeresztúr–Kotoriba	1
Nagyatád–Kőrös (Križevci)	1
Pécs–Zágráb	1
Szigetvár–Szlatina (Slatina)	1

Forrás: Programadatok alapján saját szerkesztés.
Source: Own compilation based on programme data.

Jelentősebb források a 2007-ben indult programozási időszaktól álltak rendelkezésre, mely már csak Magyarország-Horvátország programként működött. Mivel mind a 2007–2013, mind a 2014–2020-as időszakokra vonatkozóan teljes körű adatbázis áll rendelkezésre, a két időszak összehasonlítása alkalmas következtetések levonására. A 2. táblázat adatai alapján elmondható, hogy mindkét vizsgált időszakra jellemző, hogy a projektkapcsolatok több mint 50%-a épül testvértelepülési együttműködésre, bár némi csökkenés látható a 2014–2020-as adatok alapján. A Pécs–Eszék kapcsolat tekinthető a legmeghatározóbbnak. Ugyanakkor ki kell emelni, hogy ezen együttműködések között egyáltalán nem volt olyan, ami mindkét oldalon önkormányzati partnerséggel valósult volna meg: állami, regionális igazgatási szervek, a két város egyetemei, illetve civil szervezetek közötti együttműködések voltak jellem-

zők. Pécs esetében szintén megemlítendő, hogy mindkét időszakban volt egy-egy zágrábi intézményi együttműködés, ami szintén nem önkormányzati, hanem kiemelt projektek kedvezményezettjei között zajlottak. A Pécs–Eszék tengelyen kívül a somogyi és a két zalai megyei jogú város aktivitása emelkedik ki. A hasonló funkciójú kisvárosok együttműködései közül a Barcs–Verőce, valamint a Szigetvár–Szlatina kapcsolat tűnik a legstabilabbnak. Ezek mellett a zalai határváros, Letenye együttműködései említendők, illetve szintén kiemelten aktív volt a zalai Tótszerdahely és Muracsány (Goričan) közötti együttműködés. Érdekes elem Hévíz két erősen különböző funkciójú várossal való együttműködése, mely szintén tartós kapcsolatnak tekinthető.

2. táblázat: Testvértelepülési együttműködések által generált támogatott projektek a Magyarország-Horvátország IPA CBC 2007–2013 és az Interreg V-A Magyarország-Horvátország Együttműködési Program 2014–2020 keretében

Table 2: Funded projects generated by twinning within the framework of the Hungary-Croatia IPA CBC 2007-2013 and the Interreg V-A Hungary-Croatia Cooperation Programme 2014-2020

