

Vezető: Prof. Dr. Dusek Tamás egyetemi tanár

Ocskay Gyula
okleveles közgazdász

Az európai területi társulás mint a határról szóló új diskurzus alakítója.

Az Ister-Granum ETT esete

Doktori értekezés

Témavezetők:
dr. Fekete Dávid egyetemi adjunktus
dr. Hardi Tamás egyetemi tanár

Győr
2021. június

Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola

Ocskay Gyula

Az európai területi társulás mint a határról szóló új diskurzus alakítója.

Az Ister-Granum ETT esete

Doktori értekezés

Győr, 2021

Tartalomjegyzék

1	Bevezetés	4
2	A dolgozat bemutatása	8
2.1	A dolgozat célja és felépítése	8
2.2	Kutatási kérdések és hipotézisek	9
2.3	Módszertan	10
2.3.1	Az analitikus fejezetek módszerei	10
2.3.2	Az empirikus fejezet módszerei	10
3	A nemzetállami határok diszkurzív természete	13
3.1	Az adminisztratív határok változó státusza	13
3.1.1	A nemzetállami diskurzus genezise	13
3.1.2	A jelenkor kihívásai a nemzetállami diskurzussal szemben	19
3.2	A határ mint társadalmi termék	22
3.2.1	A tér diszkurzív természete	22
3.2.2	A határ diszkurzív természete	25
4	A kormányzás diskurzusteremtő ereje és az adminisztratív határok	36
4.1	A kormányzás elméletének három hulláma	36
4.2	Historicista fordulat a kormányzáselméletben	44
4.3	Az európai határon átnyúló kormányzás evolutív modellje és a reprezentációs paradoxon	49
4.3.1	A többszintű kormányzás az Európai Unióban	49
4.3.2	A határon átnyúló több szintű kormányzás evolúciója az Európai Unióban	51
4.3.3	A reprezentációs paradoxon	60
5	Az empirikus kutatás folyamata	68
5.1	A kutatás tárgya: az Esztergom és Párkány központú Ister-Granum együttműködés	68
5.2	A kutatás folyamatának bemutatása	70
5.2.1	Interjúzás	70
5.2.2	Kérdőívezés	72
5.2.3	Az Ister-Granumra vonatkozó szakirodalom elemzése	74
5.2.4	Primer források feldolgozása	76
6	Az empirikus kutatás eredményei: az Ister-Granum ETT mint a térről alkotott új diskurzus eszköze	77
6.1	Egy integrálódó határtérség	77
6.1.1	Az integráció ütőere: a Mária Valéria híd	77
6.1.2	A határon átnyúló mobilitás intenzifikációja	81
6.1.3	Az Ister-Granum együttműködés genezise	84
6.2	Az Ister-Granum ETT a hálózati kormányzás eszközeként	90
6.2.1	A megosztott kormányzás időszaka (2000–2003)	90
6.2.2	A vezető szervezeti kormányzás időszaka (2003–2008)	93
6.2.3	A hálózati adminisztratív szervezet korszaka: az ETT (2008 óta)	96
6.3	Az Ister-Granum ETT narratívaalkotó szereplőként	109
6.3.1	Az ETT láthatósága	109
6.3.2	Az ETT szerepe a lakosság térszemléletének alakításában	113
7	Összefoglalás	119
7.1	A kutatás eredményeinek összefoglalása	119
7.2	A kutatási kérdések és a hipotézisek értékelése	121
7.3	Kitekintés, a kutatás folytatásának lehetséges irányai	127
	Irodalomjegyzék	128
	Mellékletek	149
	1. sz. melléklet: Interjúkérdések	149
	2. sz. melléklet: Kérdőív	151
	3. sz. melléklet: A válaszadó ETT-k	156

Ábrajegyzék

1. ábra: Tudománytörténeti összefoglaló ábra.....	48
2. ábra: Az eddig bejegyzett európai területi társulások funkcionális megoszlása	59
3. ábra: Intézményesültség és részvétel reciprocitása	65
4. ábra: A reprezentációs paradoxon	66
5. ábra: Az interjúalanyok kötődése az Ister-Granum ETT-hez.....	71
6. ábra: Az interjúalanyok Ister-Granumra vonatkozó ismereteinek kezdete	72
7. ábra: A kérdőívet kitöltő ETT-k területi elhelyezkedése.....	73
8. ábra: A Mária Valéria hídon lekérdezett, eurorégió belüli utasok lakóhelye (2014. július)	79
9. ábra: A Mária Valéria hídon lekérdezett, eurorégió belüli utasok lakóhelye (2015. március)	80
10. ábra: A legnagyobb esztergomi munkaadóknál állásban lévő szlovák állampolgárok (2001 és 2005. I. negyedév között)	81
11. ábra: A válaszadó szlovák munkavállalók megoszlása lakóhely szerint (vállalati bontásban)	82
12. ábra: A Vaszary Kolos Kórház dõverás esetszámainak alakulása 2010 és 2017 között	83
13. ábra: Az Ister-Granum eurorégió területe.....	86
14. ábra: A konzultatív modell	92
15. ábra: Az eurorégiós modell	94
16. ábra: Az Ister-Granum ETT 2007–2008-ban tervezett szervezeti felépítése	97
17. ábra: Az interjúalanyok válaszainak megoszlása a „Kit képvisel az ETT?” kérdésre	104
18. ábra: Az interjúalanyok véleménye az ETT külsõ kapcsolatairól.....	108
19. ábra: Az Ister-Granum népszerűsítésének lehetséges eszközei.....	112
20. ábra: Az Ister-Granum ETT hozzájárulása a határok légiesítéséhez, az interjúalanyok szerint	113
21. ábra: Esztergom elméleti vonzáskörzete közúti távolság és vállalkozások száma alapján (2006)	116
22. ábra: Összesített mentális modell az Ister-Granum ETT tagtelepüléseirõl, az interjúalanyok említései alapján	117

Táblázatok jegyzéke

1. táblázat: Az erős és gyenge intézményesültségű szervezetek összehasonlítása.....	60
2. táblázat: Provan és Kenis (2008) hálózati kormányzási modelljei.....	62
3. táblázat: A limitált és a széles körű részvétel főbb jellemzői.....	64
4. táblázat: A válaszadó ETT-k alapítási éve	74
5. táblázat: Az Ister-Granum eurorégió és ETT szakirodalma	75
6. táblázat: A COVID-19 járvány okozta határzár hatása az ETT-k munkájára	106
7. táblázat: Az egyes ETT-k ismertsége az adott régió belül	110
8. táblázat: Az interjúalanyok által beazonosított diszkurzív erővel bíró szimbolikus helyek és épületek az Ister-Granum eurorégióban	114

1 Bevezetés

A ma Európai Uniónak nevezett érdekközösség létrehozását két célkitűzés vezérelte: a kontinensen időről időre végigsöprő, pusztító háborúk megelőzése, valamint Európa vezető szerepének megőrzése a világgazdaság kialakuló új rendszerében. E két célkitűzés érvényesítésének garanciáját egy egységes belső piacon és egy sok tekintetben a nemzetállamok fölött álló kormányzási struktúrában találták meg az érdekközösség teoretikusai. Ebben a „projekt”-ben a modernitás idején kialakult európai nemzetállami határok meghatározó szerepet játszanak: fizikai, adminisztratív és mentális barrierként gyengítik a tényezőáramlást, nehezítik a népek egymás közötti megértésének kialakulását, és problémák sorát generálják a határtérségben élő polgárok számára. Ezért a határok elválasztó hatását gyengíteni hivatott együttműködések nem mellékes, hanem a leglényegesebb tényezőjét jelentik a közös európai projektnek. Reitel et al. (2018, 15) szerint: „a határtérségek azok, ahol az európai gazdasági integráció sikerei és kudarcai a leginkább láthatóak és érezhetőek”. Miosga (2008, 15) ugyanezt így fogalmazza meg: „a határon átnyúló együttműködés támogatása az európai regionális politika egyik legmeghatározóbb eszköze ahhoz, hogy az integrációt visszafordíthatatlanná tegye.” Sokszor beszélnek arról is, hogy a határrégiók az „európai integráció laboratóriumai” (Kramsch – Hooper 2004, 3).

A területi együttműködés jelentősége fokozatosan nőtt meg az 1957-ben létrehozott Európai Gazdasági Közösségen, majd 1993-tól az Európai Unión belül, a regionális, később a kohéziós politika részeként. Mára egész arzenálja alakult ki ennek a stratégiai jellegű szakpolitikai területnek.

Egyrészt a jogharmonizáció révén számos ágazati politika került uniós szintre, gyengítve ezáltal a nemzetállami szabályozási keretek közötti különbségeket, valamint magát a nemzetállami szuverenitást, amelynek egyik leglátványosabb szimbóluma, az országhatár is veszített jelentőségéből, elsősorban a közös schengeni rendszer kialakításának és a szabadság négy pillérének¹ gyakorlatba ültetésével.

Másrészt az EU látványosnak nem nevezhető, de számos esetben motiváló mértékű pénzügyi támogatásban részesíti az együttműködő feleket, akik központi uniós (pl. Erasmus, Creative Europe, Europe for Citizens stb.) és regionális területi (INTERREG) programok kereteit használhatják fel közös céljaik megvalósítására.

¹ Az emberek, az áruk, a tőke és a szolgáltatások szabad áramlása.

Mindehhez járulnak azok a kormányzási megoldások, amelyek közül a legmagasabb szintű intézményesültséget az európai területi társulások (ETT-k), angol megnevezésük szerint EGTC-k (European Grouping of Territorial Cooperation) képviselik. Szemben a korábbi, elsősorban az Európa Tanács eszközkészletét alkalmazó megoldásokkal, az ETT-k önálló jogképességgel rendelkeznek minden tagjuk által érintett országban, alkalmazottakat foglalkoztathatnak, intézményeket és közcélú vállalkozásokat működtethetnek a határ mindkét oldalán, és szolgáltatásaikra vonatkozóan szabadon alakíthatják ki a saját tarifarendszerüket. Mindez olyan széles körű autonómiával ruházza fel őket, amely alkalmas lehet az adott határrégióról szóló diskurzus formálására, a térrel és a határral kapcsolatos álampolgári képzetek és viselkedés befolyásolására, és ezáltal a modernitás óta meghatározó nemzetállami paradigma melletti alternatív térfelfogások kialakítására.

A dolgozatban a relacionista geográfia, a konstruktivista határtan (*border studies*) és az interpretativista kormányzáselmélet (*governance theory*) segítségével egy konkrét magyar-szlovák határ menti együttműködés, az Ister-Granum példáján keresztül igyekszem bemutatni, hogy milyen komponensekből épülhet fel egy ilyen új határdiskurzus, és hogy mik ennek a megoldásnak a korlátai.

A fenti elméleti irányzatok nem jelentenek ab-ovo értékválasztást a részemről. Valójában egy egészen gyakorlati kérdés megválaszolására törekszem: 'Hogyan lehetne valóban határon átnyúlóvá alakítani a határon átnyúlónak mondott projekteket?' A tapasztalat ugyanis azt mutatja, hogy az EU által az együttműködésekre szánt összegek nagy része olyan beavatkozásokat finanszíroz, amelyeknek az együttműködési tartalma rendkívül csekély.

Számos programértékelés kiemeli, hogy „a partnerségeket csak a projekt idejére tartották fenn” (EC 2016b, 17), „sok projekt egymástól izolálva került megvalósításra” (Ibid., 24), „a programoknak fontos azonnali és köztes hatásuk volt, de gyenge határon átnyúló effektusuk” (EC 2007, 13), mivel az érintettek „csak egy újabb finanszírozási lehetőséget láttak benne” (Ibid., 19), és ezért alapvetően országokon belüli fejlesztéseket valósítottak meg (Ibid., 20). A Kohéziós Politika 2016-os értékelése szintén arra hívja fel a figyelmet, hogy hiányoznak az integrált fejlesztések (EC 2016a, 67), és hogy a pályázók nem nagyon fordítanak figyelmet a fenntarthatóságra (Ibid., 124).

Hasonló kritikákat fogalmaznak meg a kutatók is: a határ menti szereplők „saját agendájukat követik” (Leibenath et al. 2008, 190): bár „közös pályáznak támogatásokért, azokat aztán saját céljaikra használják fel” (van Houtum – Eker 2017, 46), „a partnerek csak formális szerepet játszanak benne” (Ramírez 2018, 33), ami „inkább 'egymásnak háttal álló' (*back to back*) semmint valódi integrált projekteket” (O'Dowd 2003, 23) eredményez.

El kell ismerni, hogy az INTERREG-programok támogatásai nélkül sokszor még ezek a fejlesztések se valósulnának meg, és az együttműködésnek még a kezdetleges formái se alakulnának ki. Ugyanakkor ahhoz, hogy a támogatási források eredeti céljaiknak megfelelően a határok elválasztó hatásait gyengítő módon kerüljenek felhasználásra, jelentős változásokra volna szükség.

1. *A projektszemlélet meghaladása* – A partnereknek túl kell lépniük a pillanatnyi helyi szükségletekre koncentráló megközelítésen, ahol a CBC-forrásokat az ún. main stream operatív programok kiegészítésére használják. Természetesen minden pályázó úgy kapcsolódik be az együttműködési projektekbe, hogy azokkal sajátos egyéni problémákat is kezelni szeretne. Ugyanakkor fontos, hogy ezek az egyéni elképzelések szervesen épüljenek be egy magasabb rendű területi célrendszerbe, és annak a megvalósulását is mozdítsák elő. Ennek a területi szemléletmódnak a meghonosításához határon átnyúló, integrált stratégiai tervek szükségesek, amelyek egyszerre reflektálnak a területi szereplők adottságaira és igényeire, valamint egy, az együttműködés szintjén megjelenő prioritási rendszerre.
2. *A határtérség integrált kormányzása* – A határon átnyúló együttműködések főként a rendszerváltást követő 20 év során gyakran szembesültek azzal a problémával, hogy még ha sikerült is megalkotniuk és a döntéshozó szervekkel elfogadtatniuk egy stratégiai dokumentumot, annak megvalósítását nem tudták garantálni megfelelő szervezeti háttér nélkül. Ahhoz, hogy a stratégia ne csak halott betű maradjon, az alapító tagoknak a közös célok megvalósításáért felelős szervezetet kell létrehozniuk. Ha egy ilyen szervezet sikeres, az jelentősen erősíti a kezdeményezés ismertségét és támogatottságát, ráadásul hozzájárul a projektek eredményeinek hosszútávú fenntarthatóságához is.

A fejlesztési szervezet azonban hamarosan bele fog ütközni számos jogszabályi, adminisztratív akadályba, amelyek miatt konkrét projektek megvalósítása válik lehetetlenné. Az eltérő szabályozási és finanszírozási rendszerek, a jogszerű fellépés korlátai a határ másik oldalán, a partnerek kompetenciái és területi mintázata (*administrative grid*) közötti eltérések nem oldhatóak meg másként, csak egy integrált, határon átnyúló szervezet létrehozásával. Ez az ETT.

3. *A térről szóló új diskurzus kialakítása* – Attól, hogy egy társulást sikerül bejegyeztetni, az országhatár nem tűnik el, sőt még az elválasztó hatásai sem csökkennek látványosan. Ehhez arra van szükség, hogy a határrégióban élő polgárok 'fejében' csökkenjen a határ jelentősége. Ez pedig attól függ, hogy sikerül-e megváltoztatni a határral kapcsolatos véleményüket, aminek alapja egy olyan új diszkurzív környezet létrehozása, amely azoknak az elbeszéléseknek ad prioritást, amelyek a két határ menti térség összetartozását jelenítik meg: történeteknek, eseményeknek, kezdeményezéseknek, mindennapi tapasztalatoknak, amelyek ezt a pozitív üzenetet hordozzák. Egy határon átnyúló integrált kormányzási szervezetenél nincs alkalmasabb eszköz ezeknek az új elbeszéléseknek az előállítására, népszerűsítésére, hiszen ez az entitás a létében jeleníti meg az adminisztratív határokon túllépő integrációt (Engl, 2016; Evrard, 2017). Ezáltal tudja elvileg egy ETT beteljesíteni azt a küldetést, amelyet az EU alapító atyái a Közösségnek szántak a második világháború után...

Ezúton mondok köszönetet

- tanárainknak: édesapámnak, dr. Törőcsik Miklósnak, dr. Bence Györgynek (poszthumusz), dr. Kocziszky Györgynek;
- dr. Rechnitzer János professzornak, aki lehetővé és szükségessé tette ennek a dolgozatnak az elkészítését;
- Szakos Brigittának, a doktori iskola titkárnak a türelméért és segítőkészségéért, amelyet a szélsőségesen egyedi tanrend szerinti tanulmányaim során gyakran tapasztalhattam meg;
- munkatársaimnak az Ister-Granum ETT-nél és a CESCO-nél (külön is köszönöm Dubniczki Kitti kollégám segítségét, amelyet a dolgozat formázásához nyújtott);
- dr. Fekete Dávid és dr. Hardi Tamás témavezetőimnek, valamint dr. Kovács András és dr. Rácz Szilárd előopponenseknek, akiknek köszönhetően egy védésre alkalmas dokumentum született;
- és végül, de nem utolsón sorban családom, leginkább feleségem türelmes hozzáállását, amivel immár több mint 20 éve viselik a napi 24 órás „határmentési” munkámat.

2 A dolgozat bemutatása

2.1 A dolgozat célja és felépítése

A dolgozat célja annak vizsgálata, hogy miként hatnak az Európai Unió által kialakított intézményi keretek a határtérség lakosainak percepcióira, térbeli viselkedésére. Egészen pontosan azt vizsgálom, hogy egy konkrét európai területi társulás képes-e befolyásolni a területén élők térszemléletét, mégpedig olyan módon, hogy abban a nemzetállami elválasztó határok egyre kevésbé játsszanak szerepet. A vizsgálat tétje tehát az, hogy egy adott határtérséggel kapcsolatos diskurzus módosítható-e a nemzetállami paradigmához képest alternatív intézményi megoldások bevezetésével. A felvetett kérdés megválaszolása érdekében átfogó képet rajzolok a határokkal és a határon átnyúló kormányzással kapcsolatos elméletekről.

Az első fejezet a határtan (*Border Studies*) felől közelít a területiség alternatív értelmezése felé. Elsőként azt mutatom be, hogy miként alakult ki a modern nemzetállam, és miként vált a nemzetállami paradigma elválaszthatatlan részévé az államhatár, illetve hogy milyen kortárs kihívások érik ezt a paradigmát. Ezek az újabb anomáliák vezették rá a 'határtanászokat', hogy egy újfajta megközelítésben tárgyalják a határok problematikáját, és úgy értelmezzék azokat, mint társadalmi konstrukciókat. Ez a fordulat egybeesett a kvantitatív geográfiával szemben a 90-es években megfogalmazódó relacionista humán geográfia felemelkedésével, amely a francia történész, Henri Lefebvre *A tér előállítására (La production de l'espace)* című művének 1991-es angol nyelvű kiadása után rohamosan vette át az uralmat a korábbi iskoláktól. Lefebvre híres térelméleti triádját (észlelt tér, elgondolt vagy konceptualizált tér, megélt tér) a határookra alkalmazva amellet érvelek, hogy a határok diszkurzív tények, amelyeket az emberek viselkedésükkel, attitűdjeikkel állítanak elő és reprodukálnak. Ha ezt az érvelést elfogadjuk, akkor a területiségnek is adhatunk egy új értelmet.

Ehhez a kormányzás (*governance*) elméletét hívom segítségül a következő fejezetben. Kitérek a kormányzás elméletének három hullámára, és röviden bemutatom az interpretativista vagy központ nélküli kormányzás elméletét, amely a relacionista geográfiával és a szociálkonstruktivista határtannal párhuzamosan, az előbbiekkkel kölcsönhatásban fejlődött ki. Ennek a narrativista megközelítésnek a segítségével tárgyalom a többszintű kormányzás európai uniós elvének, valamint a határon átnyúló kormányzásnak a kérdéseit, kiemelve az európai területi társulás (ETT) szerepét a térről folyó újszerű

diskurzus kialakulásában. Az elméleti fejezet végén, három szerzői kollektíva munkáira alapozva vetem fel a reprezentációs paradoxon problematikáját, amely azokra a hiányosságokra mutat rá, amelyek a társulásoknak a diszkurzív erejét csökkentik.

Az utolsó fejezetben a fenti modell alapján mutatom be az Ister-Granum ETT példáján, hogy ez az uniós jogi eszköz miként képes hozzájárulni a határokról és a térről szóló újfajta diskurzus formálásához, és teszek javaslatokat a térszemlélet-alakító potenciál jobb kiaknázására.

2.2 Kutatási kérdések és hipotézisek

A kutatás a fentieknek megfelelően arra irányult, hogy a területiség problematikájából kiindulva választ adjon a határon átnyúló hálózati kormányzás szerepére egy újfajta területi diskurzus beazonosítása érdekében.

A kutatási kérdéseim és hipotéziseim a következők voltak.

K_1 Milyen mértékben követi az Ister-Granum Európai Területi Társulás a határon átnyúló kormányzás európai modelljét?

H_1 Első hipotézisem az volt, hogy függetlenül a jóval későbbi indulástól, az EU-ban másodikként megalakult Ister-Granum ETT szervezeti szempontból követi az össz-európai trendeket, és átlagos európai társulásnak tekinthető.

K_2 Milyen mértékben és milyen módon befolyásolja a térről és az államhatárról szóló diskurzust az Ister-Granum Európai Területi Társulás léte és működése?

H_2 Második hipotézisem az volt, hogy a határon átnyúló régió tematizálásával és intézményesítésével az európai területi társulás átmenetet fog képezni a képlékeny és kemény terek között, és ezáltal képessé válhat a térről és a határról szóló diskurzus módosítására.

H_3 Harmadszor, feltételeztem, hogy bár a széles néptömegek számára maga az ETT nyilván ismeretlen eszköz, az interjúalanyaim döntő többsége tisztában lesz azzal, hogy milyen lehetőségeket biztosít az ETT a határon átnyúló kormányzás terén.

K_3 Miként erősíthető az ETT participatív demokratikus vonása, tekintetbe véve az uniós rendelet korlátozó feltételeit?

H_4 Ezzel kapcsolatban a hipotézisem az volt, hogy a nyugat-európai ETT-k kialakítottak olyan kormányzási modelleket, amelyek a minél szélesebb bevonódást segítik, és amelyeket a magyar társulások a jövőben mintaként alkalmazhatnak.

2.3 Módszertan

2.3.1 Az analitikus fejezetek módszerei

A dolgozat elkészítése kapcsán többféle módszert alkalmaztam. Az első két elméleti fejezet alapvetően egy szekundér forrásokra alapozott analitikus munka, amelynek célja a fogalmi rendszer tisztázása, és ezek alapján egy elméleti szintézis megalkotása. Az alkalmazott módszertant leginkább genealógiainak nevezhetjük, amennyiben arra teszek kísérletet, hogy a rendelkezésre álló szakpolitikai és tudományos munkák feldolgozásán keresztül a kiválasztott fogalmak és elméleti hátterük történeti megközelítésű elvi rekonstrukcióját végezzem el.

Meg kell említenem, hogy igyekeztem minél szélesebb körben feldolgozni a vonatkozó szakirodalmat, de az értő szem biztosan fel fog fedezni hiányosságokat a hivatkozások listáján. E tekintetben osztom Popescu véleményét: „[a] határtani szakirodalom olyan hatalmas és szerteágazó, hogy az egészet lefedni hasztalan volna (Popescu 2012, 4).

2.3.2 Az empirikus fejezet módszerei

Az empirikus fejezet elkészítéséhez négyféle forrást használtam és dolgoztam fel.

Egyrészt félstrukturált interjúkat készítettem 22, az Ister-Granum történetére és működésére széles rálátással bíró személlyel. Itt ki kell térnem egy módszertani nehézségre. Bár a résztvevő megfigyelés az antropológiai tudományokban régóta bevett módszer, az én esetemben nem erről van szó. Az Ister-Granum projekthez személyes kötődésem van, az elfogulatlan külső szemlélő pozíciójából nem tudok rátekinteni. Annak érdekében, hogy minél objektívebb képet tudjak rajzolni a kezdeményezésről, az interjúkat igyekeztem a legtechnokratábban megközelíteni. Minden interjúalanyomat megkértem, hogy a lehető legőszintebben álljanak a témához, mert azzal segítik a leginkább a munkámat. Az évtizedes

ismeretségnek köszönhetően, ezt az összes partner be is tartotta. Másrészt a beszélgetést mindig kézben tartottam, a szubjektív jellegű elkanyarodásokat azonnal elvágtam, és csak a „száraz” véleménykifejtésre ösztönöztem az interjúalanyokat. Az interjúkkal a célom az volt, hogy képet kapjak a megkérdezettek véleményéről az alábbi témákban (a kérdéssort az 1. sz. melléklet tartalmazza):

- Mit tudnak az interjúalanyok az ETT-ről mint uniós kormányzási megoldásról?
- Mi a véleményük az Ister-Granum ETT működéséről? Mit tudnak róla? Honnan informálódnak?
- Van-e tudomásuk alternatív kormányzási megoldásokról? Ha igen, melyiket miként értékelik?
- Hogy látják, mennyire ismert az ETT a lakosság körében?
- Hogyan lehetne jobban bevonni a lakosságot a határon átnyúló együttműködésbe?
- Milyen mértékben érzi az ETT-t alkalmasnak a határ elválasztó hatásának csökkentésére?

Az interjúkat nem rögzítettem, hanem folyamatosan jegyzeteltem, majd a leíratot javításra, jóváhagyásra megküldtem az érintettnek, akiknek az anonimitását a dolgozatban megőriztem.

Az interjúkból szerzett információk validálása céljából kérdőívezést végeztem az Európában bejegyzett, határon átnyúló területfejlesztésre fókuszáló európai területi társulások (ETT-k) körében (2. sz. melléklet). A kiválasztás alapját az adott társulás funkciója jelentette: azt az 53 ETT-t szólítottam meg, amelyek kimondottan a fenti célból jöttek létre.

A beérkezett válaszokat összesítettem, és részben statisztikai módszerekkel dolgoztam fel, részben a diskurzusanalízis módszerét alkalmaztam (pl. szófelhőket készítettem).

A harmadik forrást az Ister-Granum eurorégió és ETT működésével kapcsolatos dokumentumok jelentették. Ami hátránynak számított az interjúknál, az itt előnyvé változott, ugyanis a számítógép és egyéb adathordozók segítségével a 2000-es évek elejéről származó dokumentumokat is sikerült a felszínre hozni, amik számos rég elfeledett momentumot újra láthatóvá tettek, a genealógiai módszer sikerességét is biztosítva.

Végül elemeztem az Ister-Granumra vonatkozóan az elmúlt 20 év során megjelent különböző dokumentumokat is, összesen több mint 50-et. Ezek között számos olyan van, amely kimondottan az eurorégiót, illetve az ETT-t elemzi, mások esettanulmányok keretében hasonlítják össze más hasonló szervezetekkel, megint mások csak illusztrációként

említik meg vagy éppen csak bemutatják az együttműködést. Saját korábbi írásaimat – elvi megfontolásból – nem hivatkoztam a dolgozat elkészítése közben.

Fontos megemlíteni, hogy nem törekedtem sem az Ister-Granum ETT tevékenységének normatív értékelésére, sem valamiféle egzakt értékelési módszer kidolgozására, mint ahogy azt Svensson (2013), Engl (2016), Törzsök és Majoros (2015) vagy Medeiros (2020) és az általa ugyanott idézett szerzők teszik. E tekintetben a határrégiók történelmi, politikai és földrajzi különbségeire alapozva, Durand és Decoville (2020, 104) véleményével értek egyet: „tudományos értelemben nem volna becsületes azt állítani, hogy az EGTC-knek a határon átnyúló integrációhoz tett hozzájárulására vonatkozóan kialakítható egy átfogó értékelés, tekintettel az adatok hiányára és az esettanulmányok sokszínűségére”. A dolgozatban megfogalmazott javaslatok kizárólag azoknak a működési hiányosságoknak a kezelésére irányulnak, amelyek miatt az Ister-Granum ETT nem elég sikeres a térről szóló új diskurzus megalkotásában.

3 A nemzetállami határok diszkurzív természete

3.1 Az adminisztratív határok változó státusza

A területiség fogalmi rendszere elválaszthatatlan a nemzetállami határoktól. „A határok [...] a területiség (*territoriality*) kifejeződése...” (Paasi 2011, 22) van Houtum Leimgrubert (1991, 43) idézi: „A határok (*boundaries*) a területiség emberi alkotásai, amelyek arra az alapvető emberi igényre reflektálnak, hogy körülkerített térben éljünk” (van Houtum 1998, 21). Az akár jelképes körülkerítés mozzanata teszi a fizikai tér egy szeletét területté (*territory*). Határ(oltság) nélkül nincs terület. Sack meghatározását (1986, 1) számos szerző hivatkozta (pl. van Houtum 1998; van Houtum 2003; O’Dowd 2003; Popescu 2012; Faludi 2012): a területiség „egy egyén vagy egy csoport kísérlete személyek és/vagy jelenségek befolyásolására, az azok fölötti hatás vagy ellenőrzés gyakorlására, egy bizonyos földrajzi terület lehatárolásán és az e fölötti kontroll bejelentésén keresztül”.

Ezért a területiség és a hatalomgyakorlás egymást tételező fogalmak, és a delimitáció mindig egyben egy zéró összegű játszma konfliktusforrása is: egy térség csak egy autoritás alá tartozhat, ezáltal korlátozva egy másik autoritás hozzáférését (Anderson et al. 2003; van Houtum 2003; Faludi 2018). Úgy is fogalmazhatunk, hogy egy entitás szuverenitása egy adott terület fölött kizárja egy másik entitás szuverenitását. A modernitás korától ezt a szuverenitást a nemzetek gyakorolják: „a nemzetek (*nations*) a terület (*territory*) intézményesülései” (van Houtum 1998, 28). Amikor tehát a határon átnyúló integrációról beszélünk, azzal a paradoxonnal szembesülünk, hogy ott szeretnénk a területiség egy új értelmezését megfogalmazni, ahol az a leglátványosabb és legerősebb ellenállást gyakorolja minden ilyen kísérlettel szemben.

3.1.1 A nemzetállami diskurzus genezise

Hajnal István (1936) érzékletesen írja le azt a folyamatot, ahogy a középkori Európának a 30 éves háború (1618–48) által előidézett romjain egy új világrend megszületett. Míg a „XVII. század derekáig még a vallás jelszava alatt megindult nagy háborúk töltik be Európa eseményszerű történetét”, [a 30 éves háborúban] „már mindinkább csak a kialakult politikai egységek harcolnak egymással a vallás zászlaja alatt, s végül minden háborús cél mögött csupaszon tör elő a tiszta politikum” (Hajnal 1936, 299). „A wesztfáliai béke már nem vallásbéke, hanem a hatalmak osztozkodása, egymásközti viszonyuk rendezése” (Ibid., 309).

Az a modern világrend, amelyet a politikai térképekre nézve ma látunk, különböző színnel jelzett országokkal és az ezeket szigorúan elválasztó határokkal, jórészt ebben a háborúban és az ezt lezáró békében bírja eredetét. A modern, bürokratikus szervezett nemzetállamok kialakulása természetesen nem egy konkrét békekötéshez kapcsolódik², hanem egy több évszázados folyamat volt, amelynek három fő tényezője különíthető el.

1. *A népszuverenitás eszméje.* Az európai középkort az isteni uralkodónak hűséggel tartozó alattvalók hierarchikus rendje jellemezte. Ahogy Foucault (2000b, 290) felhívja rá a figyelmet, az uralkodónak alattvalóihoz való viszonya *transzcendens*, *külsődleges* és bizonyos értelemben *esetleges* volt: „Ezt a hatalmat a fejedelem örökölheti, megszerezheti, elhódíthatja, azonban semmiképpen nem válik annak részévé, mindig kívül marad rajta.”

A modernitás talán legjelentősebb újdonságát a szuverenitás jelentésének megváltozása jelentette. Az, hogy az uralkodó nem az Istentől, hanem a néptől nyeri felhatalmazását az uralkodásra, a zsinati mozgalmakból (*konciliarizmus*) eredeztethető, amelyek politikailag és elméletileg is a XV. században érték el a csúcspontot (Konstanzban (1414–18) és Bázelen (1431–49)), elsősorban Pádúai Marsilius, Jean Gerson és Nicolaus Cusanus munkásságának köszönhetően. A döntéshozatalban a testületi elvet megjelenítő mozgalom mellett a városi keretek között működő *korporativista* hatalomgyakorlási modellnek, valamint az egyén morális autonómiáját, valamint a jó állam helyett a legitim állam eszméjét előtérbe állító *reformációnak* is volt szerepe abban, hogy a XVI-XVII. században sikerrel terjedtek el a természetjogi kontraktualizmus tanai. Az erősen középkori jellegű szuverénnel operáló Hugo Grotius (1583–1645), valamint Thomas Hobbes (1588–1679) mellett az individuális szabadságjogok korai apologetája, John Locke (1632–1704), valamint az irányzat legnagyobb hatású gondolkodója, Jean-Jacques Rousseau (1712–78) egyetértettek abban, hogy az uralkodó az alattvalók beleegyezéséből nyeri autoritását, egy (hipotetikus) eredeti társadalmi szerződés (*social contract; contrat social*) jóvoltából, és amennyiben ezzel a szerződéssel ellentétesen cselekszik, akkor megfosztható hatalmától (vö. Grotius 1999; Hobbes 1999; Locke 1999; Rousseau 2001). Ez a fordulat számunkra azért jelentős, mert

² Veggeland (2004) emlékeztet rá, hogy az 1792-es valmyi csatába indultak a francia köztársasági seregek a történelemben először a 'Vive la Nation!' felkiáltással, aminek hallatán (a szintén jelenlévő) Goethe az új világkorszakra vonatkozó híres jóvendölését megfogalmazta.

ezáltal a szuverenitás természete is megváltozott: a korábbi, *transzcendens, külsődleges, esetleges* jellegét elvesztve *immanenciával* itatódott át, és ettől kezdve *szervesen* hozzákapcsolódott az adott politikai közösséghez, valamint az általa lakott területhez. Ennek köszönhetően a lojalitás iránya is megváltozott: a folyton változó uralkodó helyébe az állandó jellegzetességekkel rendelkező nemzet lépett, amely egyben a fent jelzett demokratikus fordulat letéteményese és legfőbb őrzője is. „Vitathatatlan, hogy a demokrácia mint kormányzási gyakorlat elválaszthatatlanul összekapcsolódott a területi szuverenitással. A vallásos-monarchikus szuverenitásról a népi-területi szuverenitásra történő átmenetet megkönnyítette a nép (vélt vagy valós) egysége, valamint az ő (vélt vagy valós) jóváhagyásuk, hogy az állam képviselje őket” (Diener – Hagen 2012, 108).

2. *A demokratikus nemzetállam születése.* A fentiekből következik, hogy az egyének már nem egy szakrális (transzcendens) eredetű hatalommal bíró királyhoz és családjához kötődnek, hanem a nemzethez³, ami zsarnoki elnyomás nélkül is képes a legnagyobb fokú azonosulást kiváltani az állampolgárokból. „Egy önkényuralmi rendszerben, ahol az állampolgárok tömege egy személy vagy egy érdekcsoport uralmának alárendeltje, a szükséges fegyelmet erőszak útján biztosítják. Ahhoz, hogy szabad társadalom alakuljon ki, ezt az erőszakot valami mással kell helyettesíteni: ez pedig csak a polgároknak a polisszal való önkéntes azonosulása lehet” (Taylor 2002, 161). Ezt az azonosulást az egész közösségre kiterjesztett jogok gyakorlásának lehetősége adja⁴. Az amerikai demokráciát az 1820-as években vizsgáló Alexis de Tocqueville az arisztokratikus és egyenlőségelvű társadalmak közti különbséget ugyanabban látja, amiben 150 évvel később Charles Taylor (2002) is, hogy ti. a korábbi, hierarchikusan szerveződő társadalom helyére egy horizontálisan szerveződő társadalom lép, és így az állampolgárok és a hatalom (szuverén) közötti közvetítő tényezők eltűnnek: a polgárok immár közvetlenül az államhoz fognak kötődni (Tocqueville 1993).

³ Magának a 'nemzet' fogalmának egy fokozatos tartalmi kiterjesztéséről van itt szó. A „natio” eredetileg azokat a családokat illette meg, amelyek a saját születésüket ('nascencia') és eredetüket ('generis') a történelmi múltba tudták visszavezetni. Magyarországon (sok más államhoz hasonlóan) a XIX. század közepén emelték be a szegényebb sorsú rétegeket a nemzet fiaik közé.

⁴ Ez a szemantikus megfogalmazás a demokratikus nemzetállam hipotetikus modelljére utal. A szerző tisztában van azzal az ellentmondással, hogy ezekben a politikai rendszerekben is létezik a jogi egyenlőtlenség.

Annak, hogy a nemzetek és az államok határainak egybe kell esniük, első megfogalmazását, még ha embrionikus formában is, a vesztfáliai békében találjuk meg: itt szerepelt elsőként, hogy minden állam szuverenitással bír az általa birtokolt terület felett (Popescu 2012, 34). Az, hogy ez az elv összekapcsolódik a demokratikus berendezkedéssel, a kiemelkedő XIX. századi liberális gondolkodónál, John Stuart Millnél szerepel először: „a szabad intézmények szükséges feltétele, hogy a kormányzás határai nagyjában összeessenek⁵ a nemzetével” (Mill 1867, 106). Nem véletlenül emeli ki Lord John Acton a nacionalizmus és a természetjogi kontraktualizmus közötti szerves kapcsolatot (Acton 1991).

Ez a tézis a mai napig széles körben elfogadott. A kortárs liberális gondolkodás egyik vezéralakja, Ralf Dahrendorf szerint a nemzetállam a demokrácia előfeltétele: „a nemzetállamtól eltekintve soha nem fogunk megfelelő intézményeket találni a demokrácia számára” (idézi: Faludi 2018, 140). Frank Furedi (2021, 65) szerint „[h]a az állampolgárok területileg elszakadnak a képviselőiktől, a demokratikus elszámoltathatóság elveszti az erejét”. Mindez azzal jár, hogy a hatalom gyakorlásának legitim alapja csakis nemzetállami keretek között képzelhető el (Diener – Hagen 2012). Ezzel párhuzamosan a hatalom elveszíti szakrális jellegét, miközben az állam (Bevir 2013, 154), illetve az államhatár szakralizálódik (Faludi 2018). A középkori diffúz, könnyen átjárható, *frontier* (gyepű) jellegű határok helyét határozott vonalvezetésű, később szigorúan őrzött határok (*boundary*) váltják fel, amiben nyilvánvalóan szerepe van a letisztult értelmezési kereteket előnyben részesítő, a korszakban uralkodó racionalizmusnak is (Werlen 2005; Popescu 2012). A területi szuverenitás eszméjének megkérdőjelezése valójában egyszerre minősül a népszuverenitás és a demokratikus jogállam elleni fellépésnek is.

3. *A modern bürokratikus állam születése.* Michel Foucault számos újszerű meglátással gazdagította a modernitással⁶ kapcsolatos ismereteinket. Példátlan apparátussal dolgozta fel a modern bürokratikus állam születésével kapcsolatos irodalmat is, amelynek elméleti alapjait a játékos '*gouvernementalité*' fogalma körül foglalta össze. A kifejezés arra a jelenségre utal, ahogy a kormányzás válik a

⁵ Az eredetiben: 'coincide'.

⁶ NB! 'Modernitás' alatt Foucault nem a reneszánszsal kezdődő, a középkori világgéppel szemben önmagát megfogalmazó korszakot érti. Ehelyett ő a „klasszikus kor” elnevezést használta. Mivel az általános fogalomhasználat ettől eltér, a modernitást az eredeti, nem foucault-i értelemben használom.

hatalomgyakorlás formájává. A fordulat feltétele az államérdek (*raison d'état*) tanának megszületése, amelynek értelmében az államot független entitásnak kell tekintenünk, sajátos szabályokkal, törvényekkel. Ennek a gondolatnak a megjelenése érdekes módon a modern államelmélet megalkotójának tartott Machiavelli kritikusaival okadatolható elsőként (pl. Parutánál, Guillaume de La Perrière-nél, Nagy Frigyesnél), akik a jeles itáliai szerző *A fejedelem* című művében megfigyelhető uralkodói öncélúsággal szemben azonosítják be a hatalom céljaként a kormányzottak jólétét (Foucault 2000b). A fejedelem saját hatalmát biztosító szerencséjével és ügyességgel (*fortuna e virtù*) szemben a kormányzás művészetét gyakorló államférfi arra törekszik, hogy a köz érdekében támogassa az egyének „többlet-életét” (Foucault 1991, 76). A kormányzást nem egy adott népesség vagy terület fölötti uralom megszerzése vagy megtartása vezérli, hanem „a népesség sorsának jobbítása, gazdagodásának előmozdítása, életkörülményeinek és egészségi állapotának javítása, az emberek várható élettartamának meghosszabbítása” (Foucault 2000b, 301), és ennek érdekében a kormányzás „azokhoz az eszközökhöz folyamodik, melyek a népességhez immanensen hozzátartoznak” (Ibid.). Ezt az eszközkészletet nevezték a XVII-XVIII. században *policiának*, amely az adott állam lakosainak életét ahhoz hasonlóan fedte le, mint később a jóléti társadalom eszméje: nem kizárólag a rend és ellenőrzés tartozott a políciá alá, hanem a szegények gondozása, az egészségügyi ellátás, az utak építése és karbantartása stb. is.

Platón és Arisztotelész a kormányzás három szintjét különböztette meg: saját magunk kormányzásának a kereteit a morál, a családi gazdaságét (*oikosz*) az oikonómia, míg a politikai közösségét (*polisz*) a politika tudománya írja le. A modernitás idején Foucault értelmezésében az történt, hogy az oikonómia beemelődött a politikum szférájába, megteremtve a politikai gazdaságtant, amely ennek az új típusú kormányzásnak (*kormányzatiságnak*) az alapelveit fektette le (Foucault 2000b). Ez a beemelődés egyben azt is jelenti, hogy a család és a politikai közösség is eggyé vált, a politikai nemzet tagjai egyben vérségi kapcsolatba is kerültek egymással. Az uralkodó pedig, „pontosabban az, aki kormányoz, akkor szorgalmas, ha úgy tekinti magát és úgy cselekszik, mint akinek a kormányzása alatt élőket kell szolgálnia” (Foucault 2000b, 297). A népesség szolgálata megkövetelte a népesség megismerését (statisztika), a közösség egészének jólétét biztosító gazdaságpolitika és pénzpolitika kialakítását, és a nemzet gazdagságát előállító egyének munkaképességének „karbantartását” (szociálpolitika). Az új

hatalomgyakorlási módnak köszönhetően a középkori jogállam „...a XVI. és XVII. századra adminisztratív állammá alakult át” (Ibid., 304).

A fent bemutatott folyamatoknak köszönhetően jött létre a modern bürokratikus nemzetállam, létrehozva sajátos szimbólumrendszerét, a hivatalos nyelvtől és nemzeti valutától a nemzeti parlamenten és jogrendszeren keresztül az állami himnuszig. Ezek között a jelképek között a legranzparensőbb maga az államhatár, „a nemzet arca a külvilág felé” (Agnew 2008, 185). „A határ nem egy neutrális választóvonal; a nemzetállamok közötti határok az odatarozást és nem-odatarozást határolják el egymástól, és felhatalmazást adnak a norma és a kivétel közötti különbségtételre” (Rajaram – Grundy-Warr 2007, ix).

Míg a középkort a térbeli fragmentáció jellemezte, a modernitás terméke az átfedés nélküli politikai entitások rendszere. A nemzetállam egyfajta tartály, konténer, amin belül a közösség által megválasztott vezetők jelenítik meg, képviselik és kényszerítik ki a területi szuverenitást. Ezen a területen más entitás hasonló jogokkal nem rendelkezhet, ugyanakkor az adott kormányzat joghatósága sem terjedhet túl az államhatáron. Ezt a jelenséget nevezte Agnew a területiség csapdájának (*territorial trap*) (Agnew 1994).

Ez a sajátosan európai terméknek tekinthető hatalomgyakorlási modell a gyarmatosítás révén terjedt el az egész világon (Agnew 2008; Popescu 2012; Diener – Hagen 2012). Ma „egyetlen állam se szerezhethet nemzetközi elismertséget anélkül, hogy hatékony ellenőrzést ne gyakorolna a területe fölött” (Faludi 2018, 23).

Az ENSZ 1945-ben elfogadott Alapokmánya (1. cikk. 2. pont) garantálja minden nemzet önrendelkezését. A dokumentum fontos hivatkozási alapként szolgált a gyarmati rendszer felbomlásakor és azóta is, az újabb és újabb államalakulatok létrejöttékor. Míg a második világháború végén 74 állam osztozott a bolygó területén, ma az ENSZ 193 független országot ismer el, és több mint 10 entitás vár ugyanerre (pl. Koszovó és Tajvan). Anssi Paasi becslése szerint több mint 4000 olyan nyelv létezik a világon, amely egyetlen államnak sem hivatalos nyelve (Paasi 2011, 13), és mintegy 800 nacionalista mozgalom dolgozik a világon az adott népcsoport önrendelkezésének elismertetésén (Newman – Paasi 1998, 198). Csak a legutóbb (2011-ben) elismert Dél-Szudán 32 tartományában több mint 60 különböző nyelvet használnak. Olyan népek sem rendelkeznek önálló állammal, mint a 40 milliós kurd közösség. Mindez arra enged következtetni, hogy a területileg világosan elkülönülő politikai entitások száma tovább fog emelkedni.

3.1.2 A jelenkor kihívásai a nemzetállami diskurzussal szemben

A fentiek ellenére az 1990-es években általánosan elterjedt nézetté vált, hogy hamarosan beköszönt a határok nélküli világ korszaka, és a nemzetállami keretek átadják helyüket valami új, globális rendszernek, „az áramlások világa váltja fel a helyek világát” (Castellst idézi: Agnew 2008, 182).

Tény, hogy a nemzetállami paradigmát komoly kihívások érték az utóbbi évtizedekben. Egyrészt számos olyan problémával kell szembenézni, amelyeket az országok egymagukban képtelenek megoldani. Ide sorolhatóak a jelentősebb környezeti katasztrófák és a klímaváltozás, a világjárványok, a nemzetközi terrorizmus, a migráció; a globálissá váló gazdasági verseny, a közlekedési költségek rohamos csökkenése, a tömegturizmus kihívásai; valamint a kibertér megszületése és általában az infokommunikációs forradalom, amely érzékelhetően leértékeli a fizikai lokalitást a korábbi rendszerekhez képest (Krasteva 2017, 17). Maguk az egyetemes jogok és az ezek kikényszerítésére létrehozott intézmények szintén megkérdőjelezzik a nemzetállami szuverenitás kizárólagosságát, de a globális nagyvállalatok is, amelyek éves profitja gyakran sokszorosa az egyes államok éves költségvetésének; és ide sorolhatóak a világkereskedelem szabályozása céljával létrehozott szervezetek is, amelyek egyértelműen támogatják az adminisztratív határok elválasztó hatásainak csökkentését (Newman – Paasi 1998; Kolossov 2006; Warf – Arias 2009; Popescu 2012). Európában az Unió fokozatos fejlődése, a jogharmonizáció (a közösségi vívmányok, az 'acquis communautaire' tagállami átvétele), valamint a szubnacionális szint megerősítése a regionális politikán keresztül szintén egyértelmű kihívást jelentenek a nemzetállami modell számára.

A határtalan világhoz és a határtalan Európához fűződő optimista várakozásoknak táptalajául szolgált a volt keleti blokk látványos összeomlása is, a 90-es évek fordulóján. Az egykori kommunista országokban meginduló piaci liberalizáció és a demokratikus intézmények kiépítése alátámasztani látszott Fukuyama hegeliánus próféciáját, hogy a versengő modellek fölötti győzelmével a világtörténelem a nyugati kapitalista liberális demokrácia formájában elérte legmagasabb fejlődési szintjét, és a történelmi idő gyakorlatilag véget ért (Fukuyama 1994). A 90-es években az európai integráció látványos léptekkel haladt előre, az Európai Unió, a valutaunió, valamint a schengeni rendszer megalkotásával. Az emberek, áruk, szolgáltatások és a tőke akadálytalanak tűnő áramlása, a nemzetállami érdekérvényesítés fent leírt meggyengülése egyeseket arra a következtetésre vezetett, hogy nemcsak a történelmi idő ért véget, hanem a távolság (Krasteva 2017, 17), a területiség is (Faludi 2018, 5). „Egyesek egyenesen a földrajz végét is bejelentették, ahol az

áramlások világa eltörli a helyek világát, és véglegesen egy homogén, határ nélküli tájnak a kialakulását fogja előidézni” (Diener – Hagen 2012, 15; lásd még: Kolossov 2006, 15; illetve Warf – Arias 2009, 5). Ezzel párhuzamosan láttak napvilágot olyan előrejelzések, amelyek a határok megszűnését vagy legalábbis meghaladását jósolták.

A nyelvi zsonglörködés valóságos kincsesbányáját nyújtják az ebben az időben keletkezett írások. Baumann liquid modernitásról (Bauman 2000), van Houtum fluiditásról, egymásba fonódó, folyékony és bizonytalan határokról (van Houtum 2003), Paasi mobil identitásokról (Paasi 2011) ír. Foucault nyomán divatba jött a heterotopológia, amely a helyek többdimenziós, több jelentésű természetével foglalkozik (Agnew 2008). A határok esetében ez például azt jelenti, hogy az ellenőrzési funkciók eltávolodnak a fizikai határtól, és fokozatosan az egész társadalmat áthatják (Ibid.) (gondoljunk itt a nemzetközi terrorizmus kapcsán hozott intézkedésekre), míg végül a biometrikus útlevél révén az individuumok testébe is behatolnak (Pötzsch 2017; Popescu 2012). A repülőterek jól illusztrálják a térbeliség értelmezésének megváltozását, mivel ezek olyan nem-helyek (*nonplaces*), ahol a határviszonyokat inkább jellemzi a mobilitás, mint a helyhez kötöttség (Krasteva 2017, 20; Faragó 2012, 20). A világhálón szerveződő ad-hoc közösségek, a focicsapatok és popsztárok nemzetközi rajongói táborai, az egy-egy projektre összeálló virtuális kutatói műhelyek, a crowd-founding akciók eseti csoportjai olyan közösségi entitások, amelyek felülírják a nemzeti hovatartozást. A kettős vagy többszörös állampolgárság, a vegyes házasságokból születő gyermekek, az expatriáltak, migránsok, menekültek és a nemzetközi intézményeknél dolgozók számának rohamos növekedése is mind abba az irányba hatnak, hogy a korábban evidenciának tartott nemzetállami kötődések gyengülnek. Sőt, Piguet (2004, 6) megkérdőjelezi a nemzetállam kizárólagosságát a demokratikus legitimitás terén is: „A kommunikációs forradalom mélyen demokratikus és felszabadító, amely elegyengeti a nagy és kicsi, a gazdag és szegény közötti egyensúlytalanságot” (Idézi: Krasteva 2017, 18). Faludi szerint az új helyzetben az államok joghatósága már nem tekinthető autonómnak (Faludi 2009, 23).

A nemzetállami paradigma meggyengülése a hagyományos, kizáró jellegű territorializmust és magát a területiséget, a területi alapú megközelítést is kikezdi. Anderson et al. (2003), Kolossov (2006), Paasi (2011), Diener és Hagen (2012), valamint Krasteva (2017) már *de-territorializációról* beszélnek, ahol a területiséget (mint tartályt vagy konténert) körülrajzoló határok fokozatosan elmosódnak. Úgy tűnik, mintha a modernitás hajnalán megtapasztalt fordulat játszódna le újra, csak egy másik irányban: most az ’alattvalók’ válnak *külsődlegessé, transzcendenssé* a nemzetállamhoz képest, mivel az államterülethez való

kapcsolódásuk *esetlegessé* vált: számos egyéb kötődés fontosabb ma már számukra, mint a nemzetállami.

Ezt az ambiciózus narratívát azonban számos tényező árnyalja. Ahogy fentebb már utaltunk rá, a második világháború óta a független államok száma több mint kétszeresére nőtt. Csak 1989 óta mintegy 26 ezer kilométernyi új határ keletkezett, ráadásul ennek több mint fele (kb. 16 500 km) Európában (Leibenath 2008, 2), ahol a független országok száma 20 év alatt 31-ről 50-re nőtt (ha Koszovót nem számítjuk a független államok közé). O'Dowd (2003) emlékeztet rá, hogy mindössze 10 olyan európai ország van, amelynek határai megegyeznek a 100 évvel korábbiakkal, illetve hogy az európai államok közötti tényezőáramlás szintje csak az 1970-es évek elején érte utol az 1913-as adatokat (1974-ben 12,9 %-kal haladta meg azokat) (O'Dowd 2003, 33).

Eközben olyan térségekben is megkezdődött a határok kijelölése, mint az Amazonas-medence vagy az Északi-sark. Diener és Hagen emlékeztet arra is, hogy rohamosan nő az államokat elválasztó kerítések és falak hossza a világban. A határok korábban említett diffúziója, szétterjedése a társadalmi térben egyben azt is jelzi, hogy nem beszélhetünk az eltűnésükről.

Az sem maradéktalanul igaz, hogy a globalizáció eredményeként a helyek (*locations*) elveszítik a jelentőségüket. Egyrészt a globális városok kitüntetett helyszínei maradnak a jelenkori gazdasági és geopolitikai folyamatoknak, amelyek nemcsak hálózatokat, de csomópontokat is kijelölnek. A versenyképességet biztosító tényezők térbeli koncentrációja, a földrajzi, kulturális és intézményi közelség felértékeli a helyi szintet (Porter 1998). Másrészt a nemzetközi nagyvállalatok (TNC-k) esetleges csődbe jutását is az érintett államok szokták megakadályozni, segélyek formájában. Helyesebb ezért *glokalizációról* beszélni, ahol a helyi és a globális szint egyszerre erősödik (vö. van Houtum 1998; Svensson 2013). A nagyvállalatok telephelyválasztásánál számos területi szempontot figyelembe vesznek, többek között az állami szabályozókat és kedvezményeket is: megjelenésük egy adott térségben nem független az állami szinten meghozott döntésektől. Az sem látszik, hogy a modernitástól örökölt kormányzási modellt valami új, globális politikai intézményrendszer (*global polity*) váltaná fel (Popescu 2012, 25).

Tény, hogy az internet miatt csökken a nemzetállamok szerepe, de a digitális szakadéknak léteznek területi/regionális mintázatai, ráadásul az államok továbbra is jogosultak ellenőrizni az adatforgalmat (Popescu 2012). A kibertér jóvoltából az egy nemzethez tartozó, de a világ különböző pontjain élő polgárok is tarthatják egymással a kapcsolatot: erősödhet a nemzeti identitástudatuk (Newman – Paasi 1998).

Bár a legutóbbi uniós parlamenti választáson az 1979 óta tartó tendencia megfordult, és érezhetően nőtt a részvételi arány, összességében még mindig messze elmarad az országos választásokon való részvételi hajlandóságtól. A valódi politikai képviselő színterei az EU-n belül a tagállamok maradtak. Beszédes az is, ahogy a világ országai a 2020-as koronavírus-járványra reagáltak: első lépésként lezárták a határaikat, esetenként a polgárok mozgását teljesen megtiltva.

Korai tehát a nemzetállamokat temetni – és nem csak azért, mert a számuk láthatóan tovább növekszik. Az identitásképző ereje, a legitimációs alapja, a folyamatszabályozó képessége még mindig a kormányzatiság elvein nyugvó államszervezeteknek van. Ugyanakkor tény, hogy a legutóbbi évek fejleményei felülírták a korábbi, karteziánus logika alapján felépülő területiséget. Az az újfajta területiség, amely kialakulóban van, lehetőséget ad számunkra a határon átnyúló együttműködések új keretek közötti értelmezésére is.

3.2 A határ mint társadalmi termék

3.2.1 A tér diszkurzív természete

A kortárs határtan (Hardi 2015)⁷ megszületése az 1990-es évek elejére tehető, és megjelenése szervesen összefügg a szakirodalomban 'térbeli fordulat'-ként (*Spatial Turn*) aposztrofált fejleményekkel. A 'fordulat' kifejezés használatát azzal szokás alátámasztani, hogy a XIX. században az embertudományok a történelmi idő „megszállottjává” (Foucault) váltak, megfélemlítve a térről, és ezt a historicistának elkeresztelt hagyományt váltotta fel az 1990-es években egy általánossá váló érdeklődés a térbeliség iránt (Warf – Arias 2009; Soja 2009; Lundén 2018, 102). Ebben a megközelítésben a historicizmust⁸ egyfajta

⁷ Az angolul *Border Studies* néven emlegetett gondolkodói irányzat magyar megnevezésére Hardi Tamás megoldását választom. Egyrészt a Baranyi Béla által alkalmazott 'határtudomány' (Baranyi 2016, 21) terminus már foglalt a különböző tudományok határmezsgyéjén „egyensúlyozó” diszciplínák, megközelítések számára. Másrészt éppen a *Border Studies* multidiszciplináris jellege és kiforrotlansága, illetve a posztmodern kor antidisziplinista attitűdje miatt ebben az esetben nem beszélhetünk önálló tudományágról. Ugyanakkor a megnevezést nem is Prinz Gyula (1944) definíciója szerint használom, akinél a limitológia (határtan) a határsávokra vonatkozó vizsgálatokat jelenti.

⁸ Meg kell itt jegyeznünk, hogy a *térbeli fordulat* szerzői, Karl R. Popperhez (1989) hasonlóan egy klasszikus logikai hibát elkövetve definiálják a historicizmus tartalmát. Amikor ugyanis az irányzathoz tartozó szerzőket említenek meg, Hegelre, Marxra, Toynbee-ra hivatkoznak, a historicizmust magát pedig úgy határozzák meg, mint egy olyan gondolkodási irányt, amely szerint az emberi létezés a történelmi törvényszerűségek határozzák meg. Az ún. „felosztás hiba” az érvelésben azt jelenti, hogy egy rész halmaz tulajdonságait kivetítjük az egész halmazra. Itt is erről van szó. Tény, hogy a crocei neologizmussal historicistának (abszolút historicistának) nevezett szerzők mindegyike a történetiséget tekinti az emberi létezés meghatározó szervező elvének. Ugyanakkor az irányzathoz sorolható gondolkodók nem mindegyike vonatkoztatja a történelmi eseményeket egy végső értelemre, és ennek megfelelően nem szükségszerűen látja a történelem folyamatát egy végső célra irányuló, egyenes vonalú fejlődésnek („fejlődési historicizmus” – Bevir 2013, 130). A szisztematikus (spekulatív) történelemfilozófiai gondolkodással szemben a kezdetektől létezik a

„tértelenített tudat” (*despatialized consciousness*) jellemezte, „amelyben a geográfia vagy gyengén vagy egyáltalán nem játszott szerepet” (Warf – Arias 2009, 2). Ennek a narratívának az értelmében egy epizódszerű fellángolást (a Chicagói Urbanista Ökológiai Iskolának az 1920-as években a városlakók térhasználati szokásait célzó kutatásait) leszámítva az 1960-as évekig a térbeliséggel kapcsolatos reflexiók teljesen kivesztek a nyugati szellemi áramlatokból. Ekkor Franciaországban indultak (elsősorban baloldali inspirációra) városi kutatások, amelyek sikeresen tematizálták a kapitalista elnyomás térbeli megjelenési formáit (Soja 2009, 20). A nyelvi elkülönülés miatt azonban ezek a munkák az angolszász világban ismeretlenek voltak, s bár Soja maga is tanult Európában, Franciaországban is járt, akkor ezeknek a kutatásoknak a jelentőségét még ő sem ismerte fel. A forradalmi változást Henri Lefebvre franciául 1974-ben kiadott, *A tér előállítása (La production de l'espace)* című munkájának 1991-es angol nyelvű publikálása jelentette, amelynek hatására robbanásszerűen nőtt meg a térbeliséggel kapcsolatos szakirodalom, villámgyorsan kiterjedve a szoros értelemben vett földrajztudomány határain túlra. A térrel kapcsolatos vizsgálatok uralkodtak el a szociális antropológia, az etnológia, a nyelvészet, de még a történelemtudomány területén is (Lundén 2018). A Columbia Egyetemen Soja irányításával folyó kritikai urbanista munka hatására fokozatosan humán geográfussá váltak a

historicizmusnak egy relativista ellenpólusa is: Voltaire-rel szemben ott áll Rousseau, aki szerint a történelmet a véletlenek irányítják; Condorcet és Robespierre haladáseszméit Burke kritizálja egy tradicionalista megközelítésből; Kant vitapartnere Herder, aki szerint egy ugyanazon időpontban megszámlálhatatlanul sok idő létezhet egymással párhuzamosan, és aki a kultúrák és történelmi korszakok belső törvényszerűségeit hangsúlyozza; Hegel látványos világtörténelmi tablóját Burckhardt karikírozza ki, azt állítva, hogy a céltalan történelemben semmi sem állandó, csak az emberi szenvedés, aminek az ábrázolása valójában művészet; és amikor a marxi deszakralizált szótériológia megkezdte máig tartó diadalútját, akkor veti papírra Nietzsche az örök visszatérésről szóló gondolatait. A Leo Strauss által „radikális historicizmus”-nak nevezett irányzat (Strauss 1999), főként Husserl és Heidegger historicitás (*Geschichtlichkeit*) fogalmából kiindulva már nem egyszerűen azt állítja, hogy nem létezik olyan történelmen kívüli nézőpont, amelyből a kontingens események végső célja és értelme megfejthető (ahogy a szubsztantív történelemfilozófiai gondolkodók, pl. Kant, Hegel, Marx vagy Toynbee tételezték); és nem csak azért gondolja ezt így, mert az ember radikálisan történelmi létező, ami miatt nem található ilyen nézőpontot (ahogy ezt a klasszikus historicisták gondolták); hanem magát a rajtunk kívül lévő történelmi idő létét is tagadja: az idő csak az emberi létezők (Heideggernél: Dasein) révén létezik. Fontos látnunk, hogy a fentiek miatt a Poppertől eredeztethető és a sojai iskola tagjai által széles körben elfogadott megállapítás, miszerint a historicizmus egyenlő az egyetemes elveket hirdető és infallibilitást vindikáló szubsztantív történelemfilozófiával, nem állja meg a helyét: az általuk összefoglalóan (és leegyszerűsítően) historicistának nevezett irányzathoz ugyanis olyan meghatározó gondolkodók is hozzátartoznak, akik a történetiségnek éppen a kontingens, esetleges voltát hangsúlyozták, vagyis hogy nem létezik egyetemes történelem, minden helynek (!), népnek és kultúrának sajátos belső története van. A XX. századi történelmi gondolkodást pedig Löwithtől Arendten, Kosellecken keresztül White-ig, Ricoeurig és John Lukacsig az a heideggeri gondolat határozta meg, hogy nincs is rajtunk kívül való történetiség: a kontingens események egymásutánját az emberi reflexió köti össze egy narratívává. Az a mintegy 150 éves historicista megszállottság, amiről a térbeli fordulat szerzői beszélnek, valójában csak igen korlátozottan felel meg a valóságnak. A historicizmus relativista értelmezése fontos adaléka lesz a kormányzásról szóló fejtegetéseinknek a következő fejezetben.

szociológusok, a politikatudomány művelői, a művészettörténészek, az irodalmi és kulturális tanulmányok szakértői – és persze a filozófusok is (Soja 2009; Warf – Arias 2009).

A térbeli fordulatnak ez az értelmezése ugyanakkor (a historicizmus interpretációjához hasonlóan) túlzó. Amiről itt szó van, az a térbeliség egy újfajta megközelítésének, az ún. 'relacionista térfelfogásnak' az elterjedése, ami az 1950-es évek óta egyeduralkodónak tekinthető, neopozitivistá megalapozású kvantitatív geográfiával szemben fogalmazódott meg (Nemes Nagy 2009, 101). A relacionista geográfia művelői a fentebb már említett tartályként vagy távolságként értelmezett abszolút térrel szemben a relatív / szubjektív tér vizsgálatára koncentrálnak. Ez azt jelenti, hogy számukra a tér önmagában vagy nem létezik, hanem csak a konkrét tárgyakhoz való viszonyában (*relation*) értelmezhető (Allmendinger et al. 2015, 10; Werlen 2005, 50); vagy legalábbis a konkrétan létező fizikai tér mellett létezik egy „ideológiai, megélt és szubjektív” tér is (Warf – Arias 2009, 3; lásd még: Faludi 2012, 22). Ennek a térnek a vizsgálata a hagyományos kvantitatív módszerekkel a szubjektivitása és relativitása miatt nem végezhető el. Ezért kerül előtérbe ebben a kontextusban az individuális észleleteket tanulmányozó kognitív pszichológia (Letenyey 2004), a térhez kapcsolódó jelentéstartalmakat kutató hermeneutika (Fargó 2012), az egyének térhasználati szokásait vizsgáló behaviorista geográfia (Kiss – Bajmóczy 1996; Tóth T. Zs. 2019).

Henri Lefebvre szerint a „terek végtelen sokaságával találkozunk” életünk során: a tér lehet földrajzi, gazdasági, demográfiai, szociológiai, ökológiai, politikai, kereskedelmi, nemzeti, kontinentális, globális – és persze fizikai (Ibid., 8). „Azok a területek, amikkel foglalkozunk, először is fizikaiak – a természet, a Kozmosz; másodsor mentálisak, beleértve a logikai és formális absztrakciókat; és harmadszor társadalmiak.” (Ibid., 11) Ez utóbbiakról állítja azt Lefebvre, hogy társadalmilag előállítottak. Bár vannak (pl. Werlen 2005, 51), akik szerint „Lefebvre 'tere' a társadalmi gyakorlaton (*social praxis*) kívül nem létezik”, a francia marxista történész nem tagadta a fizikai tér létezését. Ahogy fogalmaz: „a társadalmi tér *helyei* abban különböznek jelentősen a természeti tér helyeitől, hogy nemcsak egymásmelletti lehetnek: egymásba is ágyazódhatnak, egyesülhetnek, egymásra rakódhatnak – esetenként akár össze is ütközhetnek” (Lefebvre 1991, 88 – kiemelés az eredetiben).

Lefebvre a társadalmi tér előállításának három szemléleti módját (Berki 2015, 13) különíti el: a tér érzékelése (*espace perçu*), a tér elgondolása (*espace conçu*) és a tér megélése (*espace vécu*). A tértermelés tehát a kognitív folyamatokkal kezdődik: valamilyennek érzékeljük a körülöttünk lévő valóságot, a tárgyak egymáshoz való viszonya, a térbeli folyamatok, a

tárgyasult jelképek stb. leképeződnek az elménkben. Az angol kiadásban ezt a szintet térbeli gyakorlatnak/eljárásnak (*spatial practice*) fordították, ami arra utal, hogy maga ez a befogadás sem csupán egy passzív folyamat, az egyén mindennapos tevékenysége során alakulnak ki a térbeliségnek a kognitív/mentális lenyomatai.

A második szinten ezekből az észleletekből jelentéssel bíró egységek állnak össze, amelyek számos múltbeli tapasztalattól, nemi, identitásbeli, kulturális és nevelésbeli stb. tényezőtől függően idéznek elő eltérő tereket az elménkben (Berki 2015). Ez a konceptualizált tér (az angolban a tér reprezentációja: *representation of space*), amely a reflexivitás mozzanatát hordozza magában.

Végül, a harmadik szinten (*representational space* az angolban) beszél Lefebvre a megélt térről, vagyis arról, ahogy a minket körülvevő tér hat szimbólumain és asszociációs tárgyain keresztül a tevékenységeink kiterjedésére, az identitásunkra, a térről alkotott fogalmaink értelmezési kereteire. „Beborítja a fizikai teret, tárgyainak szimbolikus felhasználásán keresztül” (Ibid., 39).

Bár maga a grandiózus mű e három szemléleti formát csak rendkívül vázlatosan, a bevezető fejezetben tárgyalja, a relacionista geográfiára (részben Edward Soja *Thirdplace* című munkájának köszönhetően) ez gyakorolta a legnagyobb hatást. A mi számunkra ebből az örökségből az a kijelentés a legfontosabb, hogy (akár létezik az észleléseinktől független objektív, fizikai tér, akár nem⁹) „az emberek térbeli viselkedését nem a tér *objektív* szerkezete, hanem annak az észlelés során keletkezett *szubjektív* képzeletere határozza meg. Nem aszerint cselekszünk tehát, amilyen a tér a maga valóságában, hanem amilyennek látjuk” (Kiss – Bajmóczy 1996, 55 – kiemelés az eredetiben).

3.2.2 A határ diszkurzív természetete

A határtan története során gyakorlatilag egyeduralkodóvá vált az a nézet, miszerint a határokat (ahogy Lefebvre-nél a teret) az emberek hozzák létre, állítják elő, reprodukálják, termelik. A határok kutatásának kezdeteit a XIX. század utolsó éveire szokás datálni, alapjait „a földrajzban Ratzel, a politikatudományban Kjellén, a szociológiában pedig Simmel” rakta

⁹ Rendkívül izgalmas és szórakoztató az a vita, amit e témában Faragó László (Faragó 2012) és Nemes Nagy József (Nemes Nagy 2012) (illetve egy rövid hozzászólás erejéig) Dusek Tamás (Dusek 2012) folytatott a *Tér és Társadalom* hasábjain 2012-ben. Ehelyütt e vita részleteire nem tudunk kitérni, és igazságot sem szeretnénk tenni, csak utalunk rá, hogy a francia szerző örökségének értelmezése korántsem ellentmondásoktól mentes.

le (Lundén 2018, 102)¹⁰. Az 1990-es évekig ezek a kutatások elsősorban a fizikai térben empirikus úton megtapasztalható, konkrét valóságként értelmezett határokra irányultak (Paasi 2011, 17), lett légyen szó a nácikkal történő aktív kollaboráció miatt diszkreditálódott politikai földrajzról (Haushofer) vagy a korai telephelyelméletekről (Lösch, Giersch, Christaller). Ezek a megközelítések a határra olyan akadályként tekintenek, amely a távolságot helyezi a fizikai térbe, ezáltal például jelentősen megnövelve a tranzakciós költségeket, megnehezítve a piaci körzetek és a funkcionális városi övezetek egészséges kifejlődését és gyengítve a tényezőáramlásokat (van Houtum 1998; van Houtum 2000; Anderson et al. 2003; Hardi et al. 2009; Medve-Bálint – Svensson 2012; Svensson-Balogh 2018). A kutatások elsősorban a „határhatásra” (*border effect*), a határok különböző funkciójára, a térben betöltött szerepére, valamint a nemzetállamok területi megjelenésére reflektáltak.

A poszt-pozitivistá fordulatot a Dennis Rumley és Julian V. Minghi által szerkesztett és Lefebvre idézett munkája megjelenésének évében (1991) kiadott tanulmánygyűjteményhez (*The Geography of Border Landscapes*) szokták kapcsolni (Paasi 2005; Paasi 2011; Popescu 2012). Az új megközelítésmód elszakad a határnak mint a térbe helyezett határozott vezetési vonalnak a vizsgálatától, és a határtérségre, a határtájképre (*border landscape*) fókuszál, amelyet „kulturális, gazdasági és politikai interakciók összességének produktuma”-ként értelmez (Popescu 2012, 19). Ez a posztstrukturalista (Paasi 2011), etnográfiai és behaviorista (Paasi 2005) elemeket egyesítő irányzat Lefebvre-hez nagyon hasonlóan írja le a határok előállítását és reprodukcióját, és a vizsgálatok középpontjába az objektív és empirikusan vizsgálható határok helyett a „reprezentációk, a diszkurzív előállítás és az elhatároló (*bordering*) folyamatokat” állítja (Krasteva 2017, 22), vagyis a lefebvre-i társadalmi tér-létrehozás három szemléleti módját.

1. *Frontière perçue* – a határ észlelése. van Houtum szerint a percepció, amely „a valóság szubjektív érzéki tapasztalata: ahogy az megmutatkozik számunkra” nem kizárólag vizuális lehet: „az új észlelet a már ismertre fog vonatkoztatni”, számos már tapasztalt tényező felidézésével (van Houtum 1998, 45). Ezt hívjuk térszemléletnek (*spatial cognition*), ami szubjektív térismeretet jelent. A térszemlélet,

¹⁰ A dolgozat keretei nem teszik lehetővé, a mondanivaló pedig nem teszi szükségessé a határtani kutatások történetének részletes ismertetését. A témával kapcsolatban az alábbi munkák nyújtanak átfogó képet: Newman – Paasi 1998; van Houtum 2000; Newman 2011; Hardi 2015; Pete 2017.

amely valójában egy „szubjektív konstrukció – a külső megjelenés (*appearance*) és a személyes észlelet (*perception*) közötti interakció eredménye” (Ibid.).

Amikor az országhatárt átlépjük, azonnal érzékeljük, hogy egy másik, idegen világba érkezünk. Leolvashatjuk ezt a tény a feliratokból, a közlekedési táblákból, az építészeti és tájhasználati szokások különbségeiből. Az országhatár észlelése a különbség észlelését jelenti: „a territorializmus formálja a világra vonatkozó valódi észleleteinket” (Faludi 2018, 35). Mindez még a jelentős mértékben integrálódott Európai Unió belül is érvényes. Hiába tűnnek el a fizikai akadályok és a határőrök, „a határok megmaradnak az emberek elméjében” (Decoville – Durand 2018, 3).

A behaviorizmus a kezdetektől különös jelentőséget tulajdonít azoknak a határok észlelésével kapcsolatos térbeli viselkedésmintáknak, amelyeknek a párhuzamait az állatvilágban is megtalálhatjuk. Ahogy az állatfajok területi viselkedését is egyszerre hatja át az explorációs drive és a gátlás, úgy az emberek is kíváncsiak a határon túli területre, vonzódnak hozzá, de egyben tartanak is tőle, fenyegetőnek is érzik. Hall (1968) az elsők között hívta fel a figyelmet az észleleteknek az emberi területi viselkedésben betöltött szerepére, valamint ezeknek az észleleteknek a kulturálisan meghatározott természetére: „Az eltérő kultúrákból származó emberek eltérően érzékelt világokban élnek. [...] A teret nemcsak különféleképpen strukturálják, hanem különbözőképpen tapasztalják is, mivel az idegrendszerük (*sensorium*) eltérően van programozva.” (Hall 1968, 84) Az általa hosszas vívódás után¹¹ proxemikának (*proxemics*) elnevezett elmélet szerint az emberek térrel kapcsolatos meglátásainak nem az objektív valóság, hanem annak szubjektív észlelése képezi az alapját (Letenyei 2004, 158). Maga az elnevezés az individuumok közötti távolság kialakulásának episztemológiai hátterére utal.