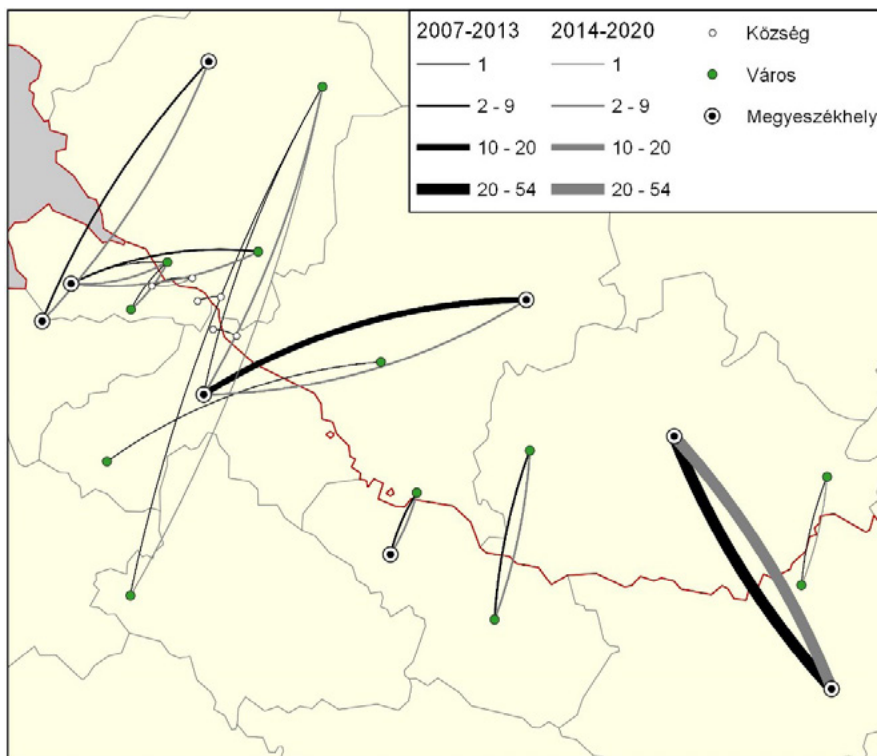
Kapcsolat	Együttműködés 2007–2013 (db)	Együttműkö- dés 2014–2020 (db)	Együtt- működés összesen (db)	EU-támogatás összesen (testvértel- pülések által kapott támogatás %)
Pécs–Eszék	53	25	78	53,03
Kaposvár–Kapronca	11	4	15	3,45
Zalaegerszeg–Varasd	8	4	12	2,22
Nagykanizsa– Csáktornya	7	5	12	7,77
Szigetvár–Szlatina	5	2	7	1,88
Barcs–Verőce	3	3	6	4,11
Hévíz–Kapronca	1	4	5	1,94
Tótszerdahely– Muracsány	4	1	5	1,90
Letenye–Csáktornya	1	2	3	6,99
Letenye–Perlak (Prelog)	1	2	3	1,56
Hévíz–Csazma (Čazma)	1	1	2	0,20
Lenti– Muraszerdahely		2	2	0,93
Mohács– Pélmonostor	1	1	2	3,74

Pécs–Zágráb	1	1	2	4,15
Murakeresztúr–Kotoriba	1		1	0,17
Nagyatád–Kőrös	1		1	1,92
Órtilos–Légrád (Legrad)	1		1	2,48
Siklós–Alsómiholjác (Donji Miholjac)		1	1	1,56
Összesen	99	57	156	100,00
Összes projekt száma	169	109	278	
Testvértelepülési együttműködésben megvalósult projektek aránya (%)	58,58	52,29	56,12	

*Forrás: Programadatok alapján saját szerkesztés.
Source: Own compilation based on programme data.*

A kapcsolatok dinamikáját – mely a 2. táblázat adatai alapján is látszik – ábrázolva kijelenthetjük, hogy a meglévő stabil kapcsolatok ellenére a testvértelepülési bázisú projektek részaránya csökkenő. Jelentős emelkedés a Hévíz–Kapronca kapcsolatban látszik, továbbá Letenyének, illetve Muraszerdahelynek sikerült aktivizálnia a testvértelepülési kapcsolatait és azt projektekre váltani. A mindkét időszakban kapcsolatokkal rendelkező települések együttműködés-intenzitásának változását mutatja a 2. ábra. Ez alapján kiemelhető, hogy a megyei jogú városokon kívül a zalai közvetlen határtérség tekinthető aktívnek, illetve pár funkcionálisan hasonló kisváros Baranya és Somogy megyében.

2. ábra: A 2007–2013-as és a 2014–2020-as időszakban is együttműködő testvértelepülések közötti projektalapú együttműködés intenzitásának változása (db)
 Figure 2: Change in the intensity of project-based cooperation between the twin municipalities cooperating in the 2007–2013 and 2014–2020 periods (pc)



Forrás: Programadatok alapján saját szerkesztés.
 Source: Own compilation based on programme data.