A nemzetállami paradigmának megfelelően az adminisztratív határ egyben szigorú mentális határ is, amelynek túloldalán egy idegen világ (*'Other'*) található. Ennek a térszemléletet létrehozó diskurzusnak az angol nyelvű szakirodalomban az *'othering'* elnevezést szokták adni (van Houtum – van Naerssen 2002), amit magyarul talán az *'idegenítés'* szóval lehetne legjobban visszaadni, utalva a tér ilyen módon történő előállításának (*production of space*) folyamatára is.

¹¹ Saját bevallása szerint szóba került a 'határok kutatása' (*study of boundaries*) elnevezés is, amikor az új elméletnek nevet keresett. (Hall 1968, 83)

Az idegen világ és a saját világunk közötti elválasztást, megkülönböztetést a komfortot biztosító határ garantálja (van Houtum 2003), amely egyszerre segíti elő a nemzetállami rend kialakítását, megőrzését (‘ordering’) (Popescu 2012) és a zavaró külső tényezők kizárását (‘bordering’). Ezért gyakran olvashatjuk e két funkciót összevonva (Krasteva 2017, 18), ‘bordering’ formában¹². A *b/ordering* a „határ mindennapi előállítását” jelenti, „az ideológián, a diskurzusokon, a politikai intézményeken, az attitűdökön és a cselekvésen keresztül” (Balogh 2014, 192; vö. Laine – Tervonen 2017, 66).

A közelség és távolság szubjektív érzékelésének leírására többféle fogalom használatos. Ezek között a leggyakrabban a mentális határ, mentális távolság jelenik meg. „A mentális határ fogalma alatt azt a képzeletbeli vonalat értjük, mely az egyes ember területi identitásának végső földrajzi pontjait köti össze, s amelyen belül élők még a ‘mi’ csoportjába, s a rajta kívül élők az ‘ők’ csoportjába sorol, tehát egy pszichikai távolság térbeli leképezése.” (Hardi et al. 2009, 20) A fogalom megalkotója (Svensson – Balogh 2018), Henk van Houtum a *mentális távolság* fogalma alatt „egy másik ország hasonlóságának egyéni, szubjektív becslését”, illetve a konvenciókban meglévő különbségek következményeinek előrejelzését érti (van Houtum 1998, 104). Itt tehát nem egy érzelmi viszonyulásról van szó a szomszédos ország irányában, hanem a határátlépés várható következményeinek racionális mérlegeléséről, amely alapvetően befolyásolja a konkrét térbeli viselkedéseinket meghatározó döntéseinket. A mentális határ gyakorlatilag a mentális közelség és távolság közötti választóvonal, amely ezeken a mérlegeléseken alapul. van Houtum a mentális távolságot szembeállítja a *kognitív távolsággal*, amely a fizikai távolságnak a már megszerzett tudásunkra alapozott megítélését jelenti (Ibid., 111); a *kulturális távolsággal*, amely az érintett országok vagy kultúrák közötti objektiválódott különbségnek felel meg (pl. szokások, erkölcsök) (Ibid, 104); valamint az *affektív távolsággal*, amely viszont a szomszédos országban élők irányában megmutatkozó érzelmi viszonyulásunkat írja le (van Houtum 2000, 70). Ezeknek a viszonyrendszereknek a megjelenítésére gyakran használnak kognitív vagy mentális térképeket. A kognitív térkép tágabb fogalom, amely egyszerre

¹² Magyarul lehetetlen ezt a nyelvi leleményt visszaadni, ezért alapvetően az angol eredetit fogjuk használni. Ugyanakkor a ‘bordering’ megfelelőjeként az ‘elhatárolás’-t, az ‘ordering’ esetében pedig a ‘elrendezés’-t találtam a legkifejezőbb fordításnak.

tartalmaz térképi és szubjektív észleleti elemeket. Barbara Tversky megfogalmazásában a „kognitív térképek térképszerű mentális konstrukciók, amelyeket mentálisan vizsgálni lehet” (Tversky 1993, 14). A kognitív térkép nem is igazi térkép, hanem egy kép, amelyet különböző módszerekkel lekérdezve juthatunk el a mentális térképhez (Letenyei – Morauszki 2019; Tóth T. Zs. 2019). Az elmélet megalkotója, Kevin Lynch, *belső képekről* beszél, „amelyeket az egyén alakít ki egy adott helyszínről” (Ibid., 71), van Houtum (1998, 47) pedig ezeket a térképeket egy adott környezet reprezentációinak tekinti. Határ menti kontextusban azoknak a percepcióknak a beazonosítására használhatóak ezek az eljárások, amelyek a határ túloldalát idegennek, távolinak, esetleg fenyegetőnek – vagy éppen ellenkezőleg, barátságosnak, közelinek és ismertnek mutatják. Ezeknek az észleleteknek a minőségét alapvetően befolyásolják azok a narratívák és diskurzusok, amelyek az adott térre vonatkoznak. Maguk a térképek is (a földrajzi és a mentális térképek egyaránt) „egy adott táj (*landscape*) diszkurzív kifejeződései” (Pötzsch 2017, 219).

2. *Frontière conçue* – a diszkurzív határ. Pötzsch (2017, 219) Laclau-ra és Mouffe-ra hivatkozva a diskurzust az alábbiak szerint határozza meg: „a diskurzusok anyagiasult (*material*) entitások”, amelyek „mindig időlegesen és részlegesen tárgyiasulnak”, és „minden egyént szubjektum pozícióba hívnak, így [...] prediszponálva az észlelést és megismerést”. Griggs és Howarth (2016, 294) szerint: „minden tárgy – a természeti dolgok és fizikai folyamatok, a társadalmi és kulturális jelenségek – egyedi diskurzusokon keresztül nyerik el jelentésüket és jelentőségüket; mindannyian 'diszkurzív módon konstruáltak', több szempontból is. Jóllehet ezek az entitások nyilván 'léteznek' mindenféle diskurzustól függetlenül is, sajátos bevonásuk (*import*) [...] a pozicionálásuktól és az adott szimbolikus kereten belüli használatuktól függ.” Mindez azt jelenti, hogy „az anyagi világ a szubjektum számára csak a diszkurzív módon előkészített (*pre-disponed*) eljárásokon keresztül válik megközelíthetővé...” (Pötzsch 2017, 219). A diskurzus ezért mindig feltételez valamiféle hatalmi elrendeződést, amely az észleleteinket befolyásoló narratívák előállítását koordinálja.

A kortárs határtani irodalom mind a határtájképeket (dell'Agnese 2017), mind a határokat (Newman – Paasi 1998; Agnew, 2008; Popescu 2012) diszkurzív termékeknek tekinti. Ahhoz, hogy a határok relevanciája a polgárok számára evidens

maradjon, szükség van az ezt alátámasztó diskurzusok folyamatos előállítására.¹³ Newman és Paasi (1998, 195–196) szerint a határok létrehozása és reprodukciója mindig valamilyen narratíván keresztül történik. Ezeket a narratívákat a hatalom állítja elő, és a területi szocializáció céljaira használja, amiben meghatározó szerepe van az oktatásnak és a médiumoknak. Ebben a diskurzusban a határ nem kizárólag a határtérség kerítéseként szolgál, hanem „a társadalmi és kulturális gyakorlatokban (*practices*) és a jogszabályokban, valamint a filmekben, regényekben, emlékművekben, ünnepeken és közösségi eseményekben is megjelenik” (Ibid., 196). A határ és az ezt ábrázoló térkép ezért valójában nem feltárja, hanem előállítja az igazságot (van Houtum, 2003, 52).

„A hatalom gyakorlása együtt jár az igaz diskurzusok valamiféle ökonómiájával. Ezek a diskurzusok ebben a hatalomban, belőle kiindulva és rajta keresztül fejtik ki hatásukat. Rákényszerülünk arra, hogy az igazságot előállítsuk, a hatalmat pedig, különös módon, csakis az igazság előállításával tudjuk gyakorolni” – állította Foucault a hatalom mikrofizikájáról szóló előadásában (Foucault 2000a, 319). A diskurzus rendjéről szóló akadémiai expozejában (Foucault 1998) pedig felhívja a figyelmet, hogy ennek az igazságnak az előállítása minden diskurzus esetében magával hozza a szövegalkotásra vonatkozó tér-, idő-, mód- és személybeli korlátozásokat.

Az utóbbi évszázadokban a térről és a határokról szóló, észleleteinket (kognitív és mentális térképeinket) is befolyásoló diskurzus monopóliumát a nemzetállam sajátította ki: „a társadalomról szóló tudás termelésének fontos és elsődleges pólusává vált a térbeliség vonatkozásában is, emellett pedig rendelkezik azon mechanizmusok felett, amelyekkel az általa képviselt igazságnak érvényt szerez” (Varró 2004, 83).

Az új-regionalista törekvések ezt a nemzetállami paradigmát megkérdőjelezve hoznak létre új ellen-diskurzusokat (Brambilla 2017; Bürkner 2017; Rajaram – Grundy-Warr 2007), amikor az adminisztratív határ helyett a határtérségekre fókuszálnak, azokat „kohézív, homogén terek”-ként felmutatva (Popescu, 2012, 128). Mivel a határok társadalmi és politikai gyakorlatok/eljárások és diskurzusok eredményeként jönnek létre, elegendő megváltoztatni a diskurzust, és már meg is változtattuk a határt (Othengrafen et al. 2015; Laine – Tervonen 2017; dell’Agnese 2017).

¹³ Elég itt a 2020-as koronavírus-járvány idején hozott intézkedésekre gondolni: miként helyeződött a hangsúly a lokális fertőzési góccok izolációjáról a nemzetállami izolációra.

3. *Frontière vécue* – a területiség új diskurzusának előállítása. A 2000-es években a határtani irodalmat társadalmi konstruktivista tanulmányok árasztották el, amelyek az emberek mindennapi tevékenységeit elemezve igyekeztek felmutatni, miként hozzák létre tevékenységeik során maguk körül a tereket, és hogyan konstruálják azok határait (van Houtum 2003; Paasi 2005).

A földrajztudományon belüli határtani szakirodalmat feldolgozó tanulmányában van Houtum (2000) három tematikus csoportot különít el. Az *áramlási megközelítéshez* (*flow approach*) tartozó írások a határok barrier funkcióit elemzik a tényezőáramlások szempontjából. Ezek a tanulmányok a 80-as évekig dominálták a határtani irodalmat. A 90-es években került előtérbe a *határon átnyúló együttműködési megközelítés* (*cross-border cooperation approach*), amely a területi integrációra és az ezt elősegítő szakpolitikai és kormányzási háttérre koncentrált. Az antropológiai megközelítés (*people approach*) az előbbivel közel párhuzamosan jelent meg, és vált fokozatosan vezető tematikává. Az ehhez a „társadalmi konstruktivista fordulat”-hoz tartozó szerzők elvetik a fizikai természetű határok tételezését, ehelyett az adminisztratív határokon is túlmutató, a társadalmi csoportok között fennálló vagy az egyénen belül meglévő határokkal és azok dinamikájával foglalkoznak. Kiemelt témájuk az emberi viselkedés és gondolkodásmód elemzése. van Houtum Leimgrubert (1980) idézi, aki szerint a határokat „emberi alkotásokként vagy társadalmi konstrukciókként kell tekinteni, amelyeket a térrel kapcsolatos emberi percepciók és attitűdök határoznak meg” (van Houtum 2000, 68).

Ez a gondolkodásmód a deskriptív megközelítések helyett előnyben részesíti a normatív, akciócentrikus (Werlen 2005), folyamatfókuszú (Popescu 2012) tárgyalásmódot, és ösztönzi olyan diskurzusok és viselkedésmódok elterjesztését, amelyek révén újszerű térfelfogások (*new geographies*) jöhetnek létre (Walsh et al. 2015); új szótárakkal és új társadalmi-térbeli képzetekkel (*imaginary*) (Walsh 2015; Allmendinger et al. 2015); eddig a téralakításban részt nem vevő csoportok bevonásával (Somlyódy Pfiel 2019a). A legújabb határtani irodalmon belül a legkomplexebb módon ezt az irányt a határtájképi (*borderscape*) irányzat képviseli. Magának a fogalomnak a történetét dell’Agnese (2017), illetve dell’Agnese és Amilhat-Szary (2015) ismerteti, kiemelve, hogy a terminust először 1999-ben egy színházi bemutatón használták, s bár egyöntetűen elfogadott meghatározása nem alakult ki, a 2000-es években hallatlanul népszerűvé vált: számtalan tudományos munka mellett számos projekt, egy konferenciasorozat választotta témájául, sőt egy

egyetemi curriculum is ezen a néven fut. A definíciós kísérletek egyrészt a fogalomnak a tájképhez (*landscape*) való kapcsolódását emelik ki, amely a természeti tájnak kulturális jelentéstartományát kölcsönöz. Ebben az esetben azoknak az eljárásoknak, megjelenítéseknek és diskurzusoknak az értelmezésére utalnak, amelyek a határt célozzák megérteni és használni (Rajaram – Grundy-Warr 2007; dell’Agnese – Amilhat-Szary 2015). Másrészt a meghatározások a ’-scape’ szuffixumból indulnak ki, amely valamilyen alkotásra, létrehozásra utal: „A scape eredetileg azt jelenti, hogy formálni, létrehozni.” (van Houtum – Eker 2017, 42) A borderscape egyszerre utal a határok létrehozásának, megalkotásának folyamatára, valamint ezeknek a határoknak a korábbi területiségtől elválasztott, képlékeny (*fluid*) karakterére. A borderscape koncepció „annak szükségességét jelzi, hogy a határokat ne készen adott, a nemzetállamok területi határvonalaihoz tartozó entitásokként vizsgáljuk, hanem mobil, viszonylagos (*relational*) és vitatott (*contested*) helyszínekként, ezáltal fedezve fel ’a vonalon túli’ alternatív határképzeteket” (Brambilla et al. 2017, 2). Ennek az alkotó folyamatnak az eredményeként jönnek létre azok a határtájképek, amelyek eredetileg egy diskurzus reprezentációjaként értelmezendők, de a landscape-ekhez hasonlóan feltételezik az objektivációt is: „egy határ nemcsak a térbeli elválasztás elemeként működhet, hanem új térbeli valóságok létrehozásának eszközeként is” (Popescu 2012, 20).

Végeredményben az új diskurzus a korábbi kemény (*hard*) terekkel szemben/mellett a képlékeny¹⁴ (*soft*) terek kialakítására ösztönöz. Az az alternatív területiség, amely az ezredfordulón kezdett kialakulni, olyan „köztes képlékeny terekben gondolkodik, amelyek a mi saját valós életből nyert tapasztalatainkra vonatkoznak, amikor rutinszerűen átlépjük a határokat” (Faludi 2012, 19).

A képlékeny terek koncepciójának kialakulása nem választható el a relacionista geográfia már ismert, 90-es évekbeli felemelkedésétől. Itt is arról van szó, hogy a hagyományos, tartályszerű térrel szemben új geográfiák, viszonylagos terek (*relational spaces*) születnek, amelyeket a törvényen (jurisdikción) alapuló territorialitás kevésbé határoz meg, mivel azok az adminisztratív határoktól függetlenül, egymásra lapolva, általában funkcionális alapon szerveződnek (Faludi 2009; Faludi 2012; Allmendinger et al. 2015; Othengrafen et al. 2015; Somlyódyiné

¹⁴ A soft spaces magyar változataként Somlyódyiné Pfeil Edit (2019a, 32) verzióját tartom a legjobb megoldásnak, mivel az nem pusztán a keménységgel szembeni lágytságot emeli ki, hanem utal arra a potencialitásra is, ami az aktív téralakításhoz kapcsolódik.

Pfeil 2019a; Somlyódyné Pfeil 2019b). A tér (space) így a területiséggel bíró hellyel (place) szemben tételeződik (Zumbansen 2014).

A koncepció az uniós diskurzusban legalább háromféleképpen jelenik meg. Egyrészt magát az Európai Uniót egyfajta képlékeny térként lehet kezelni, hiszen a közösségi szintű döntéshozatal, politikaalakítás és a közösségi jogszabályi anyag már eleve túlmutat a szigorú nemzetállami határokon. Ugyanakkor maga az Unió képlékeny tere is számos, részben átfedésben lévő térbeli intézményt hozott létre: ilyen az euróövezet, amelynek pl. Dánia és Svédország nem tagja; a schengeni övezet, amelyhez Írország, Románia, Bulgária és Horvátország nem tartozik hozzá, viszont az Unión kívüli Izland, Liechtenstein és Norvégia igen; az Európai Ügyészségnek pedig az érintett kormányok döntése alapján nem fog kiterjedni a joghatósága Írországra, Svédországra, Dániára, Lengyelországra és Magyarországra; de a példák tovább sorolhatóak (Faludi 2012).

A képlékeny terek másik uniós alkalmazási területe a funkcionális térségek kérdésköre, amelyek az adott funkció térbeli kiterjedéséhez alkalmazkodnak, és ezek csak kivételes esetben követik az adminisztratív határokat (Böhme et al. 2011; Faludi 2012; Medve-Bálint – Svensson 2012; EC 2013a; Decoville-Durand 2017; Durand-Decoville 2018; Somlyódyné Pfeil 2019b; EC 2020).

Végül a harmadik alkalmazási felület az európai területi együttműködés (European Territorial Cooperation, ETC) célkitűzés, amely deklaráltan a nemzetállami szint alatti helyi és regionális hatóságok hálózati együttműködését vagy határon átnyúló integrációját hivatott elősegíteni. „Ebben a folyamatban új típusú területek keletkeznek – határon átnyúló területek – amelyek megkérdőjelezzik az államhatárokon belüli feltétlen területi szuverenitásra alapozott létező rend elméleti alapjait” (Popescu 2012, 143). „Az ETC sikerének egyik imperatívusza ezért a közös narratívák megalkotása, amelyek összekapcsolják a konfliktusos nemzeti történelmet a jövő közös víziójával” (Reitel et al. 2018, 17). A Faludi által ösztönzött képlékeny tervezés feladata éppen az, hogy ilyen közös, az adminisztratív határokat meghaladó víziót nyújtson a határtérségekben élők számára (Faludi 2018; Decoville-Durand 2018; Somlyódyné Pfeil 2019a). Ehhez olyan diskurzusok megalkotására van szükség, amelyek lebontják a mentális határokat (is), és képesek megváltoztatni a határtérségben élőknek a térről és a határról szerzett percepcióit és az ebből eredeztethető térbeli viselkedésüket (Othengrafen et al. 2015). A határon átnyúló

térségi együttműködések egy alternatív utat mutatnak fel, amely lényegében a nemzetállami területiség dialektikus meghaladását (megszüntetve megőrzését) jelenti: nem lehetséges ugyanis határon átnyúló együttműködés ott, ahol nem létezik a határ¹⁵; ugyanakkor maga az együttműködés éppenséggel túllép ezen a határon.

A relacionista geográfia és a behaviorista-posztstrukturalista határtan adhatja a kezünkbe azt az elbeszélést és módszertant, amelynek segítségével egy újfajta, a nemzetállami tartályokon túlszorduló területiséget képesek vagyunk megragadni. Ez a területiség nem annyira fizikai természetű, sokkal inkább diszkurzív, relatív és (inter)szubjektív. Ez a területiség egy, az alternatív diskurzus segítségével felépített határtájkép (*borderscape*) formájában jelenik meg, amely az általa előállított tartalmak, reprezentációk, elbeszélések segítségével képes befolyásolni a határtérség lakóinak percepcióit és térbeli viselkedését. Amennyiben sikeres, az érintett lakosság már maga építi tovább, konstruálja és rekonstruálja azt a társadalmi teret (*-scaping*), amely ezt az új területiséget jeleníti meg.

Az adott közösség által konstruált diszkurzív tájképek (*landscapes*) új területi identitásokat (Newman-Paasi 1998; Popescu 2012; Walsh et al. 2015), képzelt közösségeket (van Houtum 2000) alakítanak ki, új térképzetekkel (Geppert 2015). Ezeknek a területi identitásoknak a határai nem szigorú vonalat alkotnak (inkább gyepű jellegűek), és a digitális forradalomnak köszönhetően (ahogy láttuk) egymást is metszhetik. Ez alapján beszél Zielonka (2006) új-medievalizmusról, a középkori plurális világ újjászületéséről, ahol egy adott személy identitását számos különböző narratíva határozta meg (családi-rokonsági, helyi, regionális, vallási, kulturális, gazdasági stb. kötődések). Ugyanakkor látnunk kell, hogy a percepció szintjén (és ezért a diskurzusalakítás szempontjából is) egészen más térben él a ma embere, mint a középkoré. Tény, hogy a modernitás racionalizmusának inkább megfelelő, univerzalizisztikus identitásnarratíva, a nemzetállami nem egyeduralkodó többé, totalizáló diskurzusa meggyengült, és mára számtalan lokális diskurzus jött létre, de a közlekedés majd a kommunikáció forradalma példa nélkül tágította ki az egyes ember területi orientációjának kereteit (akár a világűrre), és ez a középkorhoz képest teljesen új megvilágításba helyezi a *locust*, a helyet magát. A posztmodern korszak óvatossága minden metanarratívával szemben itt is érvényes: míg a középkori alattvalók a lokális-regionális identitásukat meghatározó narratív kereteket készen kapták, és azt lakták be, a mai kor emberének

¹⁵ Ezért nem alakult ki határon átnyúló együttműködés pl. Szerbia és Koszovó, valamint Szerbia és a Boszniai Szerb Köztársaság között: a köznapi diskurzusban ezek között az entitások között nem létezik államhatár.

identitása folyamatosan fluktuálódik, cikázik különféle maga vagy mások által előállított térdiskurzusok között. Ebben az előállítási folyamatban kulcsjelentősége van a hétköznapi térhasználati szokásaink kereteit kijelölő intézményrendszernek, és az ezek által közvetített narratíváknak: „So we need to re-think the governance for 'soft spaces'” (Faludi 2009, 23)¹⁶.

¹⁶ 'Így hát újra kell gondolunk a képlékeny terek kormányzását.'

4 A kormányzás diskurzusteremtő ereje és az adminisztratív határok

Bár maga a fogalom a társadalomtudományok egyik legnépszerűbb terminusává vált az 1990-es évek óta (Ansell – Torfing 2016, 1), a kormányzás (*governance*) egyértelmű definíciója várat magára. Ahogy Bob Jessop (1995, 318) találóan fogalmaz: „sokkal világosabb, hogy mivel szemben fogalmazódik meg a kormányzás, mint hogy minek érdekében” (idézi: Björk – Johansson 1999, 3). Levi-Faur (2014, 9–10) ugyanebben a szellemben mutatja be a *governance*-t, ami „nem egy egységes, homogén vagy hierarchikus megközelítése a politika, a gazdaság és a társadalom tanulmányozásának [...]; nem oksági viszonyok elmélete [...]; nem kormányzat (*government*¹⁷)”. Rod Rhodes ennek okán előszeretettel hivatkozik a Humpty-Dumpty nevű mesefigurára, mondván: „amikor én egy szót használok, akkor az azt jelenti, amit én választok neki jelentésként – se többet, se kevesebbet” (Rhodes 2014, 33).

Mivel a kormányzás elméletének irodalma eklektikus (Stoker 1998, 18), számos eltérő értelmezéssel bír (Chhotray – Stoker 2009, 3), és mivel nem tekinthető egységes elméletnek, hanem sokkal inkább jellemzik a „jelenségek specifikus aspektusait” leírni képes „kontingens elméleti konstrukciók” (Ansell – Torfing 2016, 12), illetve „az ütköző és versengő részletek széles változatossága” (Bevir 2013, 163), célszerűbb itt is genealógiai módszerrel megközelítenünk a kérdést.

4.1 A kormányzás elméletének három hulláma

A relacionista geográfia, a társadalmi konstruktivista határtan és a kormányzás elmélete egymással párhuzamosan, egymásra hatva alakult ki az 1990-es években. Mindhárom gondolkodói „irányzat” megalapozásában meghatározó szerepet játszott a klasszikus nemzetállami paradigma válsága, a vesztfáliai rendszeren belül mutatkozó anomáliák és a weberi bürokratikus állammal (ha úgy tetszik, a foucault-i kormányzatisággal) szembeni kihívások elszaporodása.

1. *New Public Management* - A XX. század nagy részében a nyugati államelméleten belül nagyjából konszenzus mutatkozott arra vonatkozóan, hogy az állam

¹⁷ Magyar nyelven nem lehet visszaadni azt a különbséget, amely az angol 'government' és 'governance' között fennáll. A világos okfejtés érdekében a 'governance'-t hol angolul használom, hol magyarul, 'kormányzás' formában. A 'government' megfelelőjeként (kapcsolódva a foucault-i *governmentality* jelentésrétegeihez, és elfogadva Somlyódy Péter (2019a) szóhasználatát) 'kormányzat'-ként fogom magyarázni.

kizárólagos joggal bír az erő alkalmazására, és hogy feladata az állampolgárok jólétének minél teljesebb előmozdítása, amelyet a demokratikus alkotmányban lefektetett jogok garantálnak (Peters 2014). „Ebben a rendszerben az erőforrások elosztásának kulcsmechanizmusát a hierarchia adja” (Somlyódyne Pfeil 2019a, 19), a bürokrata pedig (ideáltipikus esetben) az állam sajátlagos racionalitását (*raison d'état*) és érdekeit jeleníti meg, és szakértőként biztosítja a választási eredményektől függetlenül ezeknek a tényezőknek az érvényre jutását, megőrzését, szemben az „instabilitással, irracionalitással és szektarianizmussal” (Bevir 2013, 136).

Ebben az időszakban a governance kérdésköre nem számított fajsúlyos kérdésnek, és a fogalom értelmezése is alapvetően különbözött a későbbi definiálási kísérletektől. Lynn (2014, 49) az Oxford English Dictionary meghatározását hozza példaként, amely szerint „a governance az egyének, szervezetek, népek vagy multinacionális egyesületek kormányzása (*governing*), vagyis irányításának, vezetésének és szabályozásának tevékenysége vagy módja...” Ahogy Stoker (1998) emlékeztet, a governance-t sokszor még ma is a government szinonimájaként használják. Bevir (2013) és Somlyódyne Pfeil (2019a) szerint is létezik a governance-nak egy átfogó értelme, ami a kormányzási gyakorlat, a kormányzás folyamatának elemeit általánosan foglalja magában. A jelentésbeli változások a 80-as években először a vállalatirányításhoz (*corporate governance*) kapcsolódóan jelentek meg, és (ahogy már említettük) csak a 90-es években változtatták meg a politikaelméleti és szociológiai diskurzust (Levi-Faur 2014), a weberi modellt erő nemzetközi és nemzeti szintű kihívások hatására. Chhotray és Stoker (2009) ezeket a kihívásokat két világméretű jelenség, a globalizáció és a demokratizáció köré csoportosítva mutatja be.

Egyrészt a világpiac kialakulása, a nemzetközi nagyvállalatok szerepének erősödése és a tőke mobilitásának növekedése megkérdőjelezi az állam gazdaságirányító funkcióját (Virtanen 2004; Bevir 2013). A globalizált világgazdasági folyamatokat valójában már nem a bürokratikus államapparátusok szervezik, hanem az üzleti szereplők (Björk-Johansson 1999). A világot behálózó kommunikációs csatornák nemcsak az összekapcsoltságot erősítik a különböző népek és kultúrák között, hanem a kölcsönös függés érzését is (Björk – Johansson 1999; Chhotray-Stoker 2009), ami a civil szféra nemzetköziesedését, határon átnyúló szervezetek kialakulását eredményezi (Scott 2004; Levi-Faur 2014). Emellett számos olyan környezeti probléma is megjelent, amelyek megoldása meghaladja a nemzetállami

kapacitásokat, és szükségszerűvé teszik az adminisztratív határokat meghaladó fellépést (Scott 2004).

Részben ezeknek a jelenségeknek a hatására szaporodtak el a nemzetállami keretek számára felülről és alulról kihívást jelentő szupranacionális és szubnacionális kormányzási megoldások (Allmendinger et al. 2015; Telle 2017). Ezek között az európai integráció talán a leglátványosabb alternatívája a weberi állammodellnek (Levi-Faur 2014; Ansell – Torfing 2016; Ulrich 2016), de az újregionalizmus, valamint a helyi szereplők határon átnyúló együttműködése szintén a nemzetállami paradigma zárójelezésének tekinthető (Bache 2014).

Másrészt (a fenti folyamatoktól nem függetlenül) a demokratikus eszmék látványosan terjedtek el az egész világon: míg 1974-ben a világ országainak kevesebb mint 30%-a működött a demokratikus jogállam elveinek megfelelően, ez az arány 1994-re 60% fölé nőtt (Chhotray – Stoker 2009, 9). Ez együtt járt a szervezett érdekérvényesítés (Ibid.), az aktív állampolgárság (Ansell – Torfing 2016), a döntéshozatali részvétel (Levi-Faur 2014), a pluralizmus és a differenciálódás (Ulrich 2016) értékeinek hangsúlyozásával, érvényesítésük követelésével.

Mindezzel párhuzamosan nagy mértékű atomizálódás is végbement a modern társadalmakban. Ahogy azt Tocqueville a XIX. század elején előrejelezte, a feltételek egyenlőbbé válásával (demokratizálódás) radikálisan megerősödik az individualizmus (Tocqueville 1993), ami gyengíti a társadalmi kohéziót (Jessop 2011). Ezeknek a jelenségeknek a hatására egyre többen kezdtek a társadalom kormányozhatatlanságáról (*ungovernability*) írni (Jessop 2011; Torfing 2014), amit jelentősen erősített az állammal és általában a hierarchikus szervezetekkel szembeni általános ellenérzés, az állami reformokkal kapcsolatos frusztráció (Levi-Faur 2014). Egyre többen látták úgy, hogy a klasszikus jóléti állam egyszerűen „túlterhelt” (*overloaded, overburdened*), és képtelen biztosítani az egykori *polícia* szellemében felvállalt feladatát, a fejlődő közösség tagjainak boldogítását, jólétének előmozdítását (Jessop 2011; Bevir 2013; Ansell – Torfing 2016). A túlterhelt állam maga is egy tehertétellé változott a társadalom számára. Az 1990-es években ezért vált általánossá az a vélekedés, hogy az állammodell „kiüresedett” (*hollowing out of the state*), és hogy küldetésének teljesítését más modellre kellene bízni (Stoker 1998; Kramsch – Hooper 2004; Rhodes 2007; Davoudi et al. 2008; Svensson 2014). A megoldás keresésénél pedig a mai viszonyok komplexitásából célszerű kiindulni, ti.

hogy senki nem képes egyedül átlátni a kihívások teljes rendszerét, illetve erőforrásai és kapacitásai segítségével megoldani azokat (Chhotray – Stoker 2009; Ansell – Torfing 2016). A kormányzás felelősségét szét kell teríteni vertikálisan és horizontálisan is.

A governance irodalom első hullámát (a regionális politikához és a határtanhoz – lásd: „*flow approach*” – hasonlóan) a neoliberális és a neoklasszikus gazdaságtan uralta. A kormányzat hatékonytalan működésével szemben ez az irányzat a piacok működésének organikus szabályozó mechanizmusait helyezte előtérbe. A 80-as években végrehajtott neoliberális reformok arra irányultak, hogy a közszolgáltatásokat kiszereződjék piaci vagy kvázi-piaci szereplőknek, ezáltal csökkentve az állam túlterheltségét, ami lehetővé teszi a bürokrácia leépítését és a közkiadások csökkentését. Az állam feladatának nem a szolgáltatások nyújtását látták, hanem olyan szabályozók biztosítását, amelyek az üzleti szereplők hatékony működését segítik. Az alapvetően a korszakban divatos racionális döntéshozatali alapokon építkező modell a New Public Management (NPM, új közigazgatáspolitikai) elnevezést kapta. Az NPM a túlköltséges bürokráciát a milli-hayeki minimális állammal, a centralizációt erősítő szakértői kormányzást a lakosság preferenciáit tökéletesen megmutató piaccal, a közszolgálat és állampolgárokat menedzserekkel vagy szolgáltatókkal, illetve fogyasztókkal helyettesítve azt az ambíciót fogalmazta meg, hogy egy deregulatív rendszerben a piac hatékonyabban és tökéletesebben lesz képes a közszolgáltatásokat biztosítani, mint a weberi állam, mivel a „fogyasztók” a legoptimálisabb megoldást fogják választani a piaci kínálatból. Ráadásul az NPM nagyobb átláthatóságot, ösztönző struktúrák alkalmazását, valamint felhasználóbarát megoldásokat fog garantálni (Bevir 2013; Ansell – Torfing 2016).

A 80-as évek második felére világossá vált, hogy ezek a várakozások túlzóak voltak, a közszolgáltatások piacosítása nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Egyrészt a szolgáltatások fragmentációja és divergenciája arra készítette a piaci szereplőket, hogy együttműködő hálózatokat hozzanak létre, aminek eredményeként nem, hogy csökkent volna az intézményesültség szintje, hanem a hálózatok látványos elburjánzását lehetett tapasztalni (Rhodes 2007; Bevir 2013). Az üzleti szféra szereplőinek a piacosítás során azzal is szembesülniük kellett, hogy a megoldandó problémák jelentős részének semmi köze nincs a hatékonysághoz: a környezeti (pl. klímaváltozás) és demográfiai problémák (pl. az idősödés) vagy a terrorizmus

kihívásai nem kezelhetőek a racionális döntések és preferenciaskálák világán belül (Bevir 2013). Az NPM szószólóinak azt is el kellett ismerniük, hogy a piaci viszonyok nem mindig tükrözik az üzleti aktivitások köz- és magánköltegeit és -hasznait. (Jessop 2003). A profitmaximalizációt és veszteségminimalizálást priorizáló neoliberális modellnek számos negatív mellékhatása is volt. Bevir (2013, 144) felhívja a figyelmet, hogy „a racionális döntéelmélet híveit esetenként aggasztja, hogy a demokrácia olyan politikai tranzakciós költségekkel jár együtt, amely a közkiadások folyamatos növekedéséhez vezet”. Ezért az NPM bizonyos ágazatoknak (pl. bankszektor és költségvetés) a demokratikus döntéshozatali mechanizmusok alóli emancipációját szorgalmazza, ami nyilvánvalóan ellene hat az átláthatóságnak és az elszámoltathatóságnak – ami pedig a piacosítás legnagyobb ígérete volt. A piac mindenhatóságába vetett hit helyett ezért a 90-es évek elején a hálózatok kerültek az érdeklődés homlokterébe.

2. *Hálózati kormányzás* - A neoinstitucionalisták a kormányzást „gyakran önigazgató szervezetközi hálózatokként határozzák meg” (Bevir 2013, 23), „amelyek funkciója, hogy akár a kormányzattal együtt, akár nélküle biztosítsák a közszolgáltatásokat” (Somlyódyné Pfeil 2019a). Míg a piaci alapú megközelítés központi viszonyítási pontja a *hatékonyság*, addig a hálózatok közös *értékek* és *normák* köré szerveződnek, és magas szintű kölcsönös *bizalmat* tételeznek fel működésük során (Rhodes 2007). A hálózatokat a korábban diametrikusan egymást tételező és kizáró hierarchiával és a piaccal szemben, egyfajta harmadik útként is szokás definiálni (Somlyódyné Pfeil 2019a), amely képes meghaladni a pluralizmus és korporativizmus közötti szakadékot (Svensson 2014), és választ tud adni „a piac kudarcaira, a hierarchikus koordináció kudarcaira, valamint a társadalmi és technológiai fejlődésre” (Provan – Kenis 2008, 233). A hálózatosodás egyben egyfajta megoldást kínál a világ komplexitásából szükségszerűen eredő ismerethiány problémájára is.

A hálózatok tagjai egymástól autonóm módon elkülönülő, de kölcsönösen egymástól függő (*interdependent*) entitások, szemben a hierarchikus állammal, amelyet az alá-fölé rendeltség; illetve a piacokkal, amelyet a teljes függetlenség jellemez (Torfing 2014). A hálózatokat horizontális belső viszonyrendszerek uralják, amelyeken belül a magán és a közszféra szereplői dolgoznak együtt „folyamatos egyeztetéseken (*negotiations*) keresztül ...” (Torfing 2014, 101).

A hálózati kormányzással szemben is megfogalmazhatóak komoly kritikák. Bevir (2013) szerint például ez a megközelítésmód útfüggőséget implikál, mivel egyrészt az intézményi hálózatok struktúráinak a keretén belül képes csak a kormányzási folyamatokat elképzelni, másrészt nem tudja megmagyarázni a változást (determinista) (Rhodes 2007).