KÖVETKEZTETÉS ÉS DISZKUSSZIÓ

A testvértelepülési együttműködések kialakításának fontos szerepe volt a II. világháborút követő békefolyamatban. Az egyedi együttműködések kialakítása mellett megalakultak az önkormányzati kapcsolatokat koordináló nemzetközi együttműködési platformok (szövetségek) is. Bár a testvértelepülési kapcsolatok alapján véve alulról jövő együttműködésnek tekinthetők, több esetben megfigyelhetők a politikai szempontok, mind a nyugati (francia-német kapcsolatok), mind a keleti (a Szovjetunió, illetve szocialista blokk országai között), valamint Jugoszlávia esetében is (el nem kötelezettek mozgalmának tagjai, harmadik világ irányába). A rendszerváltást követően az intézményi-jogi háttér kialakításában kulcsszerepe van az Európa Tanácsnak, közvetlenül a Magyarország és Horvátország által is ratifikált Madridi Keretegyezménynek.

A magyar-horvát határtérségre elsősorban a nemzetiségi alapon szerveződő kulturális-oktatási együttműködés volt sokáig a jellemző, amit kiegészített az uniós csatlakozást megelőzően a nagytérségi, közlekedési-gazdasági fókuszú együttműködés. Magyarország 2004-es uniós csatlakozásával megnyílt az együttműködések uniós forrásból való finanszírozhatóságának lehetősége is. A 2004-től 2020-ig megvalósított három program esetében egyértelműen beazonosíthatók azon testvértelepülési kapcsolatok, melyeket közös projektek formájában is elő tudtak mozdítani. A két nagyobb méretű (2007–2013, 2014–2020) magyar-horvát bilaterális program részletes adatainak elemzése alapján elmondható, hogy a kapcsolatok több mint fele testvértelepülések közötti, azonban az együttműködések hordozói jellemzően nem az önkormányzatok, hanem a helyi intézmények, civil szervezetek, illetve – különösen a nagyobb városok esetében – a helyben működő államigazgatási, kormányzati szervek, egyetemek és egyéb oktatási intézmények. A legstabilabb együttműködések a megyeszékhelyek, illetve megyei jogú városok köré épülnek, melyek közül kiemelkedik a Pécs–Eszék tengely. Zala megyére jellemző a közvetlen határtérség intenzív együttműködése, míg Baranya és Somogy esetében a hasonló profilú kisvárosok együttműködése bizonyult tartósnak. Bár a magyar-horvát példa alapján igazolható, hogy a testvértelepülési kapcsolat jó alapot szolgáltat a projektalapú együttműködésekhez, a 2014–2020-as időszakban, összehasonlítva a 2007–2013-as adatokkal, a testvértelepülések közötti együttműködések aránya, pár zalai kivételtől eltekintve, csökkent, miközben a projektek mérete jellemzően növekedett.

A tanulmány megállapításait összevetve korábbi kutatások eredményeivel, az uniós támogatások által megvalósított projektek ki tudták mozdítani az együttműködést a korábban jellemző kisebbségi-kulturális területről. Az új, tematikus, projektalapú együttműködés a korábbi helyi szintű, kölcsönös látogatásokra alapuló együttműködési gyakorlat átalakítását igényelte (Pámer, 2009), melyek, bár megfelelő kiindulópontot jelentettek, széles körű intézményi bevonást igényeltek. Ahogy az korábbi elemzésekből látszik, a térség nagyvárosi központjait elsősorban az állami és regionális struktúrák, egyetemek együttműködése dominálja, ugyanakkor a kisvárosok esetében maguk az önkormányzatok, illetve azok intézményei a projektek kedvezményezettjei (Pámer, 2019; Pámer, 2023), így a testvértelepülési kapcsolatok helyi szinten válhatnak előnyűvé.

Így, összességében a testvértelepülési kapcsolatok, a magyar-horvát példa alapján, jó alapot jelentenek a projektalapú együttműködéshez. Bár azok jelentősége némileg csökkenő, az együttműködések összessége tekintetében továbbra is meghatározó.