Többen is (Stoker 1998; Rhodes 2007; Othengrafen et al. 2015) kiemelik a hálózatok exkluzív jellegét. Ez azt jelenti, hogy a hálózatok természetüknél fogva kénytelenek limitálni a tagok létszámát (a kormányozhatóság érdekében), és ez azzal is jár, hogy a kizárás és befogadás eljárásait szigorúan rögzített szabályok szerint kell végrehajtaniuk. Ez viszont oda vezet, hogy bizonyos érdekek privilegizált helyzetbe kerülnek a hálózaton belül, gyengítve a demokratikus reprezentációt. Ebből vezethető le a modellel kapcsolatos legjelentősebb aggály, ez pedig a legitimitáció és elszámoltathatóság problémája.

Ebből a szempontból a szakirodalom megkülönbözteti a bemeneti (*input*) és a kimeneti (*output*) legitimitációt. Előbbi a döntések által érintett személyek előzetes beleegyezését (*consent*) és akaratának világos kifejezését jelenti; míg utóbbi a közjónak megfelelő, a döntések végrehajtásából eredeztethető eredményességet és hatékonyságot (hasznot) (Ulrich 2016). A piacvezérelt NPM gyakorlatilag kizárólag az output oldalról legitimitálja a beavatkozásait, mondván, ha a fogyasztó elégedett, akkor a piaci szereplő kiválasztása legitim volt. A hálózati modell viszont egyszerre igyekszik figyelembe venni mindkét tényezőt: a döntéshozatal esetén a participációt, a szolgáltatásnyújtás végén az elégedettséget. Amikor a neoliberálisok az üzleti szereplők kezébe adták a közszolgáltatások nyújtásának lehetőségét, valójában az elszámoltathatóság (*accountability*) esélyét is a vásárlói szavazatokra, vagyis a szolgáltatók közötti kliensvándorlásra bízta. (Ezt hívja Bevir (2013, 145) „teljesítménylegitimitáció”-nak.)

A hálózati kormányzás hívei ezt a problémát kezelhetőnek látják, az állampolgárokat az NPM által rájuk oktrojált fogyasztói pozíciójukból politikailag aktív státuszukba visszahelyezve, mivel az elszámoltathatóságot, az ellenőrzést, a felelősséget, az átláthatóságot és részvételt épp olyan fontos tényezőnek tekintik, mint a hatékonyságot és a hasznosságot (Björk – Johansson 1999). Mint azonban arra a kritikai vizsgálatok rámutatnak, ezt a célját ez a modell is igen gyakran elveszíti (Allmendinger et al. 2015; Othengrafen et al. 2015; Decoville – Durand 2018; Somlyódy Pfiel 2019a). A hálózatoknak egyszerre kell biztosítaniuk a belső (a

tagok felé) és a külső (más szervezetek, egyének felé) legitimitását. E két irányban könnyen konfliktusba kerülhet egymással, ha az egész hálózat érdekei, valamint az egyes tagok sajátlagos érdekei ütköznek, ami nem ritka eset (Provan – Kenis 2008). Az ilyen ütközések esélye annál nagyobb, minél kiterjedtebb maga a hálózat. Ezért kényszerülnek arra ezek a szervezetek, hogy korlátozzák a belépési feltételeket. „A véleménynyilvánítás csatornáit a tárgyalások és a hatalomgyakorlás számára határozzák meg, belső és gyakran zárt arénákként [... amelyek] *maguknál fogva* idézik elő a demokratikus deficit problémáját.” (Veggeland 2004 – kiemelés az eredetiben)

Egyfelől a hálózatok rugalmassága nagy előny a hierarchikusan szerveződő állami bürokráciával szemben, de másfelől ugyanez a rugalmasság felveti az elszámoltathatóság kérdését: hogyan és kit lehet felelősségre vonni, ha az output oldalon kifogások merülnek fel? Hogyan és kit kell bevonni a döntéshozatalba, hogy az elszámoltathatóság biztosított legyen? (Ansell – Torfing 2016; Telle 2017)

3. *New Public Governance* – A fentiek ismeretében nem véletlen, hogy a governance harmadik hullámán belül (amely egyben a diskurzus teljes széttöredezetttségét hozta, sok párhuzamos irányzat megjelenésével – lásd Ansell – Torfing 2016; Somlyódyiné Pfeil 2019a), az 1990-es évek második felétől kiemelt szerep jutott azoknak a gondolkodóknak, akik a kormányzat és kormányzás egymásmellettségét, egymást kiegészítő (és nem kizáró) jellegét, valamint azokat a mechanizmusokat népszerűsítik, amelyek révén e két tényező egymással kibékíthető. Ezeket az irányzatokat összefoglalóan az 'új-weberi állam' koncepciója körül, 'Post-New Public Management' név alatt vagy New Public Governance-ként (NPG) szokták emlegetni (Somlyódyiné 2019a, 21), módszertani hátterét pedig az ún. 'metagovernance' adja, amely azokat a kormányzási mechanizmusokat hivatott vizsgálni és működtetni, amelyek a korábbi modellek kudarcainak okait tárják fel, és azok megoldásait a kormányzás kormányzásaként célozzák (Stoker 1998; Jessop 2003; Jessop 2011).

Az irányzat érveléseinek kiinduló pontja, hogy a korábbi várakozásokkal szemben az állam nem üresedett ki, nem tűnt el, nem adta át a helyét se a piaci szereplőknek, se az államtól független hálózatoknak (O'Dowd 2003; Kramsch – Hooper 2004; Levi-Faur 2014; Rhodes 2014; Torfing 2014; Ansell – Torfing 2016). Az új-weberi állam ugyanakkor nem jelent visszatérést a korábbi, weberi modellhez sem (Stumpf

2017; Somlyódyne Pfeil 2019a). A bürokratikus állam kudarcából táplálkozó, annak antiteziseként kialakult új közigazgatás-politika (NPM) és hálózati kormányzás szintézisének tekinthető NPG igyekszik mindkét irányzat erényeit beépíteni. A lágy (*soft*) kormányzási modelleknek megfelelően a bürokratikus, szakértői alapú kormányzást az állampolgárbarát szolgáltatások kiépítése váltja fel: a rendszer nem belülről, hanem kívülről orientált, eljárásait nem előzetesen, hanem utólagosan értékeli, az állampolgári elégedettség alapján. A képviseleti kormányzás eszközrendszere kiegészül a konzultációval és a közszolgáltatások professzionalizációjával (Stumpf 2017, 20; Somlyódyne Pfeil 2019a, 20).

Ugyanakkor számos ponton a kemény kormányzás elemei is visszatérnek, így pl. az elszámoltathatóság és a politikai felelősség biztosítása érdekében megerősítik a képviseleti kormányzást és a jogszabályok tiszteletét biztosító normákat. A szegénység visszaszorításával és a demokratikus jogok kiszélesítésével, a civil szektor megerősítésével, illetve a partikuláris érdekek iránti nyitottság biztosításával szintén a rendszer legitimitását kívánják garantálni. Emellett fontos szerepet kap a tisztviselői kar éthoszána megerősítése és a korrupció visszaszorítása (Stumpf 2017, 20–22).

Az állam szerepe alapvetően változik meg. A kizárólagos irányítás helyét a szabályozási funkció (*regulatory function*), az ellenőrzés és koordináció veszi át (Levi-Faur 2014; Lobel 2014; Somlyódyne Pfeil 2019a), miközben az állam a kormányzási folyamatok meta-kormányzójává (*'meta-governor'*) (Ansell – Torfing 2016, 5) válik. Fő feladata, hogy az új típusú kormányzási modellen belüli anomáliákat szabályozási és koordinációs eszközeivel kezelje. Ezáltal a kormányzat (*government*) a kormányzás (*governance*) részévé, eszközévé válik (Veggeland 2004), a kormányzat által biztosított legitimitásra szoruló hálózatok a kormányzat árnyékában (*in the shadow of hierarchy*¹⁸), rugalmasan végzik a munkájukat. A kutatók számos elnevezéssel illetik az így kialakult entitást, pl. szabályozó kormányzás (Lobel 2014, 69); kooperatív, plurális és pluralista állam (Somlyódyne Pfeil 2019a, 20, 24); hibrid kormányzás (Levi-Faur 2014, 13); metakormányzás (Stoker 1998; Jessop 2003; Jessop 2011; Rhodes 2014). A New Public Managementtől eltérően ennek az irányzatnak a szerzői hisznek a társadalom

¹⁸ A kifejezés elsőként Fritz Scharpf 1994-es művében jelent meg, azóta a *governance* szakirodalom széles körben használja.

kormányozhatóságában (*governability*), miközben visszahozzák a kormányzásba a törvényszerűséget, legitimitást, a szabályokat és az értékeket (Björk – Johansson 1999, 11).

A kortárs központ nélküli kormányzási elmélet (*decentered theory of governance*) éppen ezeknek a tényezőknek a historicitására, esetlegességére, viszonylagosságára mutat rá.

4.2 Historicista fordulat a kormányzáselméletben

A szerteágazó kortárs governance-irodalmon belül a dolgozat érvelésének kifutása szempontjából kulcs szerepe van az ún. interpretativista fordulatnak (Rhodes 2007; Turnbull 2016). „A kormányzás interpretatív megközelítése topikus váltást (*shift of topos*) jelent az intézményekről a működésben lévő *jelentésekre*. A kormányzás modelljeinek változását a szereplőknek a saját *vélelmeikre* (*beliefs*) és *eljárásaikra* (*practices*) vonatkozó értelmezésére fókuszálva magyarázza. A hétköznapi eljárások az ágensektől származnak, akiknek a vélelmeik és tevékenységeik a *hagyomány* által informáltak, és történeteken keresztül nyernek kifejezést. [Az irányzat] azokat a különféle módokat kutatja, amelyek révén a valamilyen helyzetben lévő cselekvők (*situated agents*) az állam és a civil társadalom közötti határvonalat módosítják, a *dilemmákra* válaszul cserélődő vélelmeik nyomán folyamatosan újraformálva az eljárásokat. Kiemeli a *narratívák* esetlegességét és vitathatóságát” (Rhodes 2014, 39 – kiemelés az eredetiben).

Az elmélet alapjaiban anti-esszencialista, illetve anti-fundacionalista (Griggs – Howarth 2016), de nem szélsőségesen relativista (Bevir 2013). A központ nélküliség azt jelenti, hogy az irányzat

- az intézményeket (a hálózatokat és az állami hivatalokat, sőt magát a nemzetet is) nem állandó, objektív létezőknek tekinti, hanem „az érintett szereplők változó és esetleges vélelmeinek és vágyainak megjelenéseként értelmezett tevékenységek termékeként (*product*)” fogja fel (Bevir 2013, 20), amelyek éppen ezért diverzek és kontingensek (Ibid., 6);
- a politikai intézmények helyére az egyéni tevékenységet (*invidual agency*) helyezi, ily módon „újra szubjektumokkal ’népesíti be’ az államot” (Turnbull 2016, 385);
- elveti a kiüresedett állam és a metakormányzás elméletét, mert azokat az állam tárgyasulásának tekinti, amit inkább a társadalmi lét termékeként (*product*) aposztrofál (Ibid., 7): „Az állam államtalan abban az értelemben, hogy nincs

lényege, és nem [maga] határozza meg azokat a tevékenységeket, amelyekből áll. A mai kormányzás, ebben az értelemben, nélkülözi a központot” (Ibid., 156).

Az irányzat jellemzésére három fogalom a legadekvátabb: historicizmus, narrativizmus, relativizmus.

1. *Historicizmus* - Az interpretativista, központ nélküli kormányzáselmélet historicista megalapozottságára Bevir (2013) mutat rá: minden emberi társadalom, minden politikai entitás (így maga a képviselői demokrácia is) a történelmi adottságok, a hagyományok eredője, amelyet egyfelől az adott korban élő emberek (*situated agents*) vélelmei, vágyakozásai, az általuk használt nyelvjátékok, tevékenységeik, életmódjuk határoznak meg; másfelől azok az eszközök és eljárások, amelyeket az adott korszak kihívásaiként értelmezett dilemmákra¹⁹ adott válaszként alakítanak ki (Rhodes 2007; Bevir 2013). A kormányzási modell ezért mindig hagyomány-, kontextus- és helyzetfüggő: „a kormányzás történeti és kulturális eljárások (*practices*) összessége” (Bever 2013, 156). Ahogy az érintettek vélelmei, vágyakozásai változnak, úgy változnak a cselekvéseik is, és „az ő új cselekedeteikből áll össze a közösségi cselekvés szervezete és új mintázata” (Ibid., 5). Ilyen értelemben az interpretativista irányzat képes a legplauzibilisebb magyarázatát adni a kormányzás változásainak. Míg az NPM szerzői ezt a kérdést elintézik a preferenciák változásának megemlékezésével (a nélkül, hogy a preferenciaváltozások okaira rámutatnának), a neoinstitucionalisták pedig külső tényezőkre vezetnek azokat vissza (a nélkül, hogy megmagyaráznák, hogy miként változtatják meg ezek a külső tényezők az ágensek cselekvését meghatározó vélelmeket és vágyakozásokat), addig a központ nélküli kormányzás az aktorokra koncentrál, az ő szituációfüggő vélelmeiket próbálja meg feltárni, és ezekből magyarázni a kormányzás változásait (Bever 2013). Ebben a feltárásban játszik központi szerepet a diskurzus és a narratíva, valamint a (hermeneutikai) interpretáció.
2. *Narrativizmus* - Ahogy arra már korábban utaltunk, a diskurzus az elbeszéléseknél átfogóbb jelentéssel bír: „[a diskurzus]... egy teljes, meta-szintű nyelvi és logikai rendszer, amely alátámaszt egy kormányzást vagy egy politikai rezsimeket” (Turnbull

¹⁹ A szintén historicista tudománytörténész és tudományfilozófus Kuhn ezeket anomáliáknak hívná.

2016, 383). Sidaway szerint maga az Európai Unió sem egyéb, mint egy diszkurzív nyom (trace) (Sidaway 2004, 174). A diskurzuson belül születnek azok a történetek (*stories*), narratívák, kulturálisan kódolt eljárások, kontextusfüggő szokások, amelyek értelmezésén keresztül lehet közelebb jutni az adott kormányzási formának és társadalmi gyökereinek megértéséhez; illetve ilyen történetek felidőzésén (*storytelling*) keresztül, egyfajta esettanulmányi módszerrel lehet a korábbi politikai rendszerek tanulságait továbbadni (Rhodes 2007, 15; Bevir 2013, 31). Nem véletlen, hogy az interpretativizmus szoros eszmei kapcsolatban áll a gadameri indíttatású kortárs hermeneutikával (a nyelv jelentésrétegeinek vizsgálata episztemológiai szempontból eltérő, történetileg meghatározott értelmezési horizontok mentén); a néprajzzal és kulturális antropológiával (az egyének szubjektív élményeinek értelmezése); és a cambridge-i eszmetörténeti iskolával (a jelentések és eszmék megjelenése az átfogó történelmi tradíción keresztül) (Turnbull 2016, 382). Ezenkívül sokat köszönhet az irányzat a pragmatizmusnak is, amely a világ alapvető határozatlanságát (*uncertainty*) állítja, előtérbe állítva a tapasztalati tanulást (*learning-by-doing*) és a kreatív felfedezést (*creative discovery*) (Ansell 2016). Az elméleti alapvetésnek megfelelően az interpretativisták kerülnek az esszencialista definíciókat, kutatásaik során elsősorban kvalitatív módszereket alkalmaznak, például szövegeket, narratívákat elemeznek, résztvevő megfigyeléseket végeznek, és nyelvi vizsgálatokat folytatnak.

3. *Relativizmus* - Természetesen ezzel az irányzattal szemben is megfogalmazódnak kritikai észrevételek. Más relativista eszmerendszerekhez hasonlóan az interpretativistákat is szélsőséges partikularizmussal vádolják: ahol minden kontingens, ott lehetetlenség normatív állításokat tenni, és így valójában az értékek relativizálása az értékek tagadását eredményezi. Bevir (2013, 31) azonban felhívja rá a figyelmet, hogy a posztfundacionalizmus nem azt jelenti, hogy „az emberek teóriái határoznák meg a benyomásaikat. Mindössze arról van szó, hogy az emberek kategóriái befolyásolják azt a módot, ahogy ők ezeket az érzéketeket megtapasztalják” (Bever 2013, 18). A külső valóság tagadásáról nincs szó, a központ nélküli kormányzáselmélet valójában egyértelmű kiállítás az alulról szerveződő, participatív demokrácia mellett és az elnyomás minden formájával szemben. Az a módszertani relativizmus, amivel itt találkozunk, pusztán azt állítja, hogy nem a

külső valóság a fontos a vizsgálataink során, hanem hogy abból az emberek mit és hogyan tapasztalnak meg, és szűrnék le.

A kritikák másik csoportja éppen ezt a metodológiai relativizmust veszi célba, megint csak hagyományos érvekkel. Egyrészt azt állítják, hogy a narrativizmus nem alkalmas arra, hogy általános érvényű megállapításokkal szolgáljon, alapvető kontingencialista hozzáállása miatt. Turnbull válaszában a komparatív elemzéseket hozza fel példaként, amelyek esettanulmányok eredményeinek összehasonlításán alapulnak. Ennél magasabb szintű generalizációkig nem is szükséges eljutni az interpretativisták szerint, elegendő azokat elbeszélések formájában továbbadni a tervezési folyamatok során (Turnbull 2016, 387).

További kritikai észrevételként fogalmazódik meg, hogy a narrativisták ugyan szkeptikusak a racionális konstrukciókkal szemben, amelyek az élet rugalmasságát nem veszik figyelembe, de amikor egy interpretáció megfogalmazásra kerül egy adott viselkedésminta vagy szóhasználat kapcsán, az éppen olyan racionalizációnak fogható fel, mint egy univerzalista elméletalkotás (Ibid.). Itt valójában a magyarázat és megértés klasszikus dichotómiájáról van szó, amely a hermeneutikai irányzatokkal szemben mindig felveti a fordítói paradoxon problematikáját. A résztvevői megfigyelés egyfajta megoldás lehet erre a felvetésre.

Éri kritika az irányzatot amiatt is, hogy a hagyományok meghatározó ereje valójában az intézményeket értékeli fel, túlzott jelentőséget tulajdonítva a vélelmeket és várakozásokat meghatározó intézményi háttérnek. A narrativisták azonban magukat az intézményeket is a diskurzus elemeinek, narratíváknak tekintik, ami elkerülhetővé teszi az abszolutizálásukat (Ibid.).

Végül felhozható problémaként az is, hogy az interpretativisták túl nagy szerepet tulajdonítanak az egyéni tevékenységnek (*agency*). Valójában azonban az előző felvetéssel ez a kritika megválaszolható: a hagyomány az intézményeken keresztül épp annyira határozza meg az egyének cselekedeteit, mint ahogy az egyének alakítják a dilemmák felmerülése nyomán ezeket az intézményeket (Ibid.).

Ha tüzetesebben megvizsgáljuk a központ nélküli kormányzáselméletet, akkor azt láthatjuk, hogy az módszeresen számol fel a government- és governance-irodalmat meghatározó, olyan klasszikus dichotómiákat, mint struktúra-ágens (lásd az utolsó kritikai érve adott választ), a tények és értékek (amennyiben az értékek történelmi tényekké válnak), állam és

társadalom (amennyiben az államot magát a társadalom folyamatosan változó, kontingens termékeként írja le) stb.

Nem nehéz itt felismerni a párhuzamot a relacionista térelméleti, a szociálkonstruktivista határtani és az interpretativista kormányzáselméleti fordulatok között, amelyek valójában egymást támogatva, nagyjából egy időben zajlottak le, és együttesen eredményezték a tér mint diszkurzív termékre vonatkozó elméletek elburjánzását (lásd:1. ábra).

1. ábra: Tudománytörténeti összefoglaló ábra



Forrás: saját szerkesztés

Összefoglalva: a területiség interszjektív jellemzőit azok a narratívák adják meg, amelyeket a térre vonatkozó észleleteink (*espace perçu*) nyomán fogalmazzunk meg, konceptualizálunk (*espace conçu*). A narratíva tartalmát pedig azok a diskurzusok alakítják, amelyeket a hétköznapi életben alkalmazunk, felső politikai szinten, a médiumokban, a baráti beszélgetésekben, mindennapi tevékenységeink során (*espace vécu*). A diskurzus formálásával látványosan változhatnak meg az észleleteink. A határ túloldalát láthatjuk fenyegetően ellenségesnek (a magyar-román határtérség Ceaușescu idején kimondottan ellenséges képzetektől terhelődött, amelyek a mai napig meghatározzák a határátkeléskor a viselkedésünket); vagy éppen ellenkezőleg barátságosnak (ahogy az utóbbi 10 évben a magyar-szlovák határtérség képe alakult át).

Az európai területi társulások interpretativista kormányzási modellje olyan képlékeny tereket konstruál, amelyek révén a területiség új értelmet nyer. Ebben a megközelítésben a területiség egyfajta interpretációs horizont, amelyen belül új elbeszélések, új szimbólumok, újfajta tevékenységek révén homályos (tehát nem világos vonalvezetésű), a kontextus változásához igazodva könnyen újrafogalmazható (tehát nem szigorú és egyértelmű), az

idegenítés ('othering') helyett a szoros összetartozást ('brothering') előtérbe helyező interszubjektív határészletek jöhetnek létre.

4.3 Az európai határon átnyúló kormányzás evolutív modellje és a reprezentációs paradoxon

Az európai közösség egyik alapítója, Robert Schuman 1950-ben tett, Európa jövőjét meghatározó híres nyilatkozatának fő üzenete volt, hogy ha a francia és a német nehézipart sikerül integrálni, akkor a közös termelésnek köszönhetően a háborúk elveszítik létalapjukat²⁰. A határon átnyúló együttműködés erősítése így egyszerre hoz prosperitást és békét. Ezt deklarálja az Európai Unió működéséről szóló szerződés is, amikor Preambulumában az alapítók egyik legfőbb céljaként határozza meg, „hogy az Európát megosztó határok megszüntetésére irányuló közös cselekvéssel biztosítják államaik gazdasági és társadalmi fejlődését” (EU 2012).

Ennek a diskurzusnak meghatározó eleme a több szintű kormányzás koncepciója, amely segít a hétköznapi gyakorlatba ültetni a határokon átívelő együttműködés elveit. Maguk az EU-s intézmények is megtestesítik a schumani gondolatot, amennyiben a nemzetállamok fölött álló, közös instanciaként mind a 27 országot megjelenítik, de a regionalizáció és a határon átnyúló együttműködés révén ezt a megközelítést az Unió teljes területén, sőt, annak határain túl is érvényesítik.

4.3.1 A többszintű kormányzás az Európai Unióban

Az integráció előrehaladtával egyre hevesebb vita bontakozott ki az európai projekt jövőjéről, amelynek képviselői két álláspont körül csoportosultak: a funkcionalisták vagy neofunkcionalisták a szorosabb integráció mellett álltak ki, amelynek révén a nemzetállami kompetenciák fokozatosan a közösségi szintre emelhetőek; a realisták, neorealisták vagy kormányközi teoretikusok (*intergovernmentalists*) viszont úgy látták, hogy az államok továbbra is dominálni fogják az európai döntéshozatali folyamatokat (Marks 1993; Bache 2014). Közel 30 év távlatából az mondható el, hogy bár hangsúlyeltolódások megfigyelhetőek, a funkcionista-realista vita nagyjából ugyanott tart, mint 1992-ben,

²⁰ A nyilatkozat elolvasható magyar nyelven: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_hu

amikor Marks elsőként fogalmazta meg a több szintű kormányzásról (multi-level governance, MLG) szóló elméletét. A két másik irányzat legfőbb hibájaként azok egyoldalúságát nevezte meg, amennyiben nem vesznek tudomást a szubnacionális szint létezéséről, holott az integrációs folyamat eredményeként egyes kompetenciák erre a szintre kerülnek át (Marks 1993, 392). Ő maga a több szintű kormányzás alatt „a folyamatos egyeztetések (*negotiations*) rendszerét” értette a különböző szintű (szupranacionális, nemzeti és szubnacionális) területi kormányzatok között (Ibid.). Marks megközelítésének a gyengeségét viszont a horizontális szempontok figyelmen kívül hagyása jelentette, aminek felismerése szorosan kapcsolódott a 'jó kormányzás' (*good governance*) koncepciójának elterjedéséhez (Bache 2014). A jó kormányzás nomenklatúráját 1992-ben a Világbank dolgozta ki azzal a céllal, hogy egyfajta demokráciaszint-mérő indikátorrendszer segítségével ösztönözze a demokratikus deficitet küzdő államokat olyan (leginkább neoliberális, NPM alapú) reformok bevezetésére, amelyek nagyobb valószínűséggel eredményezhetik a világbanki kölcsönök szabályos, átlátható és hatékony elköltését (Chhotray – Stoker 2009; Bevir 2013; Ansell – Torfing 2016). Amikor a 90-es évek végén, Romano Prodi elnöksége idején az EU-n belül megindult a közösségi kormányzási reform, részben a 'jó kormányzás' elveivel folyamodtak egy a demokratikus deficitet a legdemokratikusabbnak tartott európai államok által létrehozott Unióban felszámolni hivatott program keretében (Somlyódy Pfiel 2019a). Ennek a fordulatnak a meghatározó dokumentuma a *Fehér könyv a jó kormányzásról* (EC 2001), amely a nyitottság, részvétel, hatékonyság, elszámoltathatóság, koherencia elveit mentén rajzolta meg az MLG jövőjét. 2003-ban jelent meg Hooghe és Marks híres műve, amelyben az MLG-nek két típusát különítették el: az elsőt föderalistának is lehet nevezni, mivel korlátozott számú, egymással átfedésben nem lévő területi egység közötti kompetenciamegosztást definiált; a második a hálózati kormányzás elveinek megfelelően olyan modellt tartalmazott, amelyben a joghatóságok akár többszörösen fedhetnek át térségeket – részben vagy egészben. Ez utóbbi modell már tartalmazza a magán- és az önkéntes szektor bevonását is (Bache 2014; Somlyódy Pfiel 2019a). A Régiók Bizottsága által 2009-ben elfogadott *Fehér Könyv a több szintű kormányzásról* (CoR 2009) már nemcsak az MLG és a szubszidiaritás elvének elválaszthatatlanságát mondja ki (Somlyódy Pfiel 2009a), hanem az egyes politikai szinteken releváns szereplők tudatos bevonását is feladatul szabja. A 2010-es években, a fentiekkel összhangban, elméleti szinten egyfajta „participatív fordulat” (Ulrich 2016, 161) következett be az uniós diskurzusban, és új eszközök bevezetésére is sor került (pl. az állampolgári kezdeményezés, a Transparency Register, a szakpolitikai online

konzultációk stb.), de ezek inkább csak a felületet kapargatják. Peter Ulrich szerint: „[a]z MLG nélkülözi a civil társadalom vagy a civil társadalom képviselőinek inkluzív formáit” (Ibid., 162). Tény, hogy a részvétel és a hatékonyság között egyfajta feszültség áll fenn, amit Dahl ’demokratikus dilemmá’-nak nevez (Peters 2014; Ulrich 2016). Emiatt is nehéz elképzelni, hogy az EU-s tagállamok társadalmait lefedő egyeztetési mechanizmusokon keresztül szülessenek a döntések (azok meghozatala már most is épp eléggé nehézkes és ellentmondásos). Mások arra hívják fel a figyelmet, hogy európai démosz nem létezik (Faludi 2018), és emiatt hiányzik az az európai közszféra, amely egy európai közös civil társadalom kialakulását biztosíthatná (Ulrich 2016). Ez viszont visszahat az európai állampolgárok elkötelezettségére. van Houtum (1998), Castells (2001, idézi: Hooper 2004) és Scott (2004) szerint az európai egység elképzelhetetlen egy közös európai identitás nélkül. Amíg azonban az európai polgárok nem tudnak lényegi szinten beleszólni az európai folyamatok alakulásába, nem várható el tőlük, hogy azonosuljanak az Unióval. Ulrich (2016, 164) szerint azonban nem is arra kellene törekedni, hogy egy közös európai közszféra alakuljon ki: inkább a helyi-regionális kötődéseket kellene megerősíteni, amiknek európai dimenziót a határon átnyúló és transznacionális együttműködés adhat: „a határon átnyúló szubnacionális szintű állampolgárság létezése és létrehozása sokkal valószínűbb, mint a szupranacionális szintűé”. A közös problémák együttes megoldása kialakíthatja a határon átnyúló démoszt (Kennard 2004), ami a kis helyi identitásokon keresztül hozzájárulhat a nagy európai identitásprojekt sikeréhez (Hooper 2004).

Nem véletlen, hogy a több szintű kormányzás Fehér Könyve külön fejezetet szentel azoknak a területi eszközöknek, amelyek a több szintű kormányzás rendszerén belül az országhatárokon átívelő erősebb területi integrációt képesek előmozdítani (CoR 2009, 23–24).

4.3.2 A határon átnyúló több szintű kormányzás evolúciója az Európai Unióban

A határon átnyúló együttműködések történetét az Európai Unión belül a fokozatos intézményesülés jellemzi (Durand 2014; Lange – Pires 2018), amelynek három szintje különíthető el: az informális, a funkcionális-területi és a normatív.

1. *Az informális együttműködések szintje* – A határon átnyúló együttműködést Európában onto- és filogenetikai szempontból is a fokozatos intézményesülés jellemzi (Lange – Pires 2018). A kooperáció kezdeti szintjét az *informalitás* uralja.

A kezdeményezések a határ menti települések polgármestereitől, társadalmi szervezeteitől, intézményeitől (pl. iskolák) szoktak indulni, és az interperszonális kapcsolatok tartják életben, töltik meg tartalommal (Rechnitzer 1999). E kezdeti fázisban a földrajzi közelség vagy a közös táji-kulturális örökség (Mezei 2004), esetleg etnikai-nyelvi azonosság (Lados 2006; Medve-Bálint 2013; Svensson 2013; Medve-Bálint – Svensson 2013; Engl 2016) a fő mozgató rugója az együttműködésnek, amelynek sem agendája, sem intézményi, sem fix finanszírozási háttere nem alakul ki. Rechnitzer (1999, 26) ezt a szintet „spontán településközi kapcsolatok”-ként definiálja, amelyben az egyéni szereplők meghatározó szerepet játszanak, és ezért a bizalomépítés szempontjából kiemelkedő a jelentőségük.

Az informális szint jellemzője, hogy széles körben képes bevonni a polgárokat az együttműködésbe, mindenféle formális kötelezettségek felvállalása nélkül. A két intézmény vagy település között akár spontán módon kialakult kapcsolatok egyre bővülő társadalmi bázis kiépülését segítik elő.

A gyakori találkozások révén aztán nemcsak egymást ismerik meg jobban a szereplők, hanem a határtérseget, a szomszédok adottságait, infrastrukturális ellátottságát, gazdasági és társadalmi potenciálját is, ami könnyen vezethet arra a felismerésre, hogy a komparatív előnyök mentén célszerű volna stratégiai szinten is együttműködni. „Hosszú távú célt megfogalmazó határon átnyúló együttműködés előbb-utóbb állandó szervezet kialakítását követeli meg, melyhez döntési kompetenciát, de egyben erőforrásokat és jogköröket is kell utalni.” (Rechnitzer 1999, 26) A közös problémák (Faludi 2012, 20) vagy a „preferenciák és érdekek homogenitása” (Zumbusch – Scherer 2015, 501) mentén jönnek létre általánosabb, területi orientációjú vagy egy adott kihívásra fókuszáló, funkcionális orientációjú szervezetek (Ibid., 504). Az együttműködés második szintjét ezért *funkcionális-területi* szintnek lehet nevezni.

2. *A funkcionális-területi együttműködések szintje* – A központ nélküli kormányzáselmélet egyfajta igazolásának is tekinthető az a változatosság, ami ezeket a szervezeteket jellemzi (Telle – Svensson 2020), aminek az okát az érintett határtérsegek közötti földrajzi-táji, kulturális, történelmi, közigazgatási, gazdasági, politikai, jogi különbségekben (a kontextus eltéréseiben) találhatjuk meg (Paasi 2011; Durand 2015).

A formalizálás kezdeményezője az Európa Tanács volt, amelynek keretein belül 1957-ben alakult meg a Helyi Hatóságok Európai Konferenciája (European Commission of Local Authorities²¹). Ez a testület már 1966-ban készített egy előterjesztést a határon átnyúló regionális együttműködés támogatása érdekében, amit a tagállamok elutasítottak (Kruppa 2003, 63). Az áttörést az 1980 májusában Madridban elfogadott, a *Területi önkormányzatok és közigazgatási szervek határ menti együttműködéséről szóló keretegyezmény* (CoE 1980) (röviden: Madridi keretegyezmény), majd az 1985-ben Strasbourgban megszavazott, *Helyi önkormányzatok európai chartája* (CoE 2012) jelentette. Utóbbi feljogosítja az önkormányzatokat, hogy közös érdekeik előmozdítása érdekében nemzetközi szövetségek munkájában tagként részt vegyenek. A Madridi keretegyezmény pedig nemcsak elvi szinten támogatja a helyi és regionális önkormányzatok határon átnyúló együttműködéseinek intézményesítését, hanem függelékében öt mintamegállapodást is bemutat az együttműködések szabályozását segítő államközi egyezmények aláírásához, illetve hat tanácsadói szerződésmintát, amelyeket az eltérő berendezkedésű (unitárius vs föderális) államok alkalmazhatnak ilyen együttműködések kialakításánál (Orova 2006, 65). Az 1995-ben és 1998-ban elfogadott első és második kiegészítő jegyzőkönyv²² tovább finomította és gazdagította a keretegyezmény által kínált megoldásokat (Soós – Fejes 2008).

A Madridi keretegyezmény az állami koordináció megőrzése mellett elsőként biztosított jogi háttérrel a határon átnyúló együttműködések intézményesüléséhez. Ezt kihasználva az első Benelux egyezmény (1986), a német-holland Isselburg-Anholt megállapodás (1991), a spanyol-francia Bayonne-i egyezmény (1995), valamint a német-francia-luxemburgi-svájci Karlsruhei egyezmény (1996), expliciten utalva az Európa Tanács keretegyezményére, biztosította a határon átnyúló szervezetek létrehozását az érintett államok között. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a résztvevő országok kormányai engedélyezték a területi önkormányzatok részvételét a szomszédos ország jogrendje alapján megalapított szervezetekben (pl. franciáknak a spanyol *consortio*-kban vagy németeknek a francia határon átnyúló együttműködési csoportosulásokban²³). A megalapított szervezetek nem

²¹ Ma: Congress of Local and Regional Authorities of Europe.

²² http://www.europatanacs.hu/pdf/hatarmenti_egyuttmukodes.pdf

²³ *Groupement local de la coopération transfrontalière*, GLCT – amely tulajdonképpen az európai területi társulások archetípusának tekinthető.

rendelkeztek határon túlnyúló jogképességgel, de a szomszédos államok entitásai egyenjogú tagként vehettek részt a szervezet munkájában.

Az Európai Unió kezdetben kevésbé pozitívan viszonyult ezekhez a kezdeményezésekhez: „Míg az Európai Közösség inkább egy piacvezérelt megközelítést követett, és a határokat a közös európai gazdasági térség redukálható akadályának tekintette, addig az Európa Tanács a szubnacionális határ menti együttműködések erőfeszítéseit igyekezett legitimizálni és népszerűsíteni, és 'a határoknak mint hidaknak az alternatív szemléletét' (O'Dowd 2002, 17) támogatta” (Evrard – Engl 2018, 211). Az Európa Tanács hozzáállása inkább képviselte a van Houtumi antropológiai, az Európai Unióé pedig a neoklasszikus áramlási megközelítést (van Houtum 2000). Paradox módon mégis ez utóbbi megközelítésnek köszönhetően kezdtek el széles körben alkalmazni az Európa Tanács vívmányait. A Regionalizáció Közösségi Chartája²⁴ (1988) már a keretegyezmény szellemében ösztönözte a régiók határon átnyúló együttműködését (Orova 2006, 64), az ugyanebben az évben jóváhagyott INTERREG eszköznek pedig a célja „a helyi és regionális szereplők bevonása az áruk, a személyek, a tőke és a szolgáltatások szabad mozgásával szembeni akadályok felszámolásába, határon átnyúló projektek fejlesztésének támogatásán keresztül” (Wassenberg et al. 2015, 30). Az 1988–89-es pilot időszakban még igen szerteágazó tematikájú kísérleti projektek támogatására került sor 21 millió ECU értékben. Ezt követően a program fokozatosan a határon átnyúló együttműködés legfőbb finanszírozójává és generálójává vált. A támogatási keretösszeg nominálisan megtízszereződött, és a határon átnyúló programok az EU területének 67%-át fedik le (Medeiros 2018). A szakértők között egyetértés alakult ki a tekintetben, hogy a határon átnyúló szervezeteknek a 90-es években tapasztalható elburjánzása elsősorban az EU-s finanszírozási lehetőségnek volt köszönhető (O'Dowd 2003; Virtanen 2004; Medeiros 2020) (nem pedig a Madridi keretegyezménynek) (Perkmann 2002; Telle-Svensson 2020). 2004-re ezek a kezdeményezések már az EU területének felét érintették tevékenységükkel (Popescu 2012, 132).

Bár hivatalos definíció nélkül (Pintér 2008), de a német-holland határon született együttműködések mintájára ezeket a szervezeteket általában eurégióknak vagy

²⁴ http://aei.pitt.edu/1758/1/ep_resolution_regional_11_88.pdf

eurorégióknak²⁵ nevezik. Jóllehet valóban kontextusfüggő, hogy mit is takar az elnevezés, az eddigi definíciós kísérletek alapján megkísérrelhető egy körülbelüli meghatározás megfogalmazása. Ezek alapján az eurorégió államhatárokon átnyúló, egymással szomszédos önkormányzatok (Perkmann 2002; Medve-Bálint 2013; Svensson 2013) továbbá esetenként az üzleti és civil szektor szereplői által (Soós – Fejes, 2008) önkéntes alapon (Medve-Bálint 2013; Telle 2017), alulról kezdeményezett módon (Kruppa 2003), hosszú távú, integrált stratégiai céllal létrehozott (Rechnitzer 1999), többé-kevésbé állandó, de informális együttműködési megállapodásokon nyugvó (Perkmann 2002; Hardi 2004; Orova 2006), önálló jogi személyiség és politikai mandátum nélküli (Soós 2006; Ulrich 2016), intézményesített/formalizált partnerségi együttműködés (Veggeland 2004; Medve-Bálint 2013; Svensson 2013), gazdasági, társadalmi és kulturális kapcsolatok kialakítása (Orova 2006), valamint az adminisztratív határok jelentette akadályok megoldása érdekében (Kruppa 2003). Baranyi Béla emellett felhívja a figyelmet arra, hogy az uniós szóhasználatban az eurorégiók egyszerre jelölnek egy „sajátos földrajzi térbeli egységet” és működnek „intézményi forma”-ként (Baranyi 2010, 77; lásd még: Svensson 2013, 29; Svensson – Nordlund 2014, 373). Ez a kettősség avatja ezeket a struktúrákat a funkcionális-területi szint meghatározó szereplőivé.

A lehetséges modellek közül leggyakrabban a horizontálisan szerveződő hálózati kormányzás körébe sorolják őket (Lissandrello 2004; Veggeland 2004; Lados 2006; Medve-Bálint 2013). Ez jelentős rugalmasságot biztosít nekik, ugyanakkor az állandóságuk és a legitimitásuk szintje alacsony. Mivel nem rendelkeznek önálló jogi személyiséggel, leggyakrabban két párhuzamos (tükör) szervezetet hoznak létre a határ két oldalán, és ezek kötnek egymással együttműködési megállapodást (Hardi 2004; Mezei 2004; Orova 2006; Hegedűs 2015). A másik megoldásra példaként a korábban már említett bilaterális megállapodások nyomán létrejött szervezetek szolgálhatnak, ahol az egyik tagállam entitásai egy másik állam joghatósága alatt bejegyzett szervezethez csatlakoznak. Ugyanakkor az így létrehozott intézmény se

²⁵ Az eurorégiókon kívül természetesen számos más elnevezés alatt futó együttműködés ismert, kezdve a nagyobb régiókat, akár államokat vagy tartományokat is magába foglaló munkaközösségektől, a határon átnyúló partnerségeken és szakmai intézményi együttműködésekben (pl. naturparkok, geoparkok, világörökségi helyszínek, vízgyűjtő-gazdálkodási szövetségek, közös kamarák, a francia-belga határon kialakított egészségügyi ellátási körzetek stb.) át egészen az ikervárosi és nagyvárosi agglomerációkig (pl. az Öresund régió, a francia eurodistrictek, illetve a Bécs körül kialakított Centropo együttműködés) és testvértelepülési együttműködésekig. Ezek vizsgálatától most – az érvelés koherenciáját megőrzendő – itt eltekintünk.

szerez jogképességet a határ túloldalán (Evrard 2017)²⁶. Ez számos problémát felvet, például hogy ki a felelős a határon átvezető, közösen kiépített infrastruktúra fenntartásáért, és ki és miként könyvelheti el az ilyen infrastruktúra használatáért lerótt díjakat; hogyan biztosítható, hogy egy adott tagönkormányzat megvalósítsa a rá jutó projektrészt, ha új polgármestere és testülete a választások után ezt már nem tekinti prioritásnak; kit és miként köteleznek a két tükörintézmény vagy a közös szervezet vezetői által aláírt megállapodások; mi történik, ha a párhuzamos szervezetek között aláírt megállapodást az egyik fél megszegi stb. Nem véletlen, hogy az eurorégiók és az őket 1971 óta egyesítő AEBR (Európai Határrégiók Egyesülete) folyamatosan sürgette egy közösségi jogi eszköz bevezetését, amely önálló jogi személyiségként képes a fenti problémákat kezelni (CoR 2010; Durand 2014). A határon átnyúló együttműködés funkcionális-területi szintje így kényszerítette ki a kooperációk *normatív szintre* emelését, az európai területi társulások (ETT-k) formájában.

3. *A normatív együttműködések szintje* – Svensson és Balogh (2018, 129) szerint az ETT „az eurorégiós együttműködés legfejlettebb formája”. Ezt a definíciót alátámasztja az EGTC-rendelet²⁷ megalkotásának folyamata is. Az Európa Tanácsnál már zajlott a Madridi keretegyezmény harmadik kiegészítő jegyzőkönyvének, és ezzel együtt a területi együttműködés területi csoportjára (Territorial Grouping of Territorial Cooperation, TGTC) vonatkozó előterjesztés előkészítése, amikor az ETT-re vonatkozó javaslat az Európai Bizottság asztalára került. A Régiók Bizottsága, az AEBR segítségével 1999 és 2001 között kidolgozott tanulmányában (CoR 2001) már „sürgette a Bizottságot, hogy a közösségi jog keretei között alakítson ki egy eszközt, amely lehetővé tenné ún. Európai Együttműködési Térségek (*European Cooperation Areas*) létrehozását” (Engl 2014a, 15). A Bizottság ekkor még „hevesen ellenezte” a javaslatot, mondván, hogy a tagállami

²⁶ A strasbourgi eurodistrict helyett például éppen ezért más-más jogi személyek hajtották végre a projekteket, mivel magának a központi döntés alapján kialakított eurodistrictnek önálló kompetenciái nem voltak (Geppert 2015, 188).

²⁷ Az európai területi társulás angol megfelelője: European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC), amelyet a honosító magyar jogszabály (2007. évi XCIX. törvény) ’európai területi együttműködési csoportosulás’-ként fordított le. Ezt később *A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő* 2010. évi CXXVI. törvényben egyszerűsítették ’európai területi társulás’-ra. Az uniós rendeletre, az EU-s szakpolitikai háttérre és a külföldi ETT-k hivatalos megnevezésére történő konkrét hivatkozások esetében megtartottam az angol rövidítést, egyebekben az ETT-t használtam.

kormányfőkből és köztársasági elnökökből áll Tanács biztosan visszautasítja azt, mivel a területi politikák kérdésében az EU intézményei nem rendelkeznek kompetenciával, és a határon átnyúló szervezetek létrehozását inkább a tagállamok közötti megállapodások segítségével kell kezelni (Engl 2014b; Gsodam – Alcolea Martínez 2014). A kormányzásról szóló Fehér Könyvbe a megvalósítandó tevékenységek (*action points*) közé mégis bekerült egy határidős feladat, a Bizottságnak címezve: „azzal a céllal, hogy 2003 végéig tegyen javaslatokat, vizsgálja meg, miként lehetne az EU szintjén jobban támogatni a regionális és helyi szereplők transz-nacionális együttműködési kereteit” (EC 2001, 17). A Harmadik kohéziós jelentés 2004-ben már tudósított is róla, hogy a Bizottság egy új jogi eszközt készít elő, amelyet a dokumentum ’határon átnyúló regionális hatóság’-ként nevez meg, és úgy jellemzi, mint ami a tagjai közé tartozó hatóságok nevében hajthat végre együttműködési tevékenységeket (EC 2004, XXXI). Ugyanebben az évben az Európai Számvevőszék másodszor hívta fel a figyelmet egy jogi megoldás szükségességére (Evrard – Engl 2018). A Bizottság ennek megfelelően terjesztette elő 2004. július 14-én az európai *határ menti* együttműködési csoportosulásról szóló (European Grouping of Cross-Border Cooperation, EGCC) javaslatát (Orova 2006; Engl 2014a). Ez változott aztán európai *területi* együttműködési csoportosulásra, azzal párhuzamosan, ahogyan az INTERREG közösségi kezdeményezésből a 2007-től kezdődő több éves programozási ciklusra *európai területi együttműködési* (ETE) célkitűzés lett, a kohéziós politika harmadik célkitűzési tengelyeként.

Az EGTC-kről szóló 1082/2006/EK-rendelet (EC 2006) 2006. július 5-én került kihirdetésre, és mivel rendeletről van szó, a tagállamoknak kötelező volt a jogrendjükbe illeszteni. Ugyanakkor a hatályba lépés időpontjáig (2007. augusztus 1.) csak Magyarország és az Egyesült Királyság fogadta el a vonatkozó jogszabályokat, Málta (utolsóként) csak 2011-ben. Akkor már javában zajlott a rendelet felülvizsgálata, amely a kohéziós politikai csomag részeként 2013. december 17-én került kihirdetésre (EC 2013b).

Definíciója szerint az „EGTC olyan jogi eszköz, amely az EU különböző tagállamaiból származó közjogi entitások, főként helyi és regionális önkormányzatok számára lehetővé teszi az európai uniós jog által jogi személyként elismert, új transznacionális entitás létrehozását” (Gsodam – Alcolea Martínez 2014, 41). Közösségi jogi eszközként – bár a székhely szerinti tagállam jogszabályai vonatkoznak rá – az érintett állami hatóságok csak kivételes esetben (pl.

közbiztonság, közegészség veszélyeztetése, valamint bizonyos formai ellentmondások) tagadhatják meg az alapító tagok csatlakozási kérelmének jóváhagyását, de a társulás létrehozását adminisztratív eszközökkel más esetekben nem akadályozhatják. Mindez azt jelenti, hogy a korábbi formákhoz képest az ETT jóval nagyobb cselekvési autonómiával rendelkezik az államokkal szemben (Evrard 2017) – természetesen a tagok által rá átruházott feladatok és kompetenciák körén belül²⁸. Ennek a formának köszönhetően a határrégió „nemcsak egy funkcionális térségként értelmezhető, hanem egy társadalmi-területi egységként is, amely rendelkezik egy bizonyos fokú stratégiai kapacitással, egy bizonyos szervezeti megoldásra építve” (Perkmann 2003, 157).

Az európai területi társulások másik jelentős újdonsága, hogy tagjai azonos jogokkal bírnak a határ mindkét oldalán (Rechnitzer – Smahó 2011). Szemben tehát a korábbi megoldásokkal, itt nincs szükség párhuzamos szervezetek létrehozására, a székhely szempontjából határon túlinak minősülő tagokat is egyforma jogok illetik meg a szervezeten belül. Ezenkívül az ETT is jogosult a határ túloldalán is projekteket megvalósítani és azok eredményeit fenntartani. Ennek keretében alkalmazottakat vehetnek fel, közcélú intézményeket és vállalkozásokat hozhatnak létre és működtethetnek mindkét érintett országban, és (2013 óta) az általuk nyújtott szolgáltatások díjtételeit is szabadon állapíthatják meg (Evrard 2017).

Az ETT-eket olyan hálózati együttműködési formának tekinthetjük, amelyek stabil intézménnyé váltak (Svensson 2014; Torfing 2014), és ezáltal „a különböző szintű kormányzati intézmények közötti területi együttműködést képesek stabilizálni” (CoR 2009, 23). Ez az állandóság biztosítja a társulásnak azt a képességét, hogy a projektszintű együttműködéseket meghaladva, egy adott funkcionális térségre (vö. ’képlékeny terek’) vonatkozó hosszú távú stratégiákat is meg tud valósítani, enyhítve a helyi választások szülte bizonytalanságot is (Evrard – Engl 2018). EU-s jogi intézményként a láthatósága és az érdekérvényesítő képessége is nagyobb, mint más kezdeményezéseknek.

A rendelet értelmében ETT-t az európai területi együttműködés (ETE) célkitűzés által érintett mindhárom szinten (határon átnyúló, transznacionális és interregionális)

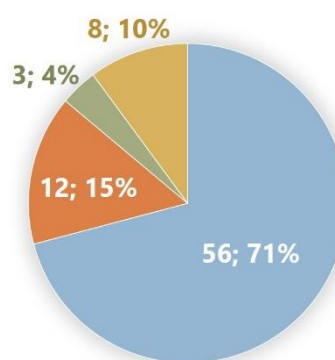
²⁸ Ezt az autonómiát természetesen korlátozza az a tény, hogy a Rendelet alkalmazásához kapcsolódóan a tagállamoknak további kiegészítő (végrehajtási) jogszabályokat is el kellett fogadniuk, amelyek a nemzeti jogrendbe illeszkednek, és amelyek között ezért hiányzik az országhatárokon átnyúló összhang. Az ETT eszköz alkalmazását a mai napig jelentős mértékben hátráltatják ezek a tagállami szint által generált jogi-adminisztratív nehézségek (Evrard 2017).

létre lehet hozni. A tapasztalat ugyanakkor azt mutatja, hogy a helyi szereplők leginkább az eurorégiós együttműködések intézményesített eszközeként tekintenek az ETT-re: a társulások uniós nyilvántartását vezető EGTC Platform honlapján 2021 májusában szereplő 79 ETT közül 56 (71%) sorolható a közvetlen határ menti területi együttműködést támogató intézmények közé. Ezenkívül 12 hálózati (15%), 3 programozási és 8 sajátos (egyedi) célra, pl. egy kórház üzemeltetésére létrehozott ETT működik Európában (lásd 2. ábra).

2. ábra: Az eddig bejegyzett európai területi társulások funkcionális megoszlása

Az ETT-k típusai

- Többcélú határon átnyúló entitás (eurorégió)
- Hálózat
- Programmenedzsment-szervezet
- Egyedi célú regionális együttműködés



Forrás: a Régiók Bizottság adatbázisa²⁹ alapján saját szerkesztés

Mindez azt is jelenti, hogy a rendelet megalkotóinak szándékával ellentétben az ETT-k alapvetően nem az ETE hármas logikája, hanem egyfajta területi funkcionalitás szerint fejlődtek ki, a határtérségek integrált fejlesztésére szakosodott társulások dominanciája mellett. A területi funkcionalitásnak ez a normatív keretek által is megtámogatott modellje új perspektívát nyithat a térről és a határokról szóló narratívák és diskurzusok kialakítása szempontjából: olyan többé-kevésbé szervesült és állandó struktúrákról beszélünk, amelyek a megszokott nemzetállami határokat metsző tájképeket generálhatnak az ott élők fejében (Engl 2016; Evrard 2017). Ezt a potenciált azonban a társulások jelenleg még nem tudják kamatoztatni, aminek az oka a reprezentációs paradoxonban rejlik.

²⁹ <https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRAactivities/Pages/egtc-list.aspx>

4.3.3 A reprezentációs paradoxon

A szerző által „reprezentációs paradoxon”-nak elnevezett jelenség arra a kettősségre reflektál, hogy miközben az EU többszintű kormányzási modelljének köszönhetően a határon átnyúló együttműködések önálló intézményeken keresztül, a térképeken is megjeleníthető módon, jogszabályok által védett keretek között képesek egy térség (képlékeny tér) reprezentációjára, az előbbieken bemutatott evolutív folyamat során fokozatosan elveszítik kapcsolatukat ennek a térségnek a lakosságával. A paradoxon magyarázatához három szerzői kollektíva elméletét használtam fel. Zumbusch és Scherer (2015) a gyenge és az erős intézményesültségre, Provan és Kennis (2008) a megosztott, a vezetői és az adminisztratív hálózati kormányzás sajátosságaira, míg Davoudi et al. (2007) a korlátozott és széles körű részvételre vonatkozó elemzésével segíti a modell megértését.

1. *Gyenge és erős intézményesültség* – Zumbusch és Scherer (2015) modelljének középpontjában az intézményesülési folyamat áll; ennek két típusát elemzik (lásd 1. táblázat).

1. táblázat: Az erős és gyenge intézményesültségű szervezetek összehasonlítása

	Erős intézményesültség	Gyenge intézményesültség
Tagság	zárt, meghatározott reprezentáció	nyitott, rugalmas
Jogi forma	meghatározott jogi forma (közjog)	laza hálózati megállapodások (magánjog)
Szervezeti struktúra	különböző testületek létezése, komplexitás	egyszerű struktúra, mérsékelt komplexitás
Döntéshozatal	többségi szavazás	konszenzus, egyhangú szavazás
A döntések jellege	kötelező jelleg	nem kötelező, kötelezettségek nélküli
Politikai részvétel	politikai és ágazati szakértelem	különböző szakértők, adminisztráció
Idő faktor	hosszú távú perspektíva	rövid- vagy középtávú perspektíva.

Forrás: (Zumbusch – Scherer 2015, 505) alapján saját szerkesztés

A szerzőpáros szerint az intézményesülési folyamatban kezdetleges szinten álló hálózatok laza, rugalmas és nyitott kereteket biztosítanak a résztvevők számára. A nem kötelező jellegű döntések általában konszenzusos alapon születnek, egy

könnyen átlátható és egyszerű döntéshozatali rendszeren belül. Az együttműködő felek nem fogalmazzak meg hosszútávú célokat, hiszen azok eléréséhez a hálózat nem rendelkezik megfelelő stabilitással.

A magasabb szinten intézményesült együttműködési forma kedvezőbb a kisebb létszámú, zárt hálózatoknak, amelyekben belül meghatározott eljárások és szabályok szerint zajlik a munka, akár kvázi-hierarchikus struktúrákon keresztül. Ezek az intézmények inkább alkalmasak funkcionális feladatok ellátására, míg a kevésbé intézményesült megoldások fókuszuk inkább területi³⁰. Az ETT-eket „erősen intézményesült területi fókuszú szervezetek”-ként azonosítják be, „amelyek stabil hátteret képesek biztosítani a hosszú távú kontinuitás, az egyszerűsített döntéshozatali eljárások és a régió konfliktusos ügyeinek kezeléséhez szükséges megerősített potenciál számára” (Zumbusch – Scherer 2015, 516). A társulások ugyanakkor kevésbé szilárd entitások, mint a nemzetállami régiók. Strüver (2004, 27) megfogalmazása szerint „egyesítik a formális intézményesülés és az informális integráció” jellegzetességeit. Ez a kettősség részben az Európai Unióban a több szintű kormányzás által biztosított kereteiben is rejlik (CoR 2009; Svensson 2014; Lange – Pires 2018), hiszen nem arról van szó, hogy a hagyományos területi igazgatási-kormányzási szintek eltűnnek, hanem hogy újabb, alternatív szintek és modellek jelennek meg, amelyek valamilyen mértékben módosítják a kormányzás területi mintázatát. Az uniós rendelet szerint ezeknek a társulásoknak a fő feladata, hogy előmozdítsák a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót a tagjaik által érintett területen belül, de az ehhez kapcsolódó kompetenciák számos más intézménynél találhatóak, tehát az ETT-k nem tudják önállóan elérni kitűzött céljaikat. Jean Peyrony (2020) éppen erre hivatkozva veti fel a társulások kompetenciákkal történő megerősítésének lehetőségét.

2. *A hálózati kormányzás három formája* – Provan és Kenis (2008) tanulmánya, amely kitűnően egészíti ki Zumbusch és Scherer tipológiáját, három modellt különít el (2. táblázat), amelyek a gyenge intézményesültség szintjétől az erős intézményesültségig vezető evolutív utat reprezentálják.

³⁰ Evrard és Engl 2018-ban megjelent tanulmányukban az addig megalapult ETT-k mintegy 70%-át sorolta az átfogó tevékenységet végző társulások közé.

2. táblázat: Provan és Kenis (2008) hálózati kormányzási modelljei

Kormányzási formák	Bizalom	Résztevők száma	Cél-konszenzus	A hálózati szintű kompetenciák szükséglete
Megosztott kormányzás	Magas szintű	Alacsony	Magas	Alacsony
Vezető szervezet	Alacsony szintű, jelentősen centralizált	Mérsékelt számú	Mérsékelt alacsony	Mérsékelt
Hálózati adminisztratív szervezet (NAO ³¹)	Mérsékelt szintű, a NAO-t a tagok ellenőrzik	Mérsékelt vagy sok	Mérsékelt magas	Magas

Forrás: (Provan – Kenis 2008, 237) alapján saját szerkesztés

A megosztott kormányzás a legdemokratikusabb hálózati modell, amelyben nincs a kormányzásnak centruma. A szerzőpáros szerint olyankor érdemes ezt a modellt alkalmazni, amikor a résztvevők száma alacsony, és azonos szektort képviselnek (*domain similarity*), ezért könnyű a célok tekintetében közös nevezőre jutni. Az alacsony létszám olyan erős belső kapcsolatokat alakít ki, amelyek igen magas bizalmi szintet eredményeznek. A résztvevők nem érzik szükségét annak, hogy kompetenciáik vagy feladataik egy részét bármilyen további entitásra ruházzák. Ennek a megoldásnak a hátrányai akkor mutatkoznak meg, amikor az együttműködés feladatterhelése megnő, mivel központi intézmény nélkül valamelyik tagnak kell ezeket a feladatokat ellátni, és ez az exit stratégia népszerűségét növeli az érintett tagnál.

„Ha a bizalom megoszlásának sűrűsége a hálózaton belül csökken, ha a tagok száma nőni kezd, ha a célkonszenzus elvész, és ha a hálózati szintű kompetenciákra vonatkozó igény megnő, a hálózati kormányzás közvetítői formái (*brokered forms*), mint amilyen a vezető szervezet és a NAO, nagyobb valószínűséggel lesznek hatékonyak, mint a megosztott kormányzás...” (Provan – Kenis 2008, 237).

Ha egy kis létszámú együttműködés sikeres, az megnöveli az attraktivitását, egyre többen csatlakoznak, ami miatt a kormányzás egyre komplexebbé válik, és kikényszerít valamilyen szintű hierarchizált megoldást. Ha nő a taglétszám, klikkek, diádok alakulnak ki a hálózaton belül, és ilyenkor a bizalom irányát célszerű egy

³¹ Network Administrative Organisation.

további entitás (NAO) vagy egy centrum (vezető szervezet) irányában kiépíteni. Ebben a helyzetben a hálózat tagjainak már nem elsősorban egymással kell együttműködniük, hanem a centrális helyzetű szervezettel. A hálózati szintű kompetenciák igényét leginkább a hatékonysági elvárás szüli meg. Ha a tagok elvárásai nőnek, az professzionalizálódáshoz, differenciálódáshoz és a hierarchia megjelenéséhez vezet (Ibid., 240).

A vezető szervezeten alapuló modellt akkor érdemes alkalmazni, amikor a résztvevők száma még nem túl magas, viszont a bizalom nem egyenlően oszlik meg (mindenkitől mindenki felé), hanem egy centrális akarat irányában erősödik meg, de a hálózati szintű kompetenciák iránti igény még nem magas, és a célkonszenzus szintje alacsony.

A hálózati adminisztratív szervezet (NAO) létrehozása vagy megbízása pedig akkor hatékony megoldás, ha a hálózati szintű kompetenciák irányában jelentősen megnő az igény. Ilyenkor a résztvevők száma már nagyobb is lehet, mivel közöttük a célkonszenzus magas szintű (ez általában a szervezeti hatékonyságra irányul), és a bizalom is legalább mérsékelten oszlik meg a tagok között (Ibid., 241).

A szerzők szerint a hálózatok evolutív módon fejlődnek a megosztott kormányzási modell felől a centralizált modellek irányába, és ha egyszer ezek közül valamelyiket elérték, akkor nem valószínű, hogy visszatérnek a korábbi formához (Ibid., 247). Ez az evolutív folyamat egyben a részvételi kormányzás elszegényedéséhez, kiüresedéséhez vezet, miközben a hatékonyságot növeli.

3. *A korlátozott és a széles körű részvétel* – Davoudi et al. (2008, 49) szerint a határon átnyúló régiók képesek a területi politikák meghatározására, de egyelőre nélkülözik „a participáció kérdésének koherens megközelítését”. Tanulmányukban a horizontális koordináción belül megkülönböztetik a menedzser szemléletű egyesüléseket (*aggregations*) a proaktívaktól. Míg előbbieket elsősorban valamilyen konkrét közszolgáltatás nyújtására alkalmasak, utóbbiak (amilyen az ETT-k döntő többsége is) tágabb tematikával dolgoznak, és megfelelő keretet biztosítanak a területi átalakításra (*territorial transformation*), a stratégiai tervezés és a helyi fejlesztések koordinációjára is. Az utóbbi csoportba sorolható szervezetek kétféle módon vonhatják be a közös vízió megalkotásába és a fejlesztések megvalósításába az intézményen kívüli szereplőket:

- a korlátozott formális bevonásra (*involve*) leginkább a szervezett csoportok (*organized groups*) alkalmasak, mint amilyenek a kamarák, a civil egyesületek, vállalatok, médiumok stb.; az ő esetükben a konszenzusépítés és a politikai és pénzügyi források elérhetőségének biztosítása képezi az együttműködés alapját;
- a széles körű, diffúz informális részvétel (*widespread participation*) a magukat megszervezni nem tudó, esetleg marginalizált polgárok számára jelenthet megoldást; akiket a deliberatív demokrácia eszközeivel (konzultáció, információnyújtás) lehet megszólítani.

Míg az előbbi csoport tagjai érdekeltté tehetőek az adott területi projekt központi kérdéseinek megvitatásában, alakításában is, utóbbi csoport elsősorban az őket közvetlenül érintő kérdésekben szólítható meg hatékonyan (pl. egy tervezési folyamat során) (Davoudi et al. 2008, lásd 3. táblázat).

3. táblázat: A limitált és a széles körű részvétel főbb jellemzői

	Korlátozott részvétel	Széles körű részvétel
Alanyok	szervezett csoportok	„a polgárok”
Részvétel formalitása	formális részvétel	informális részvétel
Partnerség kiterjedése	korlátozott	nem korlátozott
Az együttműködés célja	konszenzusépítés	a deliberatív demokrácia eljárásainak és a területi együttműködés ismertségének növelése
Az együttműködés formája	közsféra-magánszféra partnerség (PPP)	mikro-döntések, konzultációk, információnyújtás

Forrás: (Davoudi et al. 2008) alapján saját szerkesztés

Az európai határon átnyúló együttműködések intézményesülési folyamata és a participáció szintje fordítottan aránylik egymáshoz (lásd 3. ábra).

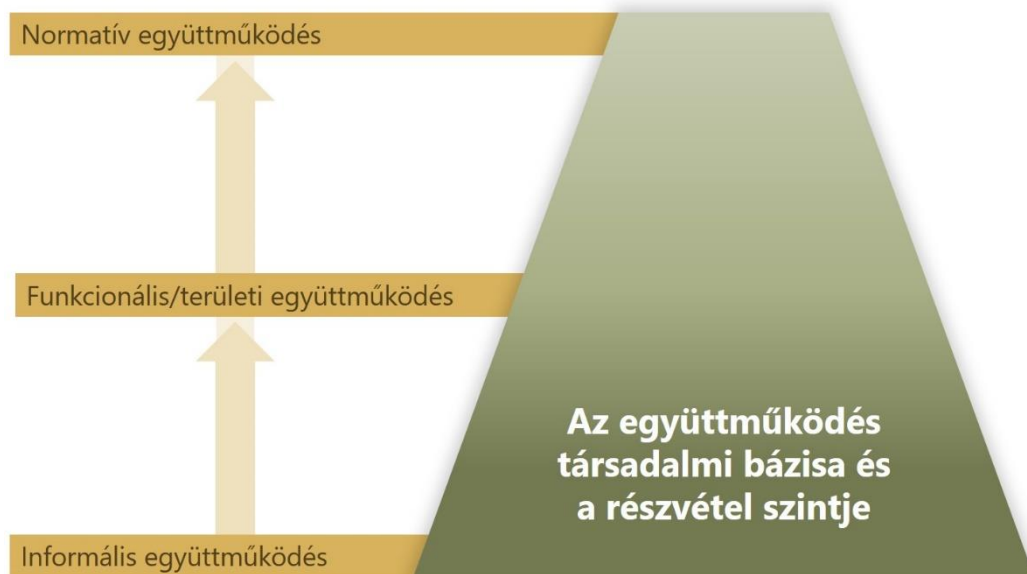
3. ábra: Intézményesültség és részvétel reciprocitása



Forrás: (Zumbusch és Scherer 2015), (Provan és Kennis 2008), valamint (Davoudi et al. 2008) alapján saját szerkesztés

Ahogy láttuk, az együttműködések az utóbbi 60 év során egyre nagyobb fokú stabilitást, láthatóságot és kompetenciaszintet értek el, ezáltal valódi alternatíváját nyújtják a területi diskurzusban a nemzetállami paradigmának, képessé váltak valódi határon átnyúló területi programokat megvalósítani, és ma már ezek eredményeit is fenn tudják tartani közös intézmények, közcélú vállalkozások segítségével. Ezzel párhuzamosan azonban elveszítették a kapcsolatukat az adott térségek polgáraival, s így az *informális szinten* még meghatározó bizalomépítés momentumára fokozatosan marginális tényezővé vált (lásd 4. ábra). „Könnyű idealizálni a képlékeny tereket, amelyek a formális kormányzati szektor merevségéből kitörnek, ha nem vesszük észre, hogy ezek közül sok végül akaratlanul is új merevségeket alakít ki a saját arculatára szabva, amikor kizárja bizonyos hangok és bizonyos szakpolitikai lehetőségek figyelembevételét.” (Othengrafen et al. 2015, 234)

4. ábra: A reprezentációs paradoxon



Forrás: saját szerkesztés

Az ETT eszközzel szembeni legfontosabb kritika szerint a társulások csak vertikálisan jelenítik meg a több szintű kormányzásból eredeztethető *szubszidiaritás* elvét, viszont a *részvételt* horizontális *partnerségek* formájában nem. Engl felhívja a figyelmet rá, hogy „a határon átnyúló intézményi megállapodások gyakran a politikai elitekre korlátozódnak, nem vonnak be más szereplőket és hálózatokat, és ennél fogva se egy magasabb szintű intézményi integrációt nem támogatnak, se a lakosság körében nem tudnak elérni egy szélesebb közfigyelmet és támogatást” (Engl 2016, 6; lásd még: Lange – Pires 2018). „Ahhoz, hogy [az ETT] a területi kohéziót beteljesítse, a közvetlenül választott egyesülések (*assemblies*), a civil társadalom és a magán szektor szereplőit is mobilizálni fog kelleni, és be kell őket vonni az EGTC tevékenységeibe. Ez segíthet növelni az EGTC demokratikus legitimitását...” (Gsodam –Alcolea Martínez 2014, 70)³².

Svensson (2014) arra figyelmeztet, hogy az ETT csak egyike a határon átnyúló együttműködésben különböző kompetenciával részt vevő szereplőknek, és sikeres működéséhez elkerülhetetlen, hogy ezekkel a szereplőkkel tartós és kölcsönösen előnyös partnerséget alakítson ki.

³² Paradox módon, az Európa Tanács által 2009-ben a Madridi Keretegyezmény Harmadik kiegészítő jegyzőkönyvének elfogadott változatában megalkotásra került, 10 éve vajúdo Euregionális Együttműködési Csoportosulás (Euroregional Cooperation Grouping, ECG) intézménye a közszférán kívüli entitásokat is tagjai közé fogadhat (CoE 2009), így túlmutat az ETT-koncepción, de ECG alapítására a mai napig nem került sor.

Ulrich (2016, 158) szerint a határon átnyúló participatív kormányzásnak két feltétele van: az intézményi autonómia (ami magában foglalja az önálló intézmények létét és működőképességét, az autonómia biztosításához szükséges jogi és anyagi forrásokat, valamint a szakpolitikai megvalósítás képességét); illetve a kulturális homogenitás (ami egyfelől az időbeliségből, tartósságból, másfelől a közös kulturális-történelmi örökségből épül fel). Elmondható, hogy nincs más olyan közjogi szervezet, amely nagyobb autonómiával rendelkezne a határon átnyúló együttműködések terén, mint az ETT: ehhez elég széles jogkörökkel rendelkezik, és az Európai Unió jóvoltából hozzáfér anyagi erőforrásokhoz is, tagjai révén részlegesen a szakpolitika alakításához is hozzájárulhat. E téren azonban nyilvánvalóan külső partnerekre is rászorul. Mivel a Rendelet értelmében az ETT-nek civil szervezetek és profitorientált vállalkozások nem lehetnek a tagjai, a Davoudi et al. (2008) által javasolt közszféra-magánszféra partnerség kialakítására célszerű törekedni (Fekete 2017).

A kulturális homogenitás terén már jóval nagyobb kihívásokkal szembesül minden ETT, még azok is, amelyek elvileg etnikailag nagyjából homogén térben jönnek létre, mivel a határ, illetve az *elhatárolás (bordering)* és *elrendezés (ordering)* több évtizedes gyakorlata eltérő identitás- és viselkedésformákat, eltérő nyelvhasználatot és narratívákat alakított ki. Ezért az európai területi társulásoknak tudatosan kell törekedniük arra, hogy az intézményi tartósság ne kizárólag egy technokrata szervezet életben maradását és eredményes fejlesztési tevékenységét biztosítsa, hanem vonja be aktívan „a polgárokat” is a határ légiesítésének folyamatába, ezáltal segítve egy különbségeiben is egységes, homogén kulturális közeg kialakítását. Ennek a homogenitásnak nem az uniformizálás, a hagyományok negligálása jelenti a lényegét, hanem egy határon átnyúló közösség (Popescu 2012), egy határon átnyúló, regionális démosz (Veggeland 2004) kialakítása, amely képes a kölcsönös sztereotípiák lebontásával (Popescu 2012), az adott határtérség közös megalkotásának (*co-makership*) és közös tulajdonként történő értelmezésének (*co-ownership*) (van Houtum – Eker 2017; Lange – Pires 2018) segítségével egy regionális identitás fokozatos létrehozására (Virtanen 2004; Evrard 2017).

5 Az empirikus kutatás folyamata

5.1 A kutatás tárgya: az Esztergom és Párkány központú Ister-Granum együttműködés

Az empirikus kutatás célja annak vizsgálata volt, hogy mennyire képes egy magas szinten intézményesült határon átnyúló kormányzati megoldás befolyásolni a térről szóló diskurzust, és távlatilag ezen keresztül az adott határtérség lakosságának a térről és a határról alkotott percepcióit. Ennek célterületeként az Ister-Granum ETT-t választottam, amely az ezredforduló táján kialakult regionális együttműködést állandósította Esztergom és a szlovákiai Párkány (Štúrovo) térségében.

A társulás 2008-ban, Európában másodikként alakult meg, közel egy évtizednyi informális és eurorégiós előzményeket követően, az Esztergom-Párkány várospár történelmi múltban gyökerező összetartozására épülve. A két város között közel egy évezreden keresztül nem húzódott államhatár: a Szent István által kialakított vármegyerendszeren belül a királyi székhely körüli települések a Duna mindkét partján egy közigazgatási egységbe szerveződtek, így „a Dunának sohasem volt sem gazdasági, sem társadalmi, esetleg etnikai elválasztó szerepe” (Hardi – Mezei 2003b, 67 – idézi: Jaschitz 2010, 99). Ez különösen a Mária Valéria híd 1895. évi átadását követően vált nyilvánvalóvá, megteremtve az állandó fizikai kapcsolatot a vármegye északi és déli részei (a Párkányi és az Esztergomi járás) között.

A mai határ kialakulása a trianoni békeszerződésnek köszönhető: ekkor lett a Dunából államhatár. Bár az első bécsi döntés (1938. november 2.) következtében Esztergom vármegye újraegyesült, a második világháborút lezáró párizsi béke (1947) a trianoni határvonalat állította vissza a térségben.

Az 1920-tól az ezredfordulóig terjedő időszakban az államhatár változó intenzitású szigorúsággal választotta el Esztergomot természetes vonzáskörzetétől (Jaschitz 2010), amit tovább súlyosbított a tény, hogy a hidat mind az első, mind a második világháború harcai során felrobbantották, s így 2001-es újjáépítéséig mindössze 41 éven át szolgálta a régió lakosait (Hodossy 1999).

A második világháborút követően a határon átnyúló kapcsolatok kialakításához a pártvezetés engedélye is kellett, amit bonyolult adminisztratív eljárások után lehetett csak megkapni (Rechnitzer 1999; Bencsik 2015). A határellenőrzés közel olyan szigorú volt, mint a Vasfüggöny mentén, a szabad mozgást a szocialista államok minden eszközzel fékeztek. A határon átnyúló kapcsolatok állami szinten formálódtak.

Ugyanakkor a 70-es évektől kezdve a határrezsím nagyon lassú, fokozatos enyhülése figyelhető meg. 1968-ban megalakult a Magyar-Csehszlovák Gazdasági és Tudományos Műszaki Együtműködési Bizottság Területfejlesztési Állandó Albizottsága, amelybe már a megyék vezetői is meghívást kaptak. Közös rendezési tervek (!) születtek a két Komáromra, illetve Esztergomra és Párkányra (Mezei 2004), sőt, 1977-ben a határtérségre vonatkozóan közös fejlesztési koncepció is készült (Rechnitzer 1999). Megindulhatott a határon átnyúló munkavállalói ingázás Pozsony, Győr, Komárom és Nyergesújfalu térségében, 1985-ben pedig egy nemzetközi szerződést is aláírt a két ország, a magyar és csehszlovák állampolgárok határ menti kölcsönös foglalkoztatásáról (Hardi et al. 2009).