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

A 146411 számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a K-23 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

IRODALOMJEGYZÉK

- Bali Lóránt: A horvát-magyar határ menti együttműködés két mikro regionális esete, Barcs és a magyar-horvát-szlovén hármas határ példáján, *Tér és Társadalom*, 2010/4, 237–248. <https://doi.org/10.17649/tet.24.4.1801>
- Bali Lóránt: A horvát-magyar határon átnyúló kapcsolatok jelene és jövője, Budapest–Szepetnek, 2012.
- Baranyi Béla: Adalékok a határ mentiség újraértelmezéséhez Magyarországon, *Deturope*, 2014/2, 26–45. <https://doi.org/10.32725/det.2014.010>
- Čelan, Tvrtko Josip: An analysis of the latest trends of the complex development of the Croatian-Hungarian border area, *Hungarian Geographical Bulletin*, 2016/1, 43–56. <https://doi.org/10.15201/hungeobull.65.1.4>
- Council Regulation (EU) No 390/2014 of 14 April 2014 establishing the ‘Europe for Citizens’ programme for the period 2014–2020. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0390> (Letöltés ideje: 2025.07.03.)
- Even, Shane – Hebbert, Michael: European cities in a networked world during the long 20th century, *Environment and Planning C: Government and Policy* 2007/25, 327–340. <https://doi.org/10.1068/c0640>
- Furmankiewicz, Marek: The international partnership relations of Polish municipalities – an example of Lower Silesia, in: Koter, Marek – Heffner, Krystian (eds.): *Changing role of border areas and regional policies*, Series: *Region and Regionalism*, 5, Łódź–Opole, 2001, 105–114.
- Giczi Johanna – Sík Endre: A települések kapcsolati tőkéjének egy típusa – a testvértelepülések, *Szociológiai Szemle*, 2004, 34–54.
- Handley, Susan (ed.): *The links effect – a good practice guide to transnational partnerships and twinning for local authorities*, International Report 3, Local Government International Bureau, London, 2021.
- Jańczak, Jarosław: Town Twinning in Europe. Understanding Manifestations and Strategies, *Journal of Borderlands Studies*, 2017/4, 477–495. <https://doi.org/10.1080/08865655.2016.1267589>
- Jańczak, Jarosław: Integration De-scaled, Symbolic Manifestations of Cross-border and European Integration in Border Twin Towns, *Journal of Borderlands Studies*, 2018/3, 393–413. <https://doi.org/10.1080/08865655.2016.1226925>
- Keller Krisztina – Tóth-Kaszás Nikoletta – Péter Erzsébet – Marton Zsuzsanna: Testvértelepülési kapcsolatok alakulása a balatoni településeknél, *Comitatus*, 2019/nyár-ősz, 114–122.
- Kézai, Petra Kinga – Páthy, Ádám: Sister city network’s development in Central-Eastern European regional centres, *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, 2023/3, 5–26.
- Kézai Petra Kinga – Zsibók Zsuzsanna: Az osztrák-magyar határ menti együttműködések vizsgálata Rechnitzer János munkájában – fókuszban a testvérvárosi kapcsolatok, *Comitatus*, 2024/250, 103–112. <https://doi.org/10.59809/comitatus.2024.34-250.103>
- Klabjan, Borut: Twinning across the Adriatic: history, memory and municipal co-operation between Italy and Yugoslavia during the Cold War, *Urban History*, 2023, 1–14. <https://doi.org/10.1017/S0963926823000160>
- Klatt, Martin – Kühl, Jürgen: National Minorities and Crossborder Cooperation between Hungary and Croatia, A Case Study of Baranya, Hungary and Osiječko-baranjska County, Croatia, *European Yearbook of Minority Issues*, 2008/7, 193–210. <https://doi.org/10.1163/22116117-90001608>
- Langenohl, Andreas: “Facing one another: Ethics of friendship in Town Twinning”, *Przegląd Socjologiczny*, 2014/1, 27–47.
- Langenohl, Andreas: The Merits of Reciprocity: Small-town Twinning in the Wake of the Second World War, *Journal of Borderlands Studies*, 2017/4, 557–576. <https://doi.org/10.1080/08865655.2016.1244648>