A rendszerváltás időszakában – miközben mindkét ország kiszakadt a Varsói Szerződés kötelékéből, és demokratikus, piacpárti fordulatot hajtott végre – a határ újra ellenséges viszonyokat teremtett. Az első két, Vladimír Mečiar vezette szlovák kormány erősen nacionalista irányzata nemcsak a kapcsolatok fejlesztését gátolta, de ellehetetlenítette a Mária Valéria híd újjáépítését is. A viszonyok az 1995. március 19-én Párizsban aláírt alapszerződés szellemének megfelelően az ezredfordulón, már a nyugati orientációt követő első Dzurinda-kormány idején enyhültek meg. A 2001. április 23-án a helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek határon átívelő együttműködéséről szóló³³ egyezmény (Orova 2006) aláírása megerősítette azt a folyamatot, amely során testvértelepülési és regionális együttműködések százas nagyságrendben jöttek létre a határ mentén. Néhány év leforgása alatt 10 új eurorégió alakult, megkezdte munkáját a kisebbségi, majd a határ menti együttműködési vegyes bizottság, és ebben az időben (1999) nyílt meg az első (tisztán magyar-szlovák) Phare CBC közös kisprojekt-alap is.

Ugyancsak 1999-től keretegyezmény biztosította a határon átnyúló munkaerő-mobilitást, kezdetben éves rendszerességgel meghatározott kvóták szerint, 2003-tól pedig korlátozások nélkül. A 2004-es uniós csatlakozásnak köszönhetően megszűnt a vámkötelezettség, majd 2007-ben a határőrizet is.

Az enyhülési és az uniós csatlakozási folyamatnak köszönhetően az Esztergom és Párkány között civil kezdeményezésre 1991-ben aláírt testvérvárosi megállapodás előbb kistérségire bővült (2000), majd a híd átadását követően egy eurorégió (2003) létrehozásával a korábbi Esztergom vármegyénél jóval szélesebb területre terjedt ki az együttműködés. A 102 helyi önkormányzatot egyesítő eurorégió tagjai közül 86 alapította meg az Ister-Granum ETT-t

³³ Hazánkban kihirdetve a 200/2001.(X.20.) Korm.rendelet keretében:
<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A0100200.KOR>

2008-ban, amelyet további 14 társulás alapítása követett a magyar-szlovák határtérségben. Ezek közül 2, a tatabányai székhellyel 2011-ben alapított, és hat megyét (Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom és Pest a magyar oldalról; Nagyszombat, Nyitra és Pozsony a szlovák oldalról) egyesítő Rába-Duna-Vág, valamint a budapesti székhellyel 2016 elején bejegyzett, Pest és Nyitra megyéket magába foglaló Pontibus ETT fedi le teljes egészében az Ister-Granum területét. Ugyanakkor míg a két másik társulás megyei szintű entitásokat egyesít, az Ister-Granumot helyi önkormányzatok hozták létre. Az RDV, amely egyben a szlovák-magyar INTERREG program kisprojekt-alapját is menedzseli a nyugati határtérségben, és átfogó, a nagyobb régió céljait követő projekteket valósít meg, az Ister-Granummal szoros együttműködésben dolgozik. És bár a Pontibus ETT eddigi tevékenysége jórészt az Ister-Granum területén található Alsó-Ipoly menti településekre korlátozódik, a két társulás a mai napig konfliktusok nélkül, egészséges feladatmegosztás szerint dolgozik egymás mellett.

Meg kell említeni, hogy a 2008-as alapítás óta több önkormányzat elhagyta a társulást, amelynek ma hivatalosan 82 tagja van, de a mintegy 180 000 lakosú Ister-Granum még így is az egyik legnagyobb létszámú ETT az Európai Unióban.

5.2 A kutatás folyamatának bemutatása

5.2.1 Interjúzás

A szerző a kutatás során összesen 22 félstrukturált interjút készített a határ két oldalán. Az interjúk meghatározott kérdéssort követtek (1. sz. melléklet), de a válaszadóknak lehetőségük volt kiegészítéseket fűzni és elkalandozni, ha szükségesnek látták. Ugyanakkor az összevetések érdekében mindig visszatértünk az eredeti kérdéssorhoz. Az interjúalanyok közül 14 képviselte a szlovák oldalt, 7 a magyart, és külön kezeltem az ETT igazgatóját, aki ugyan szlovák állampolgár, de a magyar bejegyzésű ETT igazgatója.

A válaszadók kapcsolatát az ETT-hez az 5. ábra foglalja össze.

5. ábra: Az interjúalanyok kötődése az Ister-Granum ETT-hez

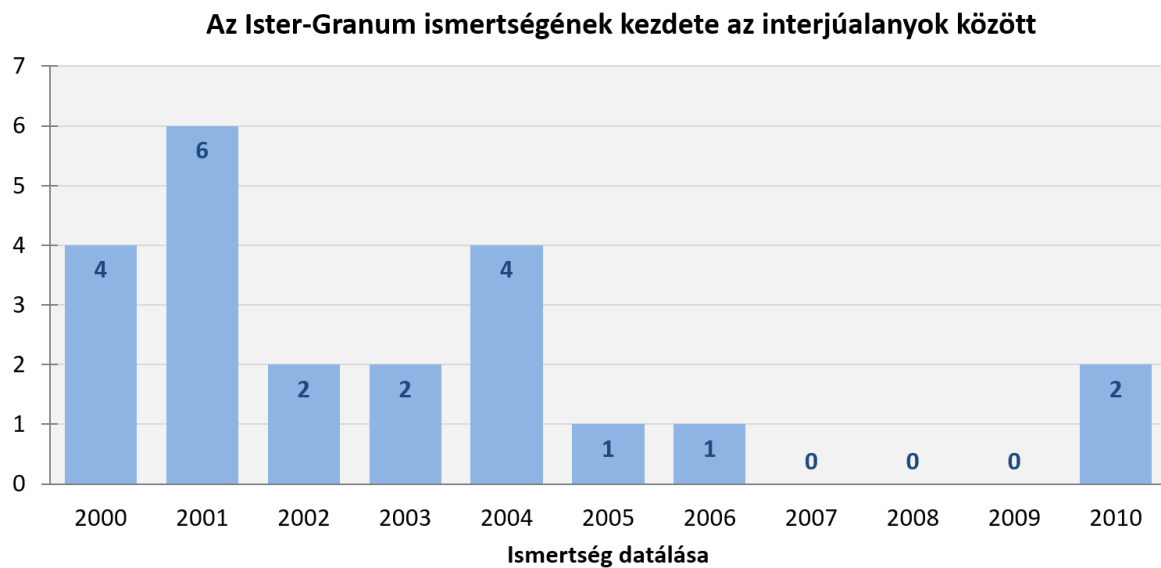


Forrás: saját szerkesztés

A jelenlegi ETT-struktúrához közvetlenül kapcsolódó személyek a felét tették ki az interjúalanyoknak: 6 szenátusi taggal, 3 mostani és 1 korábbi ETT-alkalmazottal, valamint egy felügyelő bizottsági taggal sikerült beszélnem. Az FB-tag az eurorégió alapítását követően részt vett a szenátus munkájában is, így a kezdetekre is volt rálátása. Hasonlóan hasznos volt az egykori párkányi alpolgármesterrel is találkozni, aki az alapítási folyamatban aktívan vett részt, de az interjúalanyok között volt az egyik egykori hangadó polgármester asszony is, akinek a lánya a mai közgyűlések hangadója (utóbbival szintén készült interjú). Az ETT-hez már kicsit lazábban kapcsolódik a párkányi régiófejlesztési ügynökség igazgatója, aki az eurorégió megalapítása óta a határ túloldaláról vesz részt a konkrét projektfejlesztési munkában.

Elmondhatták a véleményüket olyan személyek is, akiknek nincs konkrét kapcsolatuk a szervezettel, viszont akár több évtizedes rálátásuk van az Esztergom és Párkány környéki térbeli folyamatokra, és ismerik az Ister-Granumot is. Volt köztük civil szervezeti vezető, építészmérnök, akinek a nevéhez számos épület fűződik a régióban, újságíró, de sikerült megszólaltatni az Ister-Granum vers-, mesemondó és rajzverseny szervezőjét is. Ez lehetővé tette a külső nézőpontok érvényesítését is az elemzéskor. Előnyként kell megemlíteni, hogy a megkérdezettek zöme meglehetősen régre visszatekintve ismerte az eurorégió történetét, amit 2 frissebb érintett véleményével lehetett árnyalni (6. ábra).

6. ábra: Az interjúalanyok Ister-Granumra vonatkozó ismereteinek kezdete



Forrás: saját szerkesztés

Az egyes interjúk hossza az érintett partner mondanivalójának hosszától függött, a legrövidebb interjú 40 perces, a leghosszabb 1 óra 50 perc hosszúságú volt. A 2020. június 23. és július 14. között lebonyolított beszélgetések zömére kávézóknak került sor, oldott körülmények között, de elkülönülten a többi vendégtől, így biztosítva az őszinte hozzáálláshoz szükséges atmoszférát. Az egyes interjúk leírata jóváhagyásra és javításra minden interjúalanyunk megküldésre került, a dolgozat megírásához a végleges verziók kerültek felhasználásra.

5.2.2 Kérdőívezés

Az Ister-Granum ETT-n kívül a kutatás idején létező eurorégió jellegű európai ETT-k (összesen 53 társulás) tapasztalatait egy kérdőív segítségével gyűjtöttem össze. A kérdőívezésbe bevontam

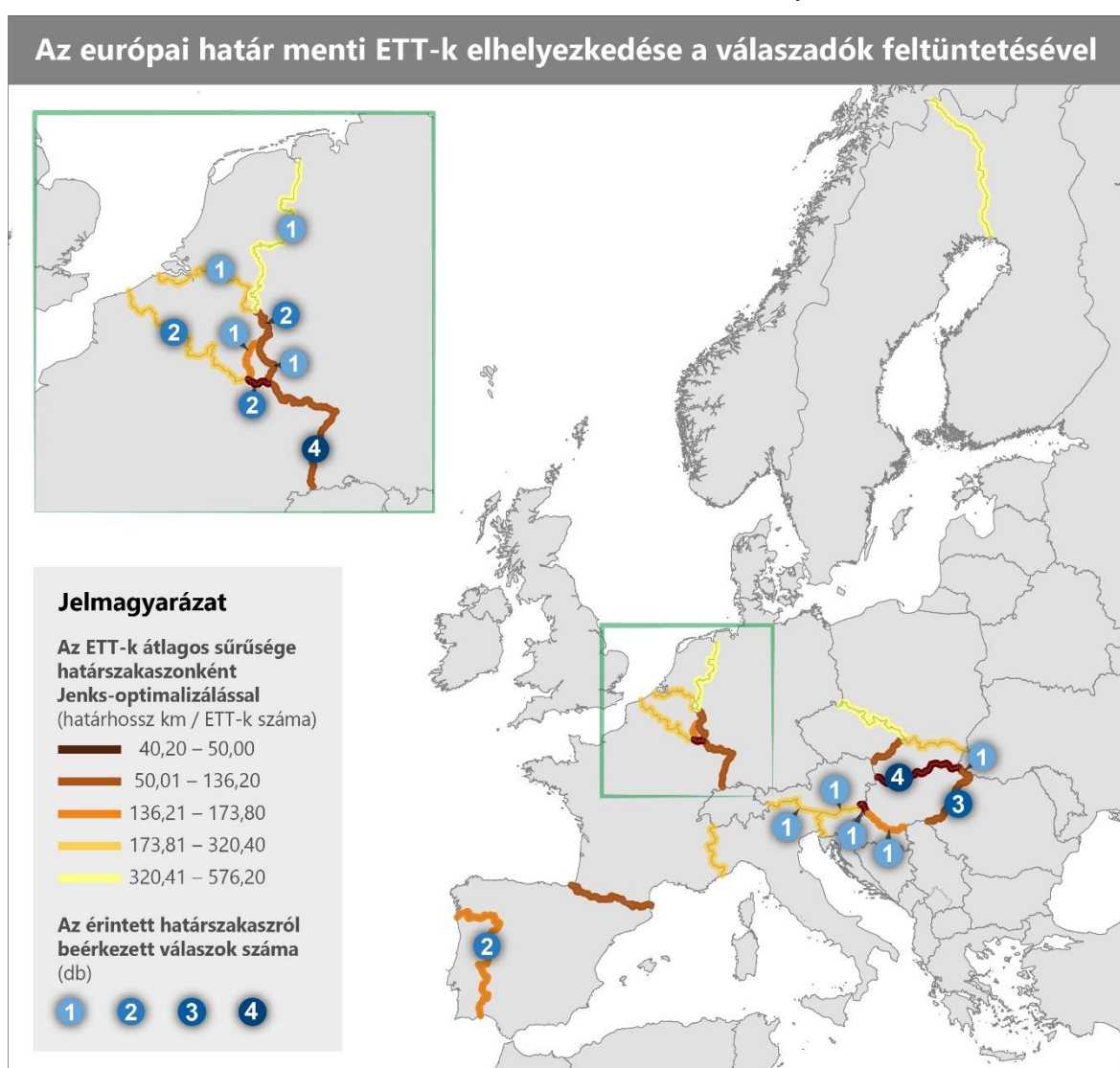
- a magyar részvétellel alapított 25 ETT közül 21-et (egy már megszűnt, kettőnek a felszámolása folyamatban van, egyből pedig az egyetlen magyar tag kilépett, lásd Medeiros 2020, 147),
- a hazánkon kívüli ETT-k közül 32-t.

A magyar ETT-k közül 11 töltötte ki a kérdőívet 2020. június 22. és július 15. között, ami a megszólított társulásoknak csak a fele. Ugyanakkor tudni kell, hogy azok között a társulások

között, amelyek nem reagáltak a háromszori megkeresésre sem, 7 olyan van, amely az utóbbi 3-4 évben nem mutatott semmiféle tevékenységet, így ezek sejtetően nem működnek. Mindez azt jelenti, hogy a ma is működő magyar társulások közül 3 olyan volt, amely nem válaszolt a kérdőívre. Szerencsés körülménynek tekinthető, hogy a válaszoló társulások az összes érintett határszakaszunkat lefedik.

A megszólított 32 európai ETT közül 12 töltötte ki a kérdőívet, 2020. június 22. és július 20. között, ezért a minta nem tekinthető reprezentatívnak. Az összes válaszadó területi mintázatát a 7. ábra mutatja be.

7. ábra: A kérdőívet kitöltő ETT-k területi elhelyezkedése



Forrás: a CESC adatállománya alapján saját szerkesztés

Az ETT-k által fajlagosan legsűrűbben érintett határszakaszok közül csak a spanyol-francia és a cseh-szlovák nem szerepel a felmérésben.

A magyar ETT-k között 6 olyan található, amelyeknek kizárólag helyi önkormányzatok a tagjai, 1 olyan, aminek regionális szintű önkormányzatok az alapítói, és 4 társulás sorolható a több szintű modellek közé. Közülük kettőnek nemzeti szintű tagja is van (az egyik esetben két országos kisebbségi önkormányzat, a másik esetben egy nemzeti park és egy felsőoktatási intézmény képviseli az állami szintet).

A nyugat-európai ETT-k között ezzel szemben mindössze 2 helyi alapítású társulás található, valamint egy tisztán regionális, az összes többi válaszadó több szintű modellt követ, ami nyugaton nem ritka (Durand – Decoville 2020). A nemzeti szint összesen 5 ETT-ben bír képvisellel a maradék 9-ből, míg egyet 5 egyetem alkot. Ennek megfelelően a területi kiterjedésük és a kompetenciáik is jelentős mértékben különböznek egymástól. Az alapítási dátum tekintetében hasonlóan színes képet kapunk (4. táblázat).

4. táblázat: A válaszadó ETT-k alapítási éve

Alapítás éve	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ETT-k száma	2	2	2	4	2	3	1	2	1	2	0	2

Forrás: saját szerkesztés

Mint látható, a válaszadó társulások eltérő tapasztalati háttérrel rendelkeznek, ami szintén segített abban, hogy a felmérés minél reprezentatívabb eredményt hozzon. Egyes kérdések esetében a szakirodalmat is használtam, hogy teljesebb képet kaphak az adott ETT-ről.

A magyar és angol nyelven elérhetővé tett kérdőív négy részből állt: a válaszadóra vonatkozó adatokon kívül az érintett ETT kormányzási modelljére, a társulás kommunikációjára (megjelenésére), valamint a COVID-19 járvány hatásaira irányult (ez utóbbi azért nagyon fontos, mert a határok lezárása egyfajta tesztelése is volt ezeknek az együttműködéseknek: mennyire tartósak kedvezőtlen körülmények között). A kérdőív egyaránt tartalmazott nyitott és feleletválasztásos kérdéseket; utóbbiak esetében, ahol ez szükségesnek tűnt, a válaszadók lehetőséget kaptak megjegyzések hozzáfűzésére is.

5.2.3 Az Ister-Granumra vonatkozó szakirodalom elemzése

Más magyar határtérségekhez képest az Ister-Granum irodalma viszonylag széles. Ez részben a szimbolikus jelentőségű Mária Valéria híd újjáépítését, részben az EU második ETT-jének alapítását övező figyelemnek köszönhető. A régióval és az ETT-vel kapcsolatos szakirodalom 6 csoportba sorolható, amelyet az 5. táblázat szemléltet.

5. táblázat: Az Ister-Granum eurorégió és ETT szakirodalma

Tematikus csoportok	Szakirodalom besorolása
Az Ister-Granum leíró bemutatása	CoR EGTC Monitoring Reports; Hanus et al. 2016; Hardi 2007; Kuthi – Nagy 2005; Mezei 2004; Nagy 2014; Pintér 2008; Soós – Fejes 2008; Tóth G. 2009; URBACT 2010; Vizi 2011
Fejlesztési dokumentumok	CESCI 2013; Kulcsár et al. 2005; Munkácsy – Borzsák – Egri 2008
Ágazati elemzések a térségről	Bartal – Hardi 2005; Eiler 2008; Farkas 2019a; Hartl 2006; 2010; 2016; Jaschitz 2010; 2019; Sikos T. – Szarka (szerk.) 2008; Vári 2002
Az eurorégió és az ETT kormányzáseleméleti vizsgálata	Balogh – Pete 2017; Bartal – Molnár 2006; Bottlik et al. 2019; Fejes 2010; Jenei 2008; Medve-Bálint – Svensson 2012; Medve-Bálint – Svensson 2013; Pete 2017; Pete 2019; Pete – Bottlik 2019; Svensson – Nordlund 2014; Svensson 2015; Telle – Svensson 2020; Svensson 2020
A kezdeményezés eredményességének vizsgálata és értékelése	Engl 2016; Svensson 2013; Törzsök – Majoros 2015
Az eurorégió lakosságának mentális térképe és térhasználati szokásai	Farkas 2019b; Gyelník 2019; Letenyei – Morauszki 2019

Forrás: saját gyűjtés

Mint látható, egyes publikációk (pl. a Régiók Bizottsága által időszakosan megjelentett ETT monitoringjelentések) a kezdeményezés leíró vagy illusztratív bemutatására szorítkoznak, mélyebb elemzés nélkül. További csoportot alkotnak azok a dokumentumok, amelyek a régió fejlesztési kereteit jelölik ki. Ezek nem tudományos, hanem szakmai jellegű írások. A harmadik csoportot a régió eltérő ágazati szempontú elemzései adják. A turizmust elsősorban Hartl Mónika elemezte több tanulmányában (pl. a doktori dolgozatában: Hartl M. (2016)); szintén ő foglalkozott az oktatási együttműködésekkel (pl. Hartl M. 2010); Bartal Anna Mária és Hardi Tamás (2005), illetve Hartl Mónika (2006) elemezte a határon átnyúló munkaerő-mobilitást; az eurorégió interetnikus viszonyainak pedig egy egész kötetet is szenteltek (Sikos T. – Szarka (2008)).

A jelen disszertáció szempontjából a fentieknél fontosabb szereppel bírtak az eurorégió, illetve az ETT kormányzási kereteit elemző tanulmányok, amelyek nemcsak a szervezeti megoldásokkal foglalkoztak, hanem átfogó képet adtak a régió belüli kapcsolati

rendszerekről és az eurorégió társadalmi beágyazottságáról is. Meg kell végül említeni azokat a tanulmányokat, amelyek az Ister-Granum együttműködés eddigi eredményességét, illetve a lakosság mentális térképének alakulásait tárták fel.

5.2.4 Primer források feldolgozása

A primer források körét eredeti dokumentumok képezték, amelyeknek a segítségével számos részletkérdést sikerült feltárni. Ide sorolhatóak a testületi és eurorégiós előterjesztések, munkatervek, az együttműködési megállapodások szövegei, a civil parlament alapító okirata, a Civil Hírmondó cikkei, a konzultatív tanács üléseinek emlékeztetői stb.

Ezeket a dokumentumokat a szervezeti evolúció elemzése során használtam fel.

6 Az empirikus kutatás eredményei: az Ister-Granum ETT mint a térről alkotott új diskurzus eszköze

Az Esztergom és Párkány központú határrégióban az elmúlt 30 évben alapvetően változott meg a világ. A két korábban elzárt, zsákutca jellegű térség kinyílt, az itt létesült határátkelőhely az egyik legforgalmasabbá vált a magyar-szlovák határon, és ez alapvetően változtatta meg az itt élők térszemléletét és térbeli viselkedését. A Mária Valéria hídnak köszönhetően a két ikerváros körül 2020-ra egy látványosan integrálódó határtérség alakult ki. Ezeket a folyamatokat a világméretű koronavírus-járvány miatt hozott intézkedések más határtérségekhez hasonlóan érzékelhetően lefékeztek, de a szűkebb vonzáskörzeten belül várhatóan nem idéznek elő tartós változásokat.

6.1 Egy integrálódó határtérség

Esztergom és Párkány között valószínűleg a híd újjáépítése nélkül is kialakult volna valamilyen szorosabb kapcsolat az uniós csatlakozást követően, de az minden bizonnyal soha nem lett volna annyira magas szinten intézményesült, mint a Mária Valéria híd átadása nyomán. A híd az integrálódó határtérség ütőereként vált az együttműködést segítő legfontosabb kapcsolati tényezővé.

6.1.1 Az integráció ütőere: a Mária Valéria híd

A térség fizikai kapcsolatának számító Mária Valéria hidat elsőként 1919-ben, majd 1927-es újjáépítését követően 1944-ben robbantották fel, mindkét esetben katonai okokból. A második világháború után közel 20 éven keresztül a határ átjárhatatlan volt, amikor (1963-tól) megnyílt a rendszeres révkapcsolat a két város között. Bár az óránként megforduló komp nyilvánvalóan nem pótolhatta a hidat, az áramlások korlátozott újraindításához elegendő volt, amit alapvetően a magyar-magyar kapcsolatok domináltak. Évente sok ezren keltek át az esztergomi oldalról a párkányi híres Simon Júda vásárba, míg a királyvárost kulturális rendezvényei miatt látogatták a szlovák partról.

A 70-es évektől formálódni kezdtek a civil kapcsolatok is, pl. az esztergomi Balassa Bálint Múzeum Baráti Köre és a párkányi Balassi Klub, a képzőművészek, az iskolák között. A József Attila Általános Iskola és a Párkányi Művelődési Központ minden évben közösen rendezte meg a Piktör tábort, amelyen magyarországi és határon túli gyerekek vettek részt.

A rendszerváltást követően a KKV-k fejlesztését célul tűző HÍD Alapítvány pünkösdi vásárain egyre gyakrabban jelentek meg a szomszédos szlovákiai térség egyes vállalkozói is. Az Esztergomi Ipartestület és a Déli Régió Ipartestülete rendszeres üzleti találkozót szervezett, váltakozó helyszínnel. A két szervezet létre is hozott egy gazdasági tanácsadó irodát, amely közös vállalatok alapításában, piaci lehetőségek felkutatásában, képzési lehetőségek kiejánlásában igyekezett a régióbeli KKV-k segítségére lenni.

Kiemelkedően szoros és eredményes együttműködés alakult ki az Esztergomi Képzőművészek Céhe és a Párkányi Galéria között: rendszeresek voltak a közös kiállítások, cserék. A Párkány és Vidéke Kulturális Egyesület és az Esztergom Barátainak Egyesülete a határon átnyúló régió kulturális örökségének feltárásában és megjelenítésében dolgozott együtt.

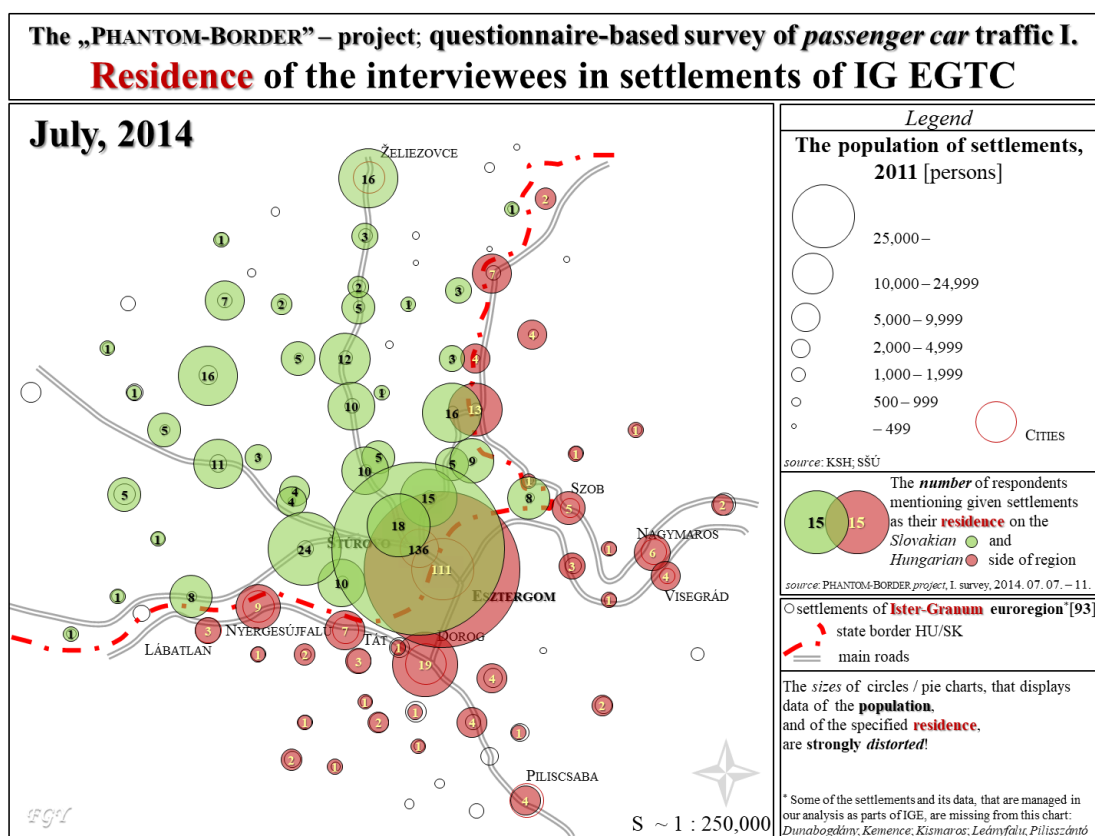
A kezdeményezések közül ki kell emelni a közös hídbizottság szerepét, amely már a 80-as években indítványozta a híd újjáépítését (Törzsök – Majoros 2015, 20; Balogh – Pete 2017, 10). A rendszerváltást követően a két város képviselőtestületén belül is megalakultak a hídbizottságok, amelyek rendszeresen üléseztek váltott helyszínekkel. 1995-ben a két kormány között létre is jött egy elvi megállapodás a híd újjáépítéséről, amelyhez a Phare pénzügyi keretét szerették volna igénybe venni, de az alapszerződés aláírását követően a szlovák fél visszalépett az egyezménytől, főként a híd műszaki paramétereire hivatkozva (ők ugyanis továbbra is számoltak a nagymarosi visszaduzzasztási szinttel, amit a tervek nem vettek figyelembe) (Mezei 2004). Végül a Dzurinda-kormány hivatalba lépését követően sikerült újraindítani a folyamatot. A két miniszterelnök 1999. szeptember 16-án írta alá az újjáépítési szerződést, és 2001. október 11-én került sor az ünnepélyes átadásra. A 18,7 M eurós beruházás felét az Európai Unió állta, a másik felét 50–50%-ban a két kormány. Az átadás valódi közös népünnepély volt, a Mária Valéria híd egyszerre vált a magyar-szlovák megbékélés, valamint a magyar-magyar egymásra találás szimbólumává.

A szűkebb régióon belül az új híd alapvető változásokat idézett elő. Jóllehet a két ország határőrsége jelentősen megnehezítette az átkelést, esetenként akár két és fél órás várakozási időket és ezáltal a két városközpontban közlekedési dugókat generálva (Vári 2002), a lehetőség, hogy át lehet menni, mégis óriási, több évtizede visszafojtott energiákat szabadított fel a térségben. A két korábban elzárt, zsákutca jellegű térség kinyílt – főként a 2007-es schengeni csatlakozásnak köszönhetően –, és funkcionálisan elkezdett összenőni. Az előzetes becslések azzal számoltak, hogy napi szinten 4000 jármű fogja itt átlépni a határt. Az uniós csatlakozást követően azonban már 2005-ben meghaladta a napi átlagos forgalom ezt az értéket (4 636 jármű/nap értékkel), majd folyamatosan tovább emelkedett. 2018-ban a Magyar Közút becsült forgalmi adatai (Magyar Közút 2019) alapján a hídon a forgalom

naponta 6 837 jármű volt, ami éves szinten közel 2,5 milliót jelent. Érdekes felidézni, hogy a híd átadása előtti utolsó évben a komp valamivel több mint 42 000 járművet szállított át a Dunán évente (60-szoros forgalomnövekedés!) (Meggyes 2006). A hídon érvényben lévő súlykorlátozás miatt 2016 őszén uniós támogatással állt szolgálatba a teherkomp-összekötetés, amelyen naponta átlagosan 100-120 kamiont szállítottak át az új komáromi híd 2020-as átadásáig.

A Mária Valéria hídon bonyolódó forgalom jórészt regionális. A legutóbbi, 2014-es és 2015-ös kikerdezőes forgalomszámlálás 8 napja³⁴ alatt begyűjtött adatok szerint az átkelők 72%-ának vagy Esztergom vagy Párkány az úti célja, és az eurorégió magyarországi településein élők 53, míg a szlovák oldalán élők 35%-a általában sem szokott a régió kívüli célpontokra utazni a hídon keresztül (Farkas 2019b). Hasonló eredményre jutott Letenyei és Morauszki (2019). A 8. ábra és a 9. ábra jól érzékelteti, hogy a híd funkcionális vonzáskörzete elsősorban mely térségekre terjed ki.

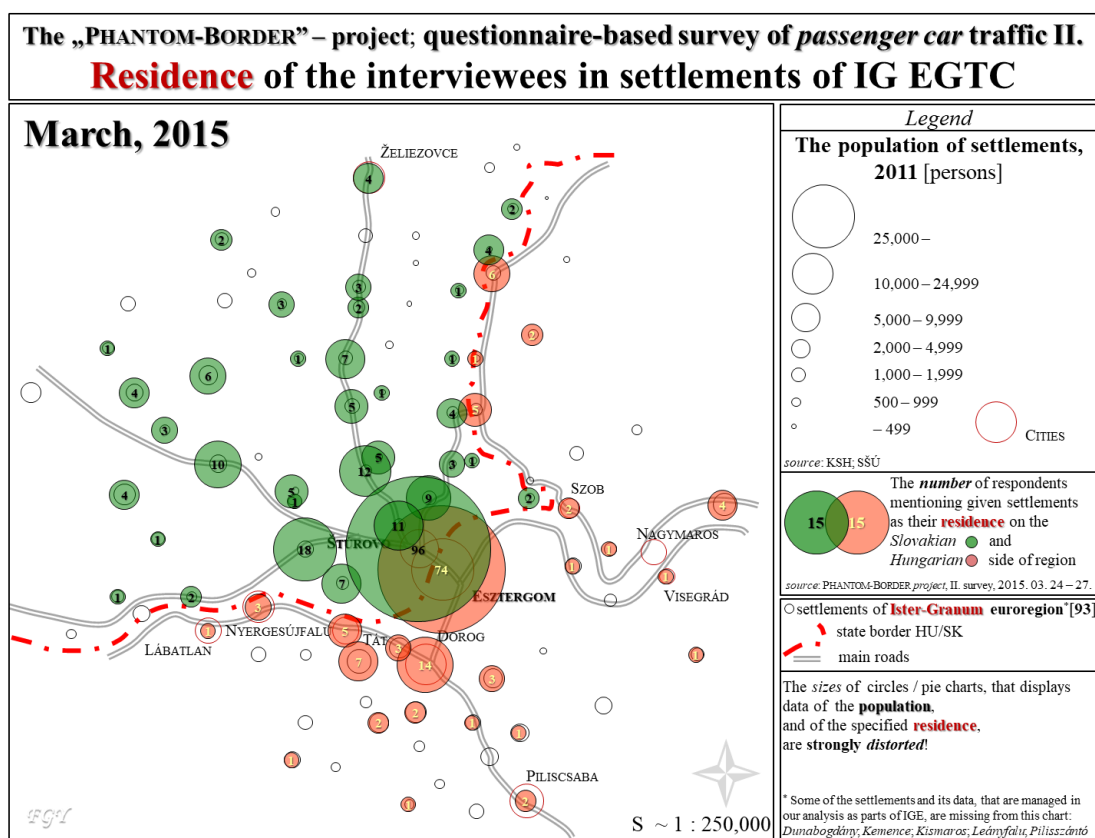
8. ábra: A Mária Valéria hídon lekérdezett, eurorégió belüli utasok lakóhelye (2014. július)



Forrás: (Farkas 2019b, 214)

³⁴ 2014. július 7–10., valamint 2015. március 24–27. között történt az adatfelvétel, összesen 1331 kérdőívet tudtak az ELTE kutatói teljeskörűen, további 39-et részben feldolgozni.

9. ábra: A Mária Valéria hídon lekérdezett, eurorégió belüli utasok lakóhelye (2015. március)



Forrás: (Farkas 2019b, 214)

A leggyakoribb utazási okként a vásárlást mutatták ki a kutatók (a szlovákiai válaszadók esetében 49,8%, a magyar utazóknál 29,46% választotta első helyen ezt az opciót), de gyakori a munkavállalási (21,64, illetve 21,55%) és a szórakozási-kulturális (10,82%, illetve 23,74%) célú mobilitás is (Ibid., 222).

Igen magas (210) azok száma, akik akár naponta többször is vagy legalább naponta (115) átkelnek a hídon, ami szintén azt jelzi, hogy a híd használóinak jelentős része (25%) a legközvetlenebb környékről használja az átkelési lehetőséget³⁵ (Ibid., 227).

A két várost a 229-es számú, menetrend szerinti buszjárat köti össze, amely hétköznapként 6 alkalommal fordul meg a két vasútállomás között. 2020 elején adták át a közös, Mária Valéria bike névre keresztelt közbringarendszert, amelynek 6 dokkolója található Párkányban, 14 Esztergomban, és éves szinten 20 eurós bérlettel használható, határon átnyúló jelleggel.

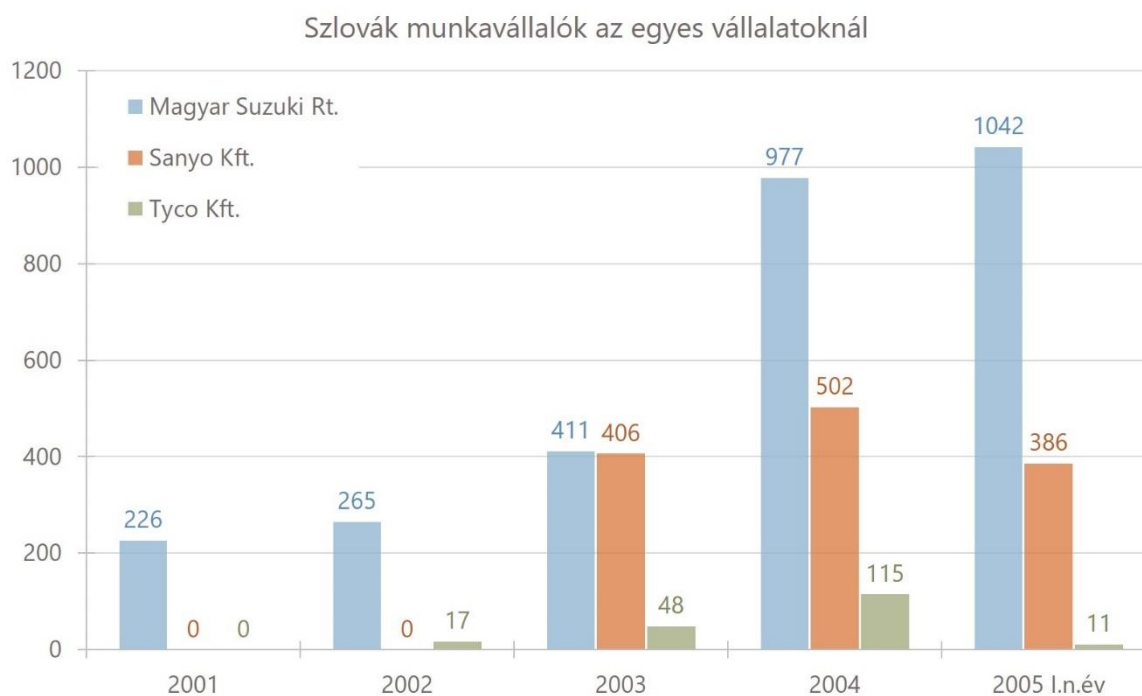
³⁵ Az értékeket bizonyos mértékben torzította a 2014. júliusi adatfelvétel, amikor Párkányban átlagosan 5-6 000 turista nyaral az ottani fürdőben.

6.1.2 A határon átnyúló mobilitás intenzifikációja

A régió idegenforgalmi vonzereje régebben is nagy volt, de a híd átadása óta az attraktivitása tovább nőtt. Az éves szinten 320 ezer vendégéjszakával büszkélkedő Párkány turistái már szervezett utak keretében is felkereshetik az esztergomi és visegrádi látnivalókat, és a párkányi Vadas fürdő is népszerű a magyarországi látogatók körében. Az esztergomi és visegrádi kulturális rendezvényeket nagyon sokan látogatják a párkányi oldalról, míg a Simon Júda vásár kiterjedése a korábbi évekhez képest mintegy háromszorosára nőtt a híd átadása óta.

Részben az esztergomi, dorogi és nyergesújfalui ipari üzemeknek, részben a közeli fővárosnak köszönhetően ez az egyik legfrekvenciáltabb átkelési pontja a határon átnyúló munkaerő-mobilitásnak. A kvótabővítés révén a három legnagyobb esztergomi vállalat (Magyar Suzuki Zrt. SANYO Kft., TYCO Kft.) 2001-ben 226, 2003-ban már 865 szlovák állampolgárnak adott munkát. 2005. első negyedében a Komárom-Esztergom megyében foglalkoztatott 7 135 szlovákiai munkavállaló 22,5%-ának biztosítottak állást (vö. 10. ábra). (Bartal – Hardi 2005) 2007-re a Suzukinál alkalmazott szlovák állampolgárok száma elérte a 2700-at, ami a gyár összes munkavállalóinak 43%-át jelentette (Balogh – Pete, 2017).

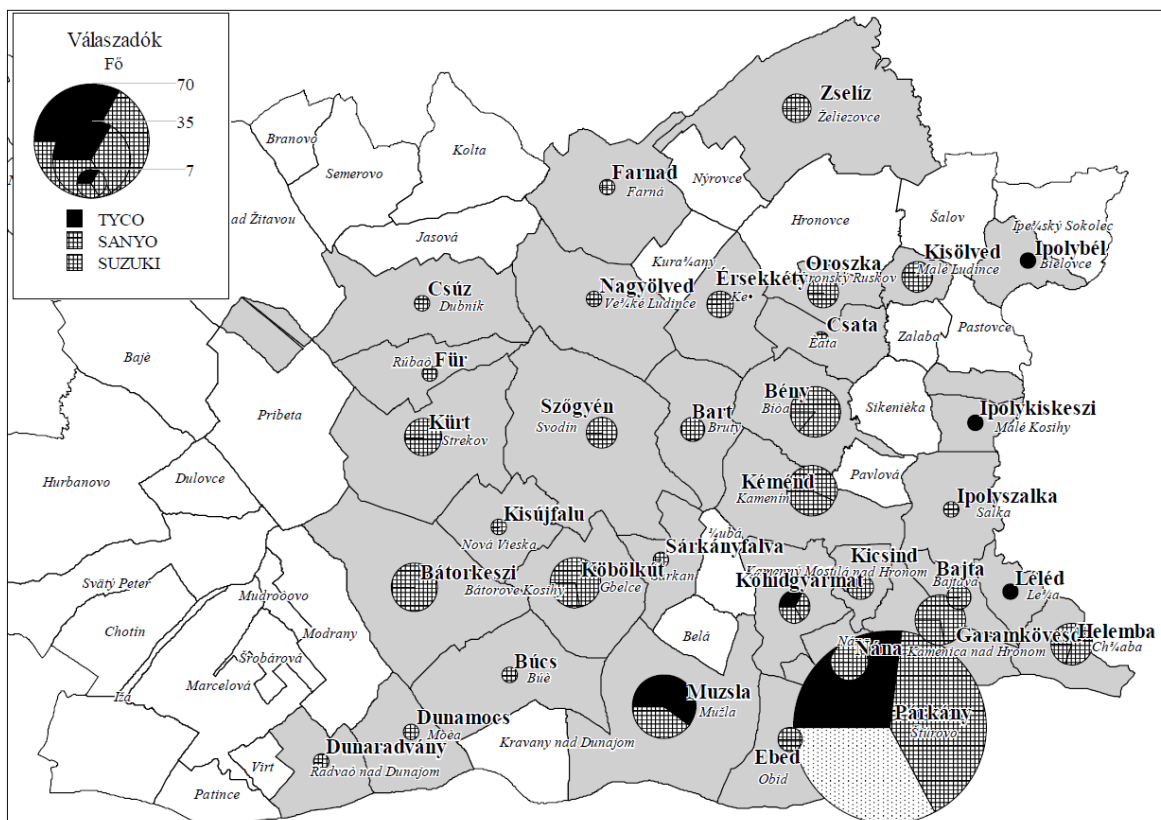
10. ábra: A legnagyobb esztergomi munkaadóknál állásban lévő szlovák állampolgárok (2001 és 2005. I. negyedév között)



Forrás: (Bartal – Hardi 2005, 10) alapján saját szerkesztés

Ami az akkori ingázók lakóhely szerinti megoszlását jelenti, arra Bartal és Hardi (2005) tanulmányából lehet következtetni, bár a minta csak 174 fő megkérdezésén alapult. A válaszadók mindegyike az eurorégió területéről ingázott Esztergomba (vö. 11. ábra).

11. ábra: A válaszadó szlovák munkavállalók megoszlása lakóhely szerint (vállalati bontásban³⁶)



Forrás: (Bartal – Hardi 2005, 14)

Az évek folyamán a munkavállalási célú ingázás mértéke sokat változott. Az uniós csatlakozás időszakában a párkányi térségben 35% fölötti munkanélküliséget mértek, ami egyes települések esetében az 50%-ot is meghaladta (Bartal – Hardi 2005, 7). A kérdőíves felmérés idején az ingázók kimondottan azért választották a magyarországi munkahelyet, mert a szlovák oldalon a nagy foglalkoztatóknál (a párkányi papírgyár és a vasúti átrakodó állomás) a rendszerváltást követő 10 éven belül közel 6 000 munkahely szűnt meg (Gyelník 2019). További érvként szolgált a magasabb fizetés, valamint az, hogy magyarként magyarul tudtak munkát vállalni. Ugyanakkor sok szlovák számára is a magyarországi munkavállalás

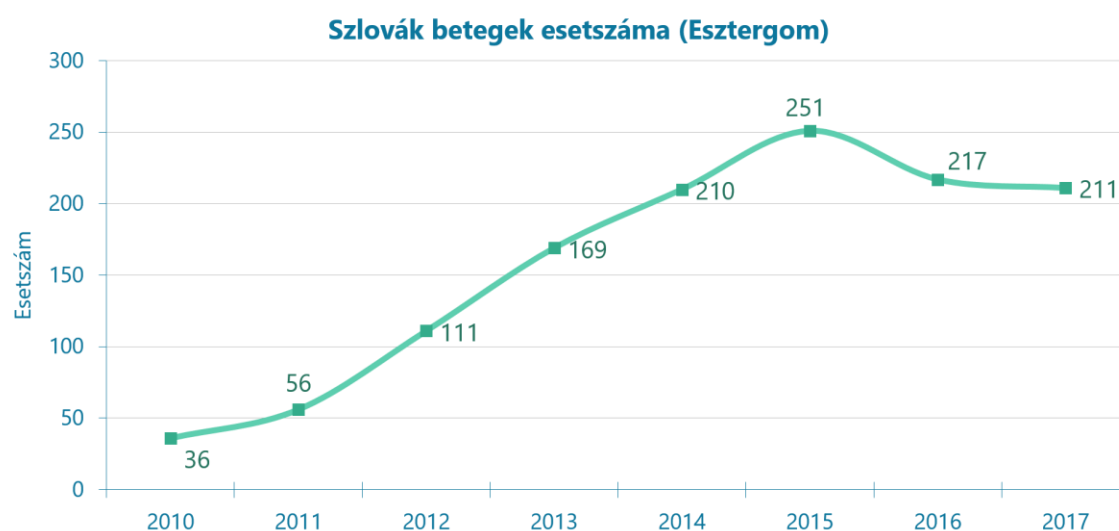
³⁶ A térkép az eredeti tanulmányban hibásan szerepel, így itt csak a válaszok területi mintázatának érzékeltetésére használjuk.

jelentette a kiutat a szociális válságból, és főként a magyarországi vállalatoknak köszönhetően csökkent le a munkanélküliség a párkányi térségben is (Eiler 2008).

Miután Szlovákia 2009-ben csatlakozott az euróövezethez, a helyzet fokozatosan megváltozott. Az euró garantált értéke a forint fokozatos gyengülésével szemben, valamint a nagyobb termelőüzemek megjelenése a szlovák oldal északi és nyugati szomszédságában megváltoztatta a szlovákiai munkaerő orientációját, a magyar oldalra ingázók száma csökkent. Az ellenkező irányú munkaerőmozgásra ugyanakkor továbbra is csak eseti példák ismertek.

A párkányi oldal településeiről egyre többen veszik igénybe az esztergomi közszolgáltatásokat is. Az egészségügy területén ezt jelentősen előmozdította a Vaszary Kolos Kórház és a Sideria Istota nevű szlovák biztosító 2004-es szerződése, amelynek értelmében a biztosítónál regisztrált kliensek esztergomi kezeléseinek díját megtérítik a kórház számára. Ez akkor még nem okozott jelentős betegforgalmat dacára annak, hogy Párkány körzetében egy járóbeteg-ellátó központ (*poliklinika*) jelenti a legmagasabb ellátási szintet, a legközelebbi kórház, Érsekújváron, Párkánytól 52, Ipolyszalkától 65 km-re található. A helyzet akkor változott meg, amikor a legnagyobb szlovák biztosító társaság, a Dôvera 2009-ben megvásárolta a Sideria Istotát (Gyelník 2019). Azóta a regisztrált esetszám 200 felett állandósult, ahogy ezt a 12. ábra mutatja.

12. ábra: A Vaszary Kolos Kórház dôverás esetszámainak alakulása 2010 és 2017 között



Forrás: (Balogh et al. 2018)

A kórházmenedzsment közlése szerint a párkányi rendelőintézetben kialakult az a gyakorlat, hogy ha egy beteget nem tudnak ellátni, átküldik Esztergomba, hogy mondja azt, hogy a Dôveránál van biztosítása, ez alapján a kórház ellátja a páciens, és csak az utólagos

adminisztrációkor derül ki, hogy nem mondott igazat. Ez a gyakorlat 2015-ben és 2016-ban is közel 10-10 millió forintos veszteséget okozott a kórháznak.

Megfigyelhető emellett, hogy egyre több szlovákiai kliens veszi igénybe az esztergomi magán egészségügyi szolgáltatásokat is, de erről nem rendelkezünk adatokkal.

A határon átnyúló oktatási mobilitás mérsékeltnak mondható a térségben, évente 50-60 szlovákiai diák tanul az esztergomi alap- és középfokú oktatási intézményekben (Reisinger 2008; Pregi 2018).

A híd megnyitása kedvezően hatott a civil együttműködésekre is, aminek a kezdeti időben jelentős energiát kölcsönzött az átadás körüli eufória. A már korábban kialakult kapcsolatok mellett számtalan együttműködés jött létre iskolák (pl. a térség négy zeneiskolája); hagyományörző csoportok; nyugdíjas klubok, a természet- és környezetvédelemben tevékenykedő egyesületek; a sportegyesületek, előadóművészek stb. között. A 2000-es évek elejét rendkívül élénk határon átnyúló interakciók jellemezték, amelyek elősegítették a regionális identitástudat csíráinak megjelenését.

6.1.3 Az Ister-Granum együttműködés genezise

A térségi szereplők idejében felismerték azt a potenciált, amelyet az állandó fizikai kapcsolat jelenthet – az európai uniós csatlakozási folyamat és a javuló magyar-szlovák politikai viszonyok között³⁷. Az 1999. szeptemberi kormányfői megállapodást követően december 8-án került sor az első polgármesteri szintű egyeztetésre a két városvezető között³⁸, amelyen először merült fel egy regionális együttműködés kialakításának terve. Az együttműködési megállapodás tervezetét a párkányi önkormányzat 2000. febr. 15-én, az esztergomi április 13-án fogadta el. A megállapodást május 15-én az egykori esztergomi vármegyeház felújított dísztermében, Németh Zsolt akkori külügyi politikai államtitkár jelenlétében írta alá a két polgármester. A megállapodás az alábbi területeken irányozta elő a regionális együttműködést:

³⁷ Az Ister-Granum együttműködés részletesebb bemutatásához vö. Jenei 2008; Hanus et al. 2016; Pete 2017; Bottlik et al. 2019, valamint az ETT honlapja: <https://istergranum.eu/>

³⁸ Párkány részéről Ján Oravec, Esztergom részéről akkor a polgármesteri teendővel ideiglenesen megbízott alpolgármester, Meggyes Tamás között jött létre a találkozó.

- a) A határ két oldalán fekvő települések fejlődését elősegítő
- programok, tervek összehangolása,
 - közös térségi fejlesztési koncepciók, üzleti tervek kialakítása,
 - közös kulturális, oktatási és idegenforgalmi rendezvények szervezése,
 - gazdasági kapcsolatok kialakulásának és fejlődésének elősegítése az Esztergomi Ipari Park nyújtotta lehetőségek közös kiaknázásával,
 - közös információcsere folyamatának biztosítása,
 - közös idegenforgalmi programcsomagok összeállítása.
- b) Nemzetközi pályázatokon való közös részvétel elősegítése, a szükséges önrészt biztosító források feltárása.
- c) A térséget érintő EU-csatlakozás folyamatának elősegítése, felkészítés az integráció követelményeire.
- d) Környezetvédelmi és urbanizációs közös feladatok egyeztetése.

Még ugyanezen év október 13-án az Esztergom és Nyergesújfalu Kistérségi Térségi Társulás (9 önkormányzat), illetve Tokod és Tokodaltáró községek önkormányzata (utóbbiak a dorogi kistérségi társulás tagjai voltak), valamint a Déli Régió Falvak Társulása (Združenie obcí Južný región, 22 önkormányzat) írta alá az együttműködési megállapodást, egy konzultatív forma létrehozásáról.

A kezdeményezés komoly médiavisszhangot kapott mindkét országban, ami a Mária Valéria híd egy évvel későbbi átadását követően számos további önkormányzat csatlakozását eredményezte. A 7 tagú konzultatív tanács, amely a hálózat irányító testületként működött, úgy döntött, hogy megszólítja a tágabb régió polgármestereit is, és egy eurorégiós társulást hoz létre. Az Ister-Granum³⁹ névre keresztelt eurorégió 2003. november 17-én alakult meg Esztergomban, tagjainak száma a következő év végére elérte a 102-t (13. ábra).

³⁹ A Duna ókori (Ister), valamint a Garam középkori (Granua) nevének összevonásával megalkotott elnevezés egyszerre utal a központi fekvésű Esztergom valószínűsíthető névmagyarozatára, valamint két olyan tisztán földrajzi entitásra (folyókra), ami kikerülhetővé teszi a nemzeti érzékenységek felizzását (Vö. Kuthi – Nagy 2005, 70; Tóth G. 2009, 41; Hartl 2016, 98; Pete 2017, 88).

13. ábra: Az Ister-Granum eurorégió területe



Forrás: <https://istergranum.eu/rolunk/> (Topográf Kft.)

A Mária Valéria híd köré húzott 25–30 km sugarú kör önkormányzatai egyfajta szerves térségi kapcsolatrendszerként jelenítenek meg (Bottlik et al. 2019). A térbeli integrációt erősíti a híd központi szerepe a közlekedési hálózaton belül, amely a geomorfológiai adottságokat követve alakult ki úgy, hogy centrális szerepbe hozta a városspárt (Pete 2017, 89).

Az eurorégió ebben az időszakban számos kiadványt jelentetett meg, amelyekkel például jelen volt az Utazás kiállításokon is, és a Széchenyi terv támogatásával euroregionális gazdasági portált fejlesztett, amely a régió turisztikai szolgáltatásait és látnivalóit is átfogóan mutatta be. A két határtérség komplementer adottságaira alapozva (a magyar oldalt az országos átlagot meghaladó iparosodottság és vállalkozássűrűség jellemezte, szerény logisztikai adottságokkal, miközben Párkány rendelkezik Szlovákia második legnagyobb átrakodó pályaudvarával és egy teherkikötővel is, viszont az ipari és vállalkozói tevékenység rendkívül szerény mértéket üt meg) az esztergomi képviselő-testület már 2003 végén határozatot fogadott el az Ister-Granum vállalkozási-logisztikai övezet létrehozásáról,

amelynek előkészítéséhez a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium támogatását is sikerült megnyerni. Ennek és két Phare CBC pályázat támogatásának köszönhetően el is készült a teherkomp megvalósíthatósági tanulmánya, a párkány–esztergomi logisztikai központ koncepciója, a teherkomp tervdokumentációja, a Párkány melletti ebedi ipari park megvalósíthatósági tanulmánya, a vállalkezési-logisztikai övezet stratégiai operatív programja, valamint a későbbiekben felépíteni tervezett új teherhíd látványterve és megvalósíthatósági tanulmánya.

Az eurorégió parlamentje 2005 őszén döntött arról, hogy a tagtelepülések közösen biztosítják az önerőt egy INTERREG IIIA pályázat megvalósításához, amelynek célja az ipolydamásd–helembai és a vámosmikola–ipolypásztói hidak, valamint a Tésa és Ipolyvisk közötti határ menti út tervezetése volt. A pályázat sikeres volt, csakúgy, mint a Középdunántúli Vízügyi Igazgatóság pályázata (Ökológiai folyosó kialakítása az Ipoly folyón Kiskeszi (Malé Kosihy) és Ipolyszakállos (Ipeľský Sokolec) térségében), amelyhez Esztergom város önkormányzata biztosította az önrészt.

2002-ben a beszercebányai Bél Mátyás Egyetem munkatársai és hallgatói turisztikai fejlesztési koncepciót készítettek a Déli Régió területére, a következő évben a Szent István Egyetem tanárai és diákjai ezt egészítették ki az eurorégió magyar oldalával, és a közös dokumentum képezte a turisztikai fejlesztések alapját.

Az eurorégió 2005-ben szakértőkkel elkészítette fejlesztési koncepcióját (Kulcsár et al., 2005), amelyet a régió küldöttsége Pálfi István magyar EP-képviselő és Ján Olbrycht, a Régiók Bizottsága lengyel delegációjának tagja meghívására ugyanezen év szeptember 21-én mutatott be az Európai Parlamentben (Vizi 2011; Svensson 2013; Nagy 2014; Svensson 2020). A látogatásnak külön jelentőséget adott, hogy a két európai politikus szorosan együttműködött az EGTC-rendelettervezet előkészítésében, így az eurorégió delegációja első kézből értesülhetett az új eszköz közeljövőben várható bevezetéséről. Az eurorégió titkársága 2006-ban fel is vette a kapcsolatot az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium Jogi Főosztályával, ahol a vonatkozó magyar jogszabály előkészítése zajlott. Ennek köszönhető, hogy az eurorégió képviselőinek folyamatosan rálátása volt a jogszabályalkotási folyamatra (Tóth G. 2009), és ezzel párhuzamosan megkezdték az ETT alapítási előkészületeit ⁴⁰. Ugyancsak szerencsés körülménynek nevezhető, hogy a szlovák parlamentben a 2008. februárban elfogadott jogszabálytervezet előadója egy a párkányi

⁴⁰ Az alapítási folyamat elindításáról szóló döntést az eurorégiós parlament 2007. május 31-én hozta meg, megbízva az eurorégiós fejlesztési ügynökséget az alapító dokumentumok kidolgozásával (Pintér 2008, 172).

térségben élő MKP-s képviselő volt, így az eurorégiós titkárságnak folyamatosan voltak információi az elfogadás előrehaladásáról, és ennek ismeretében tudták megszervezni az alakuló ülést. Mivel Ján Oravec ebben az időben a szlovák nemzeti delegáció tagja volt a Régiók Bizottságánál, sikerült megnyerni a testület akkori elnökét, Luc van Den Brandét, hogy mondjon köszöntőt a május 6-án Esztergomban lebonyolított alakuló ülésen, amely ennek köszönhetően azonnal európai publicitást kapott⁴¹.

A társulás életét az elmúlt 13 évben sikerek és kudarcok egyaránt jellemezték. Közvetlenül a megalakulása után 5 pályázatot nyújtott be az aktuális ETE CBC felhívásra, amelyből 3 kiválasztásra is került. Ez példátlan siker volt a régió történetében. A projektek megvalósítására azonban nem kerülhetett sor, mivel az ETT működésének fő finanszírozója, az esztergomi önkormányzat 2010-re pénzügyi csődbe jutott. A bizalomvesztést jelzi, hogy ezt követően 8 önkormányzat kilépett az ETT-ből (Svensson 2013).

2011 után viszont (részben a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium szakmai és anyagi támogatásával) sikerült konszolidálni a társulás helyzetét (Törzsök – Majoros 2015, 22), és az új menedzsment tudatos, fokozatos építkezésbe kezdett. Ma az ETT-nek 7 alkalmazottja dolgozik az esztergomi irodában, egymással párhuzamosan 4 nagyobb értékű projektet valósítanak meg. Neszmély és Dunaradvány között az újonnan létesítendő kompkapcsolat szlovákiai kikötőjét az ETT építteti, és üzemeltetni is a társulás fogja. Emellett az ETT a koordinátora a 7 projektet magába foglaló területi foglalkoztatási akciótervnek (TAPE), amely a jelenleg futó Szlovákia-Magyarország INTERREG V-A program új, innovatív eszköze. Ennek keretében egy adott határtérség adottságait integrált módon, 2–7 egymással összefüggésben álló szakmai projekt megvalósításával kihasználva lehet nagyobb hozzáadott értékű, szinergikus fejlesztéseket megvalósítani. Az Ister-Granum TAPE témáját az ETT által 2012 óta fejlesztett helyi termelői hálózat adja. A beavatkozások célja, hogy az eurorégió mintegy 600 helyi termelője, hagyományörző kézművese számára biztosított regionális brand, marketing és értékesítési rendszer segítségével javítsák a piacra jutás és így a fennmaradás feltételeit. Az akcióterv keretében új termelői piacok és értékesítési pontok létesülnek, termelői kapacitásokat fejlesztenek, a határtérség közös borlaboratóriumát hozzák létre, és javítják a helyi termékek láthatóságát és elérhetőségét.

Egy INTERREG EUROPE projekt keretében dán, holland, spanyol és olasz partnerekkel közösen készítenek elő projekteket a vízhez kapcsolódó kulturális örökségi helyszíneken. A

⁴¹ Az ETT regisztrációs folyamata az Unió Hivatalos Lapjában történő közleménnyel 2008. november 29-én zárult le. Ezt megelőzően a magyar bejegyző hatóság, a Fővárosi Törvényszék újjáalakulást és a bejegyzési dokumentáció kiegészítését rendelte el, ezért tartott tovább a regisztrációs folyamat a tervezettnél (Nagy 2014).

cél az, hogy az eurorégió témába vágó létesítményeit, attrakcióit egy közös narratíva mentén fejlesszék, egy integrált, határon átnyúló rendszer keretében.

A legfrissebben elnyert támogatásból egy, az eurorégió egészét lefedő kerékpáros útvonalrendszer kialakítása kezdődhet meg.

Az iroda munkatársai szolgáltatásokat is nyújtanak: pályázatokat írnak és menedzselnek a tagönkormányzatok vagy a régió civil szervezetei felkérésére (pl. a magyar oldalon az ETT menedzselte a Mária Valéria Bike projekt megvalósítását), tanulmányokat dolgoznak ki, és aktívan segítik a hálózati kapcsolatok formálását is.

Az elmúlt években elért sikerek várhatóan megerősítik a települések részéről is a bizalmat a szervezet iránt, amely a kedvező körülményeket kihasználva akár a pénzügyi önállóságra is eljuthat. Ezzel párhuzamosan azonban meg kell említeni azokat a kedvezőtlen fejleményeket is, amelyek 2013, a közigazgatási reform óta a magyar oldalon lejátszódtak.

A rendszerváltást követően az önkormányzatiság a demokratikus működés, az önkormányzati autonómia és a decentralizáció elveinek megfelelően alakult ki Magyarországon. Mind az Alkotmány (1949. évi XX. Törvény 44/A.§ (1) bekezdés h) pont), mind a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (1.§ (6) bekezdés c) pont és 10.§ (1) bekezdés f) pont) tartalmazta a szabad társulás jogát, amely az adott önkormányzat érdekeinek érvényesítése céljából lehetővé tette a nemzetközi önkormányzati szervezetekhez történő csatlakozást, ilyen szervezetek létrehozását. Magyarország 1992-ben aláírta a Madridi Keretegyezményt is, amelyet az 1997. évi XXIV. törvénnyel ültetett át jogrendjébe. Ugyanebben az évben a *Helyi önkormányzatok európai chartáját* is honosította a parlament, az 1997. évi XV. törvény keretében (Orova 2006).

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény, valamint az ennek nyomán megszületett Országos Területfejlesztési Konceptió rendkívül előremutató módon kiemelten kezelte a határon átnyúló együttműködést és annak önkormányzatok által létrehozott intézményi formáit.

Hazánk az elsők között fogadta el mind az európai területi társulásokra vonatkozó jogszabályt (az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 2007. évi XCIX. törvény), mind annak módosítását (az európai területi társulásról szóló 2014. évi LXXV. törvény). Összességében elmondható, hogy Magyarország európai színvonalon alakította ki az önkormányzatok határon átnyúló eredményes munkájának keretfeltételeit. Nem véletlen, hogy az Európai Unión belül éppen hazánkban alakult a legtöbb ETT, ugyanis az önkormányzatok forráséhségén túlmenően széles körű jogosítványaiknak köszönhetően jogi lehetőségük is volt ilyen társulásokat alapítani.

Ahogy azonban arra Somlyódy Pfiel Edit (2019b, 18, 22) rámutat, a 2011-ben (részben a helyi önkormányzatok által felhalmozott tetemes adósságok miatt) a helyi önkormányzatokról szóló CLXXXIX. törvénnyel elindult centralizáció sorra fosztja meg a helyi önkormányzatokat azoktól a jogosultságoktól (és újabban a pénzügyi forrásoktól is), amelyek az ilyen társulások hatékony működését lehetővé tennék. Kérdés, hogy a centralizációs tendenciák mellett mi lesz az ETT-k sorsa.

De nem sokkal biztatóbb a helyzet a szlovák oldalon sem. A 2020-ban hivatalba lépett Matovič-kabinet újabb közigazgatási reform végrehajtását jelezte előre. Bár a konkrét tervek még nem ismertek, az előzetes információk szerint négy nagy megyét alakítanak ki (az 1922-ben létrehozott zsupákhhoz hasonlóan), amelyek észak-déli vonalvezetésű határaikkal szeletelnék fel Szlovákiát. A települési önkormányzatokat pedig összevonják úgy, hogy a háromezer főnél kisebb lakosságú önkormányzatokat összeolvasztanak egy-egy községbe. Az Ister-Granum ETT esetében mindössze három olyan település található a szlovák oldalon, amely lakossága meghaladja a 3 000 főt (Bátorkeszi, Párkány és Zselíz), miközben számos településen nem éri el a lakosság szám az 500 főt sem, ami azt vetíti előre, hogy radikálisan le fog csökkenni a tagönkormányzatok száma. Ez rengeteg adminisztratív problémát fog jelenteni.

Miközben tehát azt láthatjuk, hogy az ETT intézménye sikeresen szilárdította meg a helyét a határon átnyúló hálózati kormányzás (*governance*) rendszerén belül, és mára a régió meghatározó szereplőjévé vált, aközben a kormányzatiság (*government*) területén megfigyelhető változások gyakorlatilag a létében fenyegetik.

6.2 Az Ister-Granum ETT a hálózati kormányzás eszközeként

Az Ister-Granum együttműködés története kiválóan illusztrálja Provan és Kenis (2008) evolutív modelljét.

6.2.1 A megosztott kormányzás időszaka (2000–2003)

A 2000-ben aláírt két megállapodás szövege hangsúlyozza az *önkéntesség* és a további tagok iránti *nyitottság* mozzanatát. A Madridi keretegyezmény modelljei közül a kezdeményezők a *konzultatív* formát választották, amelynek előnye, hogy nem igényli előzetesen egy államközi megállapodás aláírását. A konzultatív csoport az alapításkor megjelölt célok elérése érdekében, az alapításkor megjelölt területeken saját ügyrenddel működik, a titkársági feladatokat az egyik tagintézmény biztosítja. A megállapodás kiemeli, hogy a

konzultatív csoport „nem jogi személy, döntései ajánlás jellegűek, és nem lépik túl a felek saját országainak jogrendjében részükre megállapított hatáskört”. A tagoknak ekkor még tagdíjat sem kellett fizetniük.

A megalapításakor 31 önkormányzatot számláló hálózatban igen magas szintű volt a kölcsönös bizalom és a célkonszenzus. A híd átadásának atmoszférájában a konkrét fejlesztési források és beruházások koordinációjának vagy végrehajtásának követelménye nélkül tekintettek a közös szervezetre, amelyen belül a polgármesterek között nagyon szoros, esetenként baráti viszony alakult ki. Mivel nem fogalmazódtak meg akkoriban magas szintű elvárások az együttműködéssel szemben, a hálózati szintű kompetenciákat se kezelték kardinális kérdésként. Maga az együttműködés, egyfajta ideáltipikus öncélként adott éthoszt a szervezetnek, amelynek kapuit a lehető legszélesebbre tárták. A helyi szereplők egyfajta „aranykor”-ként tekintenek erre az időszakra (Svensson 2013).

A megállapodás alapján a felek felállítottak egy 7 tagú konzultatív tanácsot, amelybe (az érintett országot képviselő települések számának megfelelően) a szlovák fél 4, a magyar fél 3 tagot delegált. Az elnöki pozíciót Esztergom polgármestere töltötte be. Az együttműködés agendáját ez a 7 személy határozta meg, többségi szavazással. Vagyis a szlovákiai polgármesterek elviekben leszavazhatták a magyarországiakat, de erre soha nem került sor, a résztvevők a teljes konszenzusra törekedtek (vö. Zumbusch – Scherer 2015). Közgyűlést nem hoztak létre, de a régió polgármestereinek „tanácsa” évente egyszer összeült. Az Ister-Granum együttműködés ügyeit a konzultatív tanács az esztergomi városházán kialakított projektiroda segítségével intézte.

A résztvevők létrehoztak 8 szakmai bizottságot is:

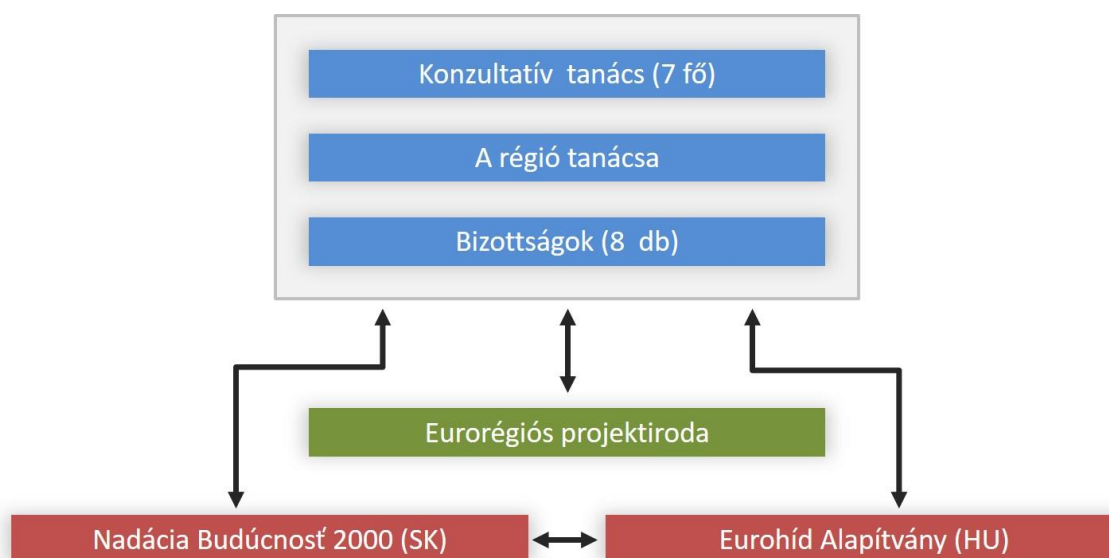
1. területrendezés, közlekedés, infrastruktúra
2. ipar, mezőgazdaság, kereskedelem
3. környezet- és természetvédelem
4. képzés, ifjúságpolitika
5. turizmus, kultúra
6. foglalkoztatás
7. közbiztonság, katasztrófaelhárítás
8. egészségügy, szociálpolitika.

Minden bizottság élére egy-egy régióbeli polgármester került (aki nem lehetett a konzultatív tanács tagja), a bizottságokba pedig meghívást kaptak az adott terület szakértői, vállalkozók, civil szervezetek. A 8 bizottság közül 6 folytatott aktív tevékenységet (Tóth G. 2009). Ezen

az úton több mint 60 térségi szakembert sikerült bevonni a munkába, amelynek eredményeként a híd átadásának időpontjára már számos leltár és konkrét fejlesztési elképzelés elkészült.

A konzultatív forma jogképességének hiányában két alapítvány vállalta fel a határon átnyúló projektek menedzselését: a magyar oldalon a 2001-ben megalapított Eurohíd Euro-kisrégiós Fejlődést Elősegítő Alapítvány, a szlovák oldalon pedig az eredetileg településfejlesztési céllal létrehozott, de a megállapodás aláírását követően regionálissá fejlesztett, muzslai székhelyű Nadácia Budúcnosť 2000 (Jövő 2000 Alapítvány). Utóbbi 2002-ben az esztergomhoz hasonló projektirodát alakított ki (14. ábra).

14. ábra: A konzultatív modell



Forrás: saját szerkesztés

Az együttműködésnek ebben a fázisban rendkívül erős civil jellege volt, nem csak a miatt, hogy a civilek meghatározó szerepet kaptak a szakmai bizottságokban. A két alapítvány sikerrel pályázott a két ország holland nagykövetségei által működtetett MATRA-KAP kiíráson, amiből pályázati tréninget szerveztek, civil katalógust jelentettek meg (magyar, szlovák és angol nyelven), és elindították a kétnyelvű regionális Civil Hírmondó című újságot (Tóth G. 2009). 2002 februárjában összehívták a régió civil szervezeteit, akik egy hatfős koordinátori csapatot bíztak meg a regionális civil parlament alapító dokumentumának összeállításával. Jogászok segítségével az alapszabály 2003. január végére készült el, és március 1-jén 48 szervezet részvételével meg is tartotta alakuló ülését

az Ister-Granum Regionális Parlament Közhasznú Egyesület.⁴² Az eredeti elképzelés az volt, hogy az egyesület elnöke képviseli majd a civil szférát a konzultatív tanácsban. A projektirodák és az alapítványok éves rendszerességgel szervezték meg a régió amatőr diák színjátszó társulatainak seregszemléjét, valamint az Ister-Granum Népművészeti Fesztivált (Hanus et al. 2016). A Párkány környéki helyi ifjúsági vezetők részvételével megalakult az Ister-Granum Ifjúsági Klub.

A sikeres indulás nyomán a tagság látványos bővülése miatt a munkát már képtelenség volt a meglévő körülmények között koordinálni. Ezért került sor az eurorégió megalapítására, és ezzel párhuzamosan egy vezető szervezet vette át a koordináció szerepét.

6.2.2 A vezető szervezeti kormányzás időszaka (2003–2008)

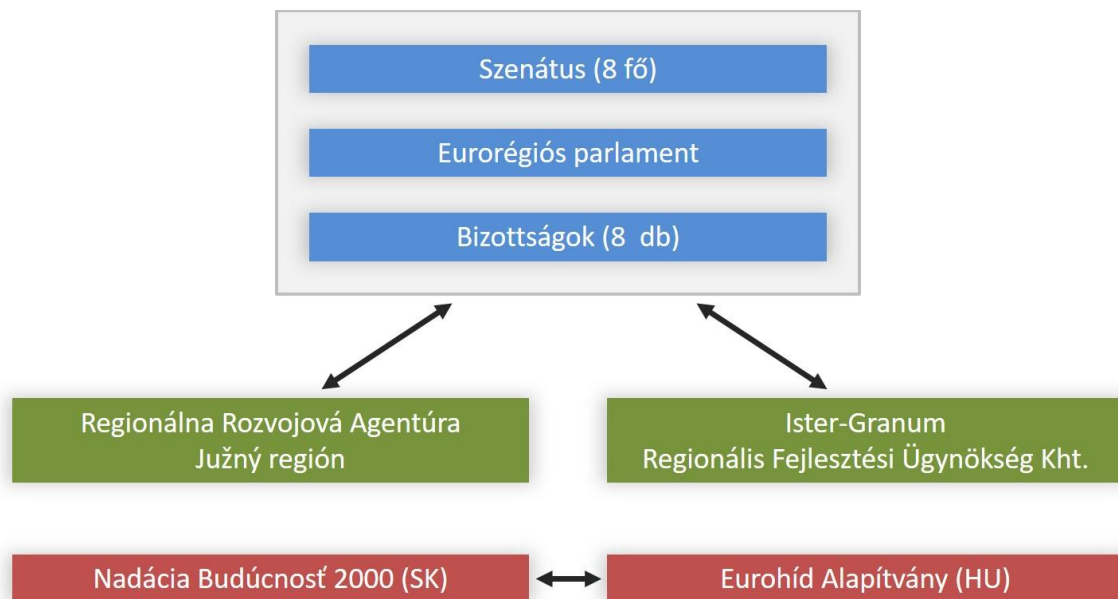
A vezető szervezeti kormányzás lényege az, hogy a hálózat tagjai közül valaki felvállalja a szakmai és politikai koordinációval kapcsolatos feladatokat. Az Ister-Granum esetében ez Esztergom Város Önkormányzata lett.

Az Ister-Granum eurorégiót 2003. november 17-én alapította meg 31 szlovák és 44 magyar önkormányzat, ideiglenes szervezeti formában, azzal, hogy a teljes létszám ismeretében alakítják ki a végleges modellt. Erre 2004 végén került sor, amikor a taglétszám elérte a 100-at.

Az új kormányzási megoldás (15. ábra) több lábon állt. Egyrészt létrejött a háromhavonta ülésező regionális parlament, amelynek az érintett települések polgármesterei voltak a tagjai. Ugyanakkor a vezetést a 8 tagú szenátus vette át (a két oldalt paritásos alapon megjelenítve), a munkát a két vezető település polgármestere társelnöki minőségben irányította.

⁴² A kezdeményezés annyira újszerű volt, hogy a megyei bíróság nem tudott mit kezdeni vele. Számos módosítást kért az alapítótól, amelyek miatt újra és újra össze kellett hívni az alakuló közgyűlést, és ez értelemszerűen csökkentette a lelkesedést. Végül 2006 nyarán a bíróság bejegyezte az egyesületet, de a végzést az ügyészség azonnal megtámadta (főként a területi szuverenitással kapcsolatos elvekre hivatkozva), és újraalapítást rendelt el. A szervezet végső bejegyzésére 2008. február végén került sor, 5 évvel az alapítást követően, de akkor már gyakorlatilag senkit nem érdekelt.

15. ábra: Az eurorégiós modell



Forrás: saját szerkesztés

A két alapítvány tovább folytatta tevékenységét, de most már kizárólag a régió civil társadalmára koncentrálva, míg a fejlesztési feladatokra két regionális fejlesztési ügynökség került felállításra. A magyar oldalon az esztergomi (93%), valamint a piliscsabai (7%) önkormányzat vállalt részesedést egy kht.-ban (később nonprofit kft.-ben) (a többi önkormányzat nem mutatott ez iránt érdeklődést). A szlovák oldalon éppen ebben az időszakban a Régiófejlesztési Minisztérium hozta létre a régiófejlesztési ügynökségek (RRA) hálózatát, amelyek közül a párkányi a Déli Régió és az Ister-Granum eurorégió fejlesztési feladatait vállalta fel (Pintér 2008, 130; Törzsök – Majoros 2015, 21).

A 8 szakmai bizottság továbbra is a struktúra részét képezte (kisebb módosításokkal, pl. az agrárium önállósult a mezőgazdasági, ipari és kereskedelmi bizottságból). Ugyanakkor ezek tevékenysége fokozatosan ellaposodott, kiüresedett, mivel a fejlesztési elképzelések megfogalmazását követően nem kaptak impulzusokat a munka folytatására.

Az eurorégiós tevékenységek irányítása, finanszírozása, koordinálása az esztergomi nonprofit kft. rezortjává vált, és ennek köszönhetően meg is indultak azok a változások, amelyeket Provan és Kenis leír: az egymás iránti bizalom helyett a tagok egyre inkább az ügynökséggel tartották a kapcsolatot, onnan várták a kezdeményezést és a segítséget. A célkonszenzus a nagyobb földrajzi kiterjedés következtében jelentősen gyengült: más volt a célja az Ipoly-völgynek, más a budapesti agglomerációhoz tartozó Pilisi-medence falvainak, és megint más az erős ipari háttérrel rendelkező Duna menti településeknek (Svensson 2013). Ennek ellensúlyozására hozta létre az esztergomi polgármester 2008-ban az Ister-Granum

Szolidaritási Alapot. Ennek lényege az volt, hogy az Esztergomban megtermelt gazdagságot (éves szinten több mint 4 milliárd forint iparüzésiadó-bevételt) a régióból ingázó munkások termelik meg, amit valahogy az érintett, forráshiányos települések irányába kompenzálni szeretett volna. Ezért az alap az esztergomi iparüzési adó 1%-át pályázatban juttatta volna vissza a leginkább rászoruló települések helyi beruházásaira (URBACT 2010, 78–81). Az alap menedzsmentjét az esztergomi fejlesztési ügynökség látta el, és a 2008-as kiírás keretében (amely – kísérleti jelleggel – a jelzett keretnek csak a 0,5%-át tette ki) 30 pályázat közül 14-et támogatott, egy rászorultsági kritériumokat prioritizáló index alapján, külső szakértőkre bízva a bírálatot. A 2008-ban kirobbant világgazdasági válság nem tette lehetővé az alap további működését, de a döntéssel szemben is többen kritikával éltek. Így, ahelyett, hogy erősítette volna a tagság elkötelezettségét, inkább a vizsály forrásává vált.

Az Ister-Granum ismertsége ebben a fejlődési szakaszban látványosan bővült. 2003 szeptemberében útjára indult a Hídlap című regionális újság (az „Ister-Granum eurorégió napilapja”-ként), amelyet az első időszakban ingyenesen juttattak el az esztergomi háztartásokba, valamint bizonyos mennyiségben az összes eurorégiós településre. Interjúalanyaink többsége pozitív véleménnyel volt erről a kezdeményezésről, mivel a lap az egész régió eseményeiről, híreiről tudósított. Ugyanakkor a megjelentetése rendkívül költséges volt, és mivel nem sikerült jelentős számú előfizetőt szerezni, 2007-ben az offline változat (jelentős veszteséggel) megszűnt. (Azóta online formában működik tovább – szerény olvasottsággal.)

2004-ben megalakult az Ister-Granum Borlovagrend, amely ma több mint 30 hobbiborászt egyesít a Duna mindkét partjáról. Bár a legnívósabb borászok nem léptek be az egyesületbe, annak szerepe mégis igen jelentős, mivel éves rendszerességgel szervezi meg a Mária Valéria nemzetközi borversenyt, valamint az Ister-Granum nemzetközi borversenyt, utóbbit mindig változó helyszínnel, nagy érdeklődés mellett (Hartl 2016, 130). Hasonló népszerűsítő szerepe van a szintén 2004-ben elindult Ister-Granum mese-, versmondó és rajzversenynek, amelyen az egész régió magyar tanítási nyelvű általános iskoláinak diákjai szoktak részt venni, mintegy 300-an. A rendezvénynek nagy a respektje, az érintett iskolákban az okleveleket kiteszik a faliújságra, ami az eurorégió nevének ismertségét is növeli.

A 2003 és 2008 közötti időszakban a fentiekén kívül is számos határon átnyúló kezdeményezés vette fel az eurorégió nevét, pl. egy futballkupa, a vitorlázó repülősök találkozója, de még az utcai harcosok esztergomi találkozóját is így nevezték el. A köztudatban elég széles körben elterjedt volt, hogy ha a túloltdaliakat is bevonjuk a programba, akkor annak az Ister-Granum nevet lehet adni.

A civil aspektus ekkor még nem veszett el az együttműködésből, viszont az inkluzivitása megszűnt. Mivel a regionális civil parlament létrehozása tartós kudarcot jelentett (Svensson 2013), a civil társadalom bevonása az eurorégiós szervezeten kívül, a két alapítvány koordinációjában folytatódott tovább. Több pályázat segítségével 2006-tól sikerült újraindítani a Civil Hírmondót, amely ettől kezdve negyedévente 1500 példányban meg is jelent, és átlagosan 1100-1200, a régióban működő civil egyesülethez, alapítványhoz, klubhoz jutott el (Jenei 2008; Hanus et al. 2016).

2005-ben, 2006-ban és 2008-ban egy-egy civil börze is megrendezésre került, elkészült a regionális civil portál, és ebben az időszakban került sor a régió civil szervezeteit érintő felmérésre is (Bartal – Molnár 2006). 2007-ben megkezdődött egy regionális civil szolgáltatóiroda-hálózat kialakítása a Norvég Civil Alap támogatásával. A régió legerősebb civil szervezeteinek bevonásával egy 8 irodából álló rendszer létrehozása volt a cél. A projekt keretében végül 3 irodát sikerült megnyitni, amelyek feladata az adott térség civil szervezetei számára konzultációs, képzési, irodai, forrásszervezési, partnerkeresési szolgáltatásokat nyújtani, kiadványokat megjelentetni, honlapokat készíteni.

A civil társadalom tehát egy párhuzamos rendszeren keresztül továbbra is résztvevője maradt a régióépítési munkának, de a kormányzási kereteken kívül. Ez egyfajta logikus válasz volt a felmerült dilemmákra. Az egyre több polgármester által elvárt hatékonyság az uniós támogatások lehívása tekintetében arra ösztönözte a vezető szervezetet, hogy az erőforrásait ne a participáció erősítésére fordítsa, hanem a tagok igényeinek kielégítésére. Ezzel a szervezet belső legitimitását próbálta védeni. Ez egyben a rugalmasság rovására egy hangsúly-eltolódást eredményezett a stabilitás irányába. A polgármesterek a saját szervezetükként kezdték az eurorégióra tekinteni, amelynek a feladata a tagi igények kezelése (Medve-Bálint – Svensson 2012; 2013; Svensson 2013). Ezek a folyamatok természetes módon vezettek egy még stabilabb, még formalizáltabb, még könnyebben elszámoltatható szervezet kialakításának irányába.

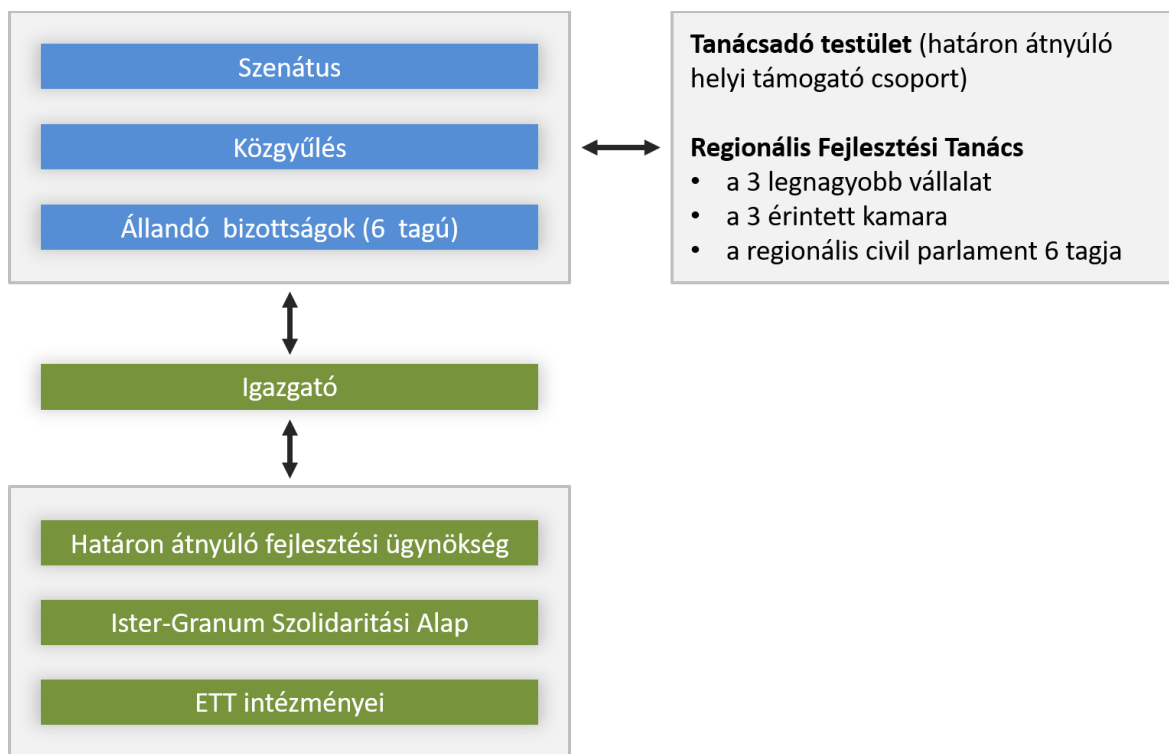
6.2.3 A hálózati adminisztratív szervezet korszaka: az ETT (2008 óta)

Provan és Kenis harmadik modellje keretében a bizalom a vezető szervezet felé irányul, amely azonban már nem az egyik tagja a hálózatnak, hanem vagy egy, a tagok által létrehozott adminisztratív központ, vagy egy külső szolgáltató. A NAO modell leginkább egyedítő sajátossága a hatékonysággal (hálózati szintű kompetenciákkal) kapcsolatos magas elvárási szint. Itt tehát a tagok a professzionalizmust várják el elsősorban az adminisztratív központtól, a bizalmuk az alapján erősödik vagy gyengül, hogy ezt az elvárást mennyire

tudja teljesíteni az adott szerv/intézmény. A célkonszenzus ennek megfelelően magasabb, mint a vezető szervezeti modellnél, de a közös célt elsősorban az a szakmaiság határozza meg, amelyet ettől a szervezeti megoldástól a hálózat tagjai várnak.

Az Ister-Granum ETT létrehozásakor az alapítók előtt egy ilyen modell képe lebegett. Az EGTC-rendelet értelmében (10. cikk) mindössze két szervet kell működtetnie minden ETT-nek: az összes tag képviselőt ellátó közgyűlést, valamint az ETT képviselőjében eljáró igazgatót. Magyarországon a közpénzek kezelése miatt Felügyelő Bizottságot kell felállítani, illetve a számviteli szabályoknak megfelelően bizonyos éves forgalom fölött könyvvizsgálót kell alkalmazni. Ahogy a 16. ábra látható, a Rendeletben megszabott kötelező szerveken kívül az Ister-Granum eredetileg számos további intézmény felállítását tervezte az előkészítés időszakában. Egyrészt a szakmai bizottságok rendszerét annak ellenére fönntartották volna, hogy azok az eurorégiós időszakban elhaltak. Az alapító dokumentumok kidolgozása közben ez az elképzelés úgy módosult, hogy bizottságokat projekt szinten állítanak fel.

16. ábra: Az Ister-Granum ETT 2007–2008-ban tervezett szervezeti felépítése



Forrás: (URBACT 2010, 75) alapján saját szerkesztés

Az előbbinél nagyobb jelentőségű újítás az Ister-Granum Regionális Fejlesztési Tanács tervezete. Ez egyfajta szektorközi egyeztető testület lett volna (konzultatív jelleggel), amelybe az eurorégió három legnagyobb vállalata, a régió által érintett három megyei szintű

kamara, valamint a 2008. februárra bejegyzett civil parlament delegált volna tagokat. Az önkormányzati szférát eredetileg az állandó bizottsági elnökök képviselték volna, később ez úgy módosult, hogy a közgyűlés 6 tagja vett volna részt a tanács munkájában. A tanács a régió fejlesztését érintő stratégiai ügyekben foglalt volna állást (Svensson 2013).

Kihhasználva azt a lehetőséget, hogy az ETT saját intézményeket hozhat létre és működtethet, az alapításkor felmerült, hogy a szolidaritási alapot az ETT működtetné tovább, és annak pénzügyi keretét nem kizárólag egy önkormányzat, hanem pályázati források és vállalati támogatások is képeznék. Ezenkívül szükségesnek látszott, hogy az igazgató mellett egy közös regionális fejlesztési ügynökségbe vonják össze az eurorégiós időszak alatt létrehozott két ilyen intézményt, segítve és professzionalizálva a fejlesztési munkát. Távlatilag további, a projektek eredményeinek fenntartásához szükséges intézményekkel (pl. egészségügyi központ, energiaügynökség, munkaerőpiaci irodahálózat, regionális közösségi közlekedési szövetség stb.) is számolt a koncepció, valamint a tervek között szerepelt egy politikusokból és üzletemberekből álló lobbyklub és egy, a felmerülő jogi akadályok felszámolását segítő szakértői csoport létrehozása is (Hardi 2007, 41; Tóth G. 2009, 62, 74).

Mint látható, ez egy meglehetősen összetett, komplex kormányzási modell, amelynek működtetése jelentős erőforrásokat igényelt volna. Ugyanakkor nem példa nélkül való. A dolgozat előkészítésekor, a kérdőívezés során rákérdeztünk arra, hogy az érintett ETT-k milyen struktúrákat hoztak létre, és hogy ezzel a szervezeti modellel mennyire elégedettek. A viszonylag alacsony mintára (11 magyar, 12 európai határ menti ETT) tekintettel a 2017-es uniós EGTC monitoringjelentést (CoR 2018) is átnéztük, amely információkat tartalmaz az adott társulás szervezeti formájára vonatkozóan is. Ezenkívül a magyarországi részvételű ETT-kről az interneten elérhető információkat használtuk fel, így összesen további 29 európai területi társulásra vonatkozóan az alábbi következtetéseket tudtuk levonni.

1. *A társulások szervezeti megoldásai* – Általános szabályszerűség, hogy az alapítók nem töreksenek a Rendelet által előírt minimum követelményeken túli szervezet létrehozni. A hazai társulások a Felügyelő Bizottságon kívül esetleg Elnökséget szoktak felállítani (utóbbinak az Ister-Granum ETT esetében továbbra is Szenátus a neve, és 8 tagú, ahogy az eurorégió idejében ez már kialakult). A kérdőívet kitöltő nyugat-európai ETT-k többségében a helyzet hasonló: általában az igazgató és a közgyűlés mellett egy elnökség vagy végrehajtó szerv képezi még részét a struktúrának.

Az Alzette-Belval EGTC például egy háromszintű rendszert működtet. A Közgyűlésben a francia és a luxemburgi oldalnak is 16-16 szavazata van (közte a francia államnak 3, a luxemburgi hercegségnek 4). Határozatai akkor érvényesek, ha a közgyűlésen mindkét ország entitásai legalább a szavazatok felét biztosítani tudják. Ennek üléseit egy 10 fős elnökség (*Bureau*) irányítja, készíti elő és ellenőrzi. Az Elnökségnek tagja az elnök és az 1. alelnök, valamint a tagok képviselői. Az igazgató tanácsot (*exécutif restreint*) a két évente rotálódó elnök, az 1. alelnök és a további két alelnök alkotja. Ők a felelősök a döntések végrehajtásáért.

Vannak ugyanakkor példák a szélesebb bevonást megvalósító együttműködésekre is. A legösszetettebb modellel a 2008 januárjában, elsőként megalakult Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai EGTC esetében találkoztunk. A szervezeti megoldás rendkívül bonyolult, ami elsősorban az ETT több szintű kormányzási modelljével magyarázható: alapító tagjai között ott találjuk a francia és a belga államot, két belga tartományt, 3 francia régiót, illetve megyét, Lille nagyvárost és néhány községi önkormányzatot. A 14 tagot 84 személy képviseli a Közgyűlésben, amely a legfőbb döntéshozó szerv. Az effektív munkát az Elnökség (*Bureau*) koordinálja, és a határ menti ügynökség végzi. Ez az adminisztratív központ készíti elő a döntéshozó szervek üléseit, menedzseli a közös projekteket, biztosítja a szervezet láthatóságát, valamint koordinálja a szakmai bizottságok munkáját. A szakmai bizottságok tematikáját két éves prioritások alapján állapítják meg, tagjaik főként a civil szektorból verbuválódnak, a tagok javaslatai alapján. Jelenleg 8 ilyen bizottság működik az ETT keretein belül (pl. képzés, nyelvtudás, felsőoktatás stb.).

A fentiekén kívül az együttműködés szervezetéhez tartozik a polgármesterek konferenciája, amely az egész határ menti régió (több mint 3600 km², több mint 2 millió lakos) összesen 157 helyi szintű önkormányzatának vezetőit egyesíti. A konferenciának elsősorban konzultatív szerepe van, de működése nem elhanyagolható az eurometropolis láthatóságának, legitimációjának szempontjából sem.

Külső konzultatív szervként működtetik az ún. Fórumot is, amely összesen 80 civilből áll (40-et a francia oldal, 20-20 személyt pedig a vallon és a flamand régió delegál), és amely a polgármesteri konferenciához hasonló küldetést lát el a civil társadalom irányában (vö. Durand 2015; Engl 2016).

Ennél is összetettebb intézményrendszerrel bír a Felső-Rajna térsége (Németország, Franciaország és Svájc közös határvidéke). Itt az együttműködés még régebbre

datálódik, mint Lille (1991) esetében: az első együttműködési megállapodást 1975-ben írták alá a Felső-Rajnai Kormányközi Bizottságról. Már önmagában ez a szervezet is igen átfogó jellegű volt (ekkor még a Madridi Keretegyezmény sem létezett!), hiszen a vezető testületen kívül egy Közgyűlést és egy közös titkárságot is alapított. 1991-ben a szervezet neve Felső-Rajnai Tanácsra változott, amely 1997 óta tagjai között tudja a helyi önkormányzatok képviselőit is. A 2000-es években a francia kormány több határ menti nagyvárosi körzet kialakítását kezdeményezte, amelyeket Washington mintájára (euro)-districtnek neveznek. Ilyen jött létre a Felső-Rajna mentén Strasbourg, Freiburg és Basel térségében, valamint az ún. PAMINA régió is ezek közé tartozik. 2010 óta működik itt a Háromnemzetiségű Metropoliszrégió (Trinational Metropolitan Region, TMR), amelyben a politikai szereplőkön kívül elméletileg együtt dolgoznak a civilek, a magánszféra szereplői és a régió egyetemei is. Anna Geppert (2015) kutatásai szerint azonban a civil szektor nem igazán aktív, miközben a politikai döntéshozatal „túl-intézményesült” (Ibid., 185). Ehhez hozzá kell tennünk, hogy a térségben működik a Felső-Rajnai Parlament, amely főként a 4 eurodistrict képviselőit egyesíti, köztük a PAMINA-ét, amely 2017 óta szintén európai területi társulásként működik.

A PAMINA EGTC emellett aktív szerepet vállal a Grande Région (Nagy Régió) munkájában is. A régiónak szintén komoly előtörténete van, még 1986-ban alapította meg az első intézményt, az Interregionális Parlamenti Tanácsot (*Conseil Parlementaire Interrégional*) a Luxemburgi Nagyhercegség, valamint Lotharingia (Franciaország), Rajna-Pfalz és Saar tartományok (Németország), illetve Vallónia (Belgium). 2007-ben csatlakozott az együttműködéshez a belgiumi francia és a német ajkú közösség képviselője is. Az 50 tagú parlamentnek 6 szakmai bizottsága van, és ad-hoc bizottságokat is működtethet. 1997-ben gazdasági és szociális bizottságot hozott létre, az EU mintájára, egyedülként a kontinensen. A 36 tagú testületben egyenlő arányban képviseltetik magukat a munkavállalók, a munkaadók és a közszféra intézményei. Feladatuk a határon átnyúló ingázástól leginkább érintett európai térségben a munkavállalási körülmények szondázása (erről kétévente jelentést is készítenek a Nagy Régiós Csúcsnak), és javaslatok megfogalmazása a munkavállalók érdekében. Munkacsoportok is működnek a régió belül, a gazdasági, fenntartható és endogén fejlesztési bizottságot a PAMINA ETT igazgatója koordinálja.

A régió a térséget lefedően menedzseli az INTERREG A programokat, erre a célra (programidőszakonként külön-külön) ETT-t hozott létre. A rendkívül szerteágazó és komplex intézményrendszer irányítása céljából alakult meg 2013-ban a Nagy Régiós Csúcs Titkársága EGTC (Secrétariat du Sommet de la Grande Région), amely koordinációs, láthatósági (pl. *Summit news*) és pályáztatási feladatokat lát el. Tehát magának az ETT-nek a struktúrája rendkívül egyszerű, szemben az általa koordinált intézményrendszerrel. Ez a kaotikus kormányzási háló nehezen követhető, ugyanakkor olyan változatos területi mintázatokat produkál, hogy az országhatárt már észre se venni egy olyan térképen, amely ezeket a struktúrákat együtt jeleníti meg.

A Nagy Régióon belül létrejött Strasbourg-Ortenau EGTC közgyűlését az Eurodistrict Tanácsának nevezik, mivel itt a korábbi intézményi forma alakult ETT-vé. A végrehajtási feladatokat a főtitkárság látja el, a főtitkár irányításával.

A spanyol-portugál Duero-Douro EGTC-n belül működik egy koordinációs tanács (irányítási feladatok), valamint 9 ágazati tanács. Ezek az olasz-szlovén GO EGTC szakmai bizottságaihoz hasonló feladatokat látnak el. Az 5 egyetemet egyesítő EUCOR helyzete egyedi, náluk minden egyetemnél dolgozik egy-egy koordinátora az ETT-nek.

A társulások szervezete még az igen összetett modelleken belül is viszonylag egyszerű, és a kérdőíves válaszokból az is kiderül, hogy képviselőik elégedettek a jelenlegi rendszerrel. Néhány kritikai észrevétel fogalmazódott csak meg. Ezek három csoportba sorolhatóak. Főként a nyugat-európai ETT-k keveslik az eszköz autonómiáját. Egyik válaszadónk így fogalmazott: „a nemzeti jogszabályoktól való függés az ETT-eket kevésbé európaivá teszi, mint azt az ETT tagjai és titkársága várta”. Egyrészt nagyobb mozgásteret szeretnének, másrészt a határon átnyúló szervezet működését érintő nemzeti jogszabályok hozzáigazítását az új eszközhöz.

A válaszok második csoportja az ETT működtetésére irányult. Egy magyar ETT képviselője szerint: „A közgyűlések összehívása a sok tag miatt nehézkes. Egy közgyűlésen sokfajta érdek, fejlesztési elképzelés megjelenik, ami megnehezíti az összehangolt stratégia megalkotását és főként megvalósítását.” Egy nyugati ETT esetében az igazgató rotációs elv szerinti kiválasztását találták értelmetlennek, mivel az új igazgatónak mindig fél évbe telik, mire a saját titkárságát felállítja, és a valós munkát elkezdi.

Végül a harmadik észrevételcsoport nem is annyira az intézmények elrendezését, hanem a tagönkormányzatok képviselőinek attitűdjét kifogásolta. Az egyik nyugati ETT részéről fogalmazódott meg, hogy egyes polgármesterek elvárásai rendkívül messze vannak a valóságtól, és nehéz őket erről meggyőzni. Ez az észrevétel átvezet minket a bizalom kérdéséhez. Egy magyar ETT szerint: „A tagtelepülések változó intenzitással vesznek részt az EGTC által feltett kérdések megválaszolásában, és a közgyűlésen az aktivitásuk sem nevezhető kiemelkedőnek.” Interjúalanyaink többségének hasonló véleménye van az Ister-Granum működéséről is. A polgármesterek nem igazán látják át a folyamatokat (4 említés), nem is igazán érdekli őket az ETT (3), aminek egyik legfőbb oka, hogy a sok települési, esetleg országon belüli térségi feladat mellett már egyszerűen nincs energiájuk jobban beleásni magukat a társulás ügyeibe (4). Akik rendszeresen járnak a közgyűlésekre, jobban képből vannak (2), de ők is formálisan döntenek, vita nem szokott kialakulni (1). A részvételi hajlandóságot jelentősen növeli, ha a településnek konkrét haszna van az együttműködésből (3). Leányvárt és Bernecebarátit meg is említették, amelyek ennek a haszonnak a reménytelensége miatt távoztak az együttműködésből, és a legfrissebb információk szerint erre készül Piliscsaba is. Az Ister-Granum kapcsán több tanulmány (pl. Medve-Bálint – Svensson 2013; Svensson 2013) is kiemeli a tagok anyagi motivációját, amelynek beteljesületlensége az exit stratégiákat erősítette.

A dolgozat konklúziója szempontjából ez egy kulcsfontosságú kérdés. Minden hálózati együttműködésre jellemző az erodálódás, aminek az erőssége két tényező függvénye: az intézményesültség szintje (mennyire bonyolult kilépni, mekkorák a kilépésnek a költségei és/vagy veszteségei), valamint a belső bizalom szintje.

Az Ister-Granum ETT intézményesültségi szintje elég magas, így a kilépés adminisztrációja közepesen bonyolult, a tagdíjak rendezését is feltételezi, de nem jelent megugorhatatlan akadályt. A veszteségek mérlegelésénél elsősorban az a tényező merülhet fel, hogy elesik-e fejlesztési forrásoktól az adott önkormányzat, ha elhagyja az ETT-t. Mivel maga a társulás az elmúlt 12 év alatt nagyon sok látványos eredményt települési szinten nem tudott felmutatni, a mérlegeléskor ez a tényező erős érv lehet a távozás mellett. A nyereség oldalon a megtakarított tagdíj szerepelhet a mérlegen, de ez az Ister-Granum ETT esetében nem számottevő.

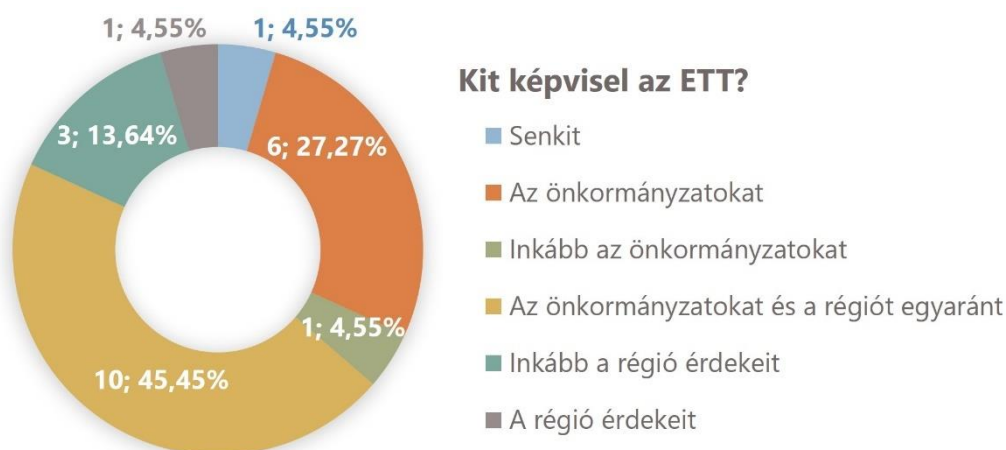
Az interjúalanyok közül ketten is rámutattak, hogy ilyen nagy taglétszám mellett „képtelenség mindenki igényeit egyformán kielégíteni”. Két helyütt az a vélemény

is megfogalmazódott, hogy éppen ezért elsősorban a szűk Duna menti sáv települései számára hasznos az együttműködés („ők vannak tűzközelben”). Minél messzebb vagyunk ettől a centrum térségtől, annál kisebb értelme van fenntartani a tagságot. Ezt a véleményt alátámasztják Medve-Bálint Gergő és Sara Svensson (2012) korábbi vizsgálatait, amelyek során az interjúalanyok ugyancsak a túl nagy létszámot és a fejlesztések területi koncentrációját sérelmezték.

Arra vonatkozóan, hogy miként lehetne ezen javítani, ketten is hangsúlyozták a sikeres projektek elkötelezettséget erősítő hatását. Ezeket célszerű úgy tervezni, hogy minél több önkormányzatot érintsenek, vagy egy-egy pályázat keretében egy-egy térség jusson forrásokhoz. A tulajdonosi szemlélet (*ownership*) emellett erősíthető a belső kapcsolatok javításával is. A régebb óta települést vezető válaszadók nosztalgikusan emlékeztek a kezdeti időszakra, amikor a polgármesterek között is erős volt a kapcsolat, látogatták egymás rendezvényeit, informális összejöveteleken találkozhattak. Ez (Provan és Kenis modelljének teljesen megfelelő módon) az ETT működésének kezdete óta kiveszett (Svensson 2015). Több interjúalany egybehangzó véleménye szerint a polgármesterek részéről ugyanakkor volna igény az ilyen kapcsolatok újraszövésére, és ha ezeket az ETT munkaszervezete generálná, az irányukban is erősítené a közbizalmat. Azt is többen megemlítették, hogy az ETT munkaszervezete nincs jelen a tagtelepüléseken. Bár az igazgató elmondása szerint átlagosan évente minden önkormányzatot meglátogat, de a saját bevallása szerint is ez azt jelenti, hogy egyes településeken évente többször is megfordul, míg van olyan önkormányzat, ahol talán 4 éve volt utoljára. Polgármesteri interjúalanyaim közül ketten is úgy fogalmaztak, hogy „nem csak az irodában kell ülni”, hanem ki kell menni a terepre, erősíteni a polgármesterekkel, képviselőkkel a szálakat. Ez egyszerre javíthatja a bizalom szintjét, és erősítheti a szervezet belső legitimitását.

Összességében a tekintetben, hogy a mostani ETT kiket képvisel (az önkormányzatokat vagy egy felettük álló entitást), a válaszok megoszlottak (lásd 17. ábra)

17. ábra: Az interjúalanyok válaszainak megoszlása a „Kit képvisel az ETT?” kérdésre



Forrás: saját szerkesztés

A válaszadók nem látták egyértelműnek, hogy az ETT az önkormányzatok sajátos érdekeit követné, de ezt általában nem tekintették problémának, hiszen ez egy közös szervezet, viszont a belső kohéziót általánosan gyengének látták. (Fölmerült az is, hogy eleve kisebbre kellene szabni a taglétszámot, hogy ezt a bizalmat erősíteni lehessen.)

2. Az ETT-k külkapcsolatai – A társulások külső legitimációját és inkluzív erejét illetően a lille-i példa és a Nagy Régió megoldásai iránymutatóak lehetnek. A legtöbb ETT-nél azt tapasztaljuk, hogy külső partnereket csak ad-hoc jelleggel, projekt szinten szólítanak meg, és nem törekednek a széles körű társadalmi bevonásra.

A megkérdezett társulások az alábbi partnereket említették meg: tervezők, helyi szereplők, kutatóintézetek, egyetemek, oktatási intézmények, közigazgatási területi szereplők, más ETT-k és regionális intézmények, civil szervezetek, turisztikai egyesületek és intézmények, kulturális intézmények, a határ menti mobilitást szervező intézmények, biztonsági szervek (a COVID-19 járvány kapcsán). A válaszadók közül kilencen válaszolták, hogy valamilyen kapcsolatuk van a civil szervezetekkel (a fenti példákon kívül), ami általában kimerül annak megemlítésében, hogy létezik ilyen együttműködés. A PAMINA EGTC egy határon átnyúló civil szervezeti hálózatot hozott létre. A Bánát-Triplex Confinium ETT stratégiai együttműködési partnere az Egy-Másért Ifjúsági és Közösségfejlesztő Egyesület, amely Mórahalmon a „Kolo” Szerb Kulturális Központot működteti, és

ezáltal fontos szerepet tölt be a magyar-szerb diplomáciai és paradiplomáciai kapcsolatok alakításában. A Magyar-Szerb Kereskedelmi és Iparkamarával közösen szeretnék szolgáltatásokat nyújtani a határtérség vállalkozóinak és kisközösségeinek. A MURABA ETT a Muravidéki Magyar Ifjúsági Szervezettel dolgozik együtt rendszeresen projekt szinten, és egy határon átnyúló ifjúsági kerekasztal létrehozását tervezik.

A kapcsolattartás tipikus módja a laza partnerség (10-en csak ebben a formában dolgoznak együtt külső szereplőkkel), 3-an ezt a formát és az együttműködési megállapodásokat is használják (utóbbiakat a projektek keretében), további három ETT pedig a szabályozott partneri viszonyt is (ahogy pl. Lille esetében láttuk).

Hasonló képet kaptunk, amikor a helyi lakosság bevonásáról kérdeztük a társulásokat. Erre általában projektek keretében, egy-egy eseményen, rendezvényen, képzési alkalmon keresztül szokott sor kerülni. A PAMINA EGTC éves rendszerességgel szervez információs napokat, amelyekre átlagosan 500 fő szokott ellátogatni. A társulásnak saját információs standja is van, amellyel vásárokon, fesztiválokon meg szokott jelenni (kitelepülés).

Strasbourgban két évente rendezik meg a polgárok konventjét, amelyeken 50–100 személy szokott részt venni. Ezek regionális szintű „falugyűlések”, ahol a közvetlen demokrácia módszereivel lehet bebeszólást nyerni a régió ügyeibe. Ezenkívül minden évben rendeznek egy kerékpártúrát a régióban, ami rendkívül sikeres, több