- Mezei István: A szlovák-magyar határ menti kapcsolatok jelentőségéről, *Észak-Magyarországi Stratégiai Füzetek*, II. évf., 2005/1, 3–21.
- Pámer Zoltán: A dél-dunántúli régió és a horvát önkormányzati középszintek, valamint a területfejlesztési intézményrendszer kapcsolatai, *Balkán Füzetek*, 2009/2. (Különszám), 93–102.
- Pámer Zoltán: Magyarország és Horvátország határon átnyúló együttműködésének vizsgálata a két ország területi kormányzási rendszerének tükrében, *Tér és Társadalom*, 2019/2. <https://doi.org/10.17649/TET.33.2.3148>
- Pámer Zoltán: Tackling the measurement of cross-border cooperation intensity: an empirical example on the Hungary-Croatia border, *Deturope*, 2021/2, 125–138. <https://doi.org/10.32725/det.2021.016>
- Pámer Zoltán: Határon átnyúló együttműködés Magyarország, valamint Szlovénia és Horvátország között – területi mintázatok a 2014-2020-as program adatai alapján, *Mediterrán és Balkán Fórum*, 2023/1–2, 15–30.
- Perkmann, Markus: Cross-border Regions in Europe, Significance and Drivers of Regional Cross-border Cooperation, *European Urban and Regional Studies*, 2003/2, 153–171. <https://doi.org/10.1177/0969776403010002004>
- Popis registriranih bratimljenja i prijateljstava lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj, 2010. Elérhető: <https://hzo.hr/wp-content/uploads/2019/07/15.pdf> (Letöltés ideje: 2024.06.03.)
- Rác Szilárd: Main characteristics of Hungarian-Croatian political relations and Cross-Border Co-operations, *Geographica Pannonica*, Volume, 2017/1, 54–67. <https://doi.org/10.5937/geopan1701054r>
- Soós Edit – Fejes Zsuzsanna: Határon átnyúló együttműködések Magyarországon, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2009. Elérhető: <https://publicatio.bibl.u-szeged.hu/21570/1/HataronatnyuloegyuttmukodesekMagyarorszagon.pdf> (Letöltés ideje: 2024.03.07.)
- Regulation (EU) 2021/692 of the European Parliament and of the Council of 28 April 2021 establishing the Citizens, Equality, Rights and Values Programme and repealing Regulation (EU) No 1381/2013 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (EU) No 390/2014. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0692> (Letöltés ideje: 2024.05.23.)
- Twinning for Tomorrow’s World. Council of European Municipalities and Regions. Elérhető: <https://www.scribd.com/document/255485052/Twinning-for-Tomorrow-s-World> (Letöltés ideje: 2024.05.23.)
- Unkovski-Korica, Vladimir: Non-aligned Cities in the Cold War: Municipal Internationalism, Town Twinning and the Standing Conference of Towns of Yugoslavia, c.1950–c.1985, *The International History Review*, 2022/3, 559–576. <https://doi.org/10.1080/07075332.2021.1960585>
- VÁTI: Az INTERREG Magyarországon – Kézikönyv, Technical Assistance for the INTERREG Programme and Project Development, 2004. EuropeAid/116361/D/SV/HU.
- Vugrinović, Andrea – Dominko, Andrej: Crossing the borders: Studies on cross-border cooperation within the Danube region, Case study: The Euroregion Danube-Drava-Sava, Superna – CESCI, 2016, 5.
- Zelinsky, Wilbur: The twinning of the world: sister cities in geographical and historical perspective, *Annals of the Association of American Geographers*, 1991/1, 1–31. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.1991.tb01676.x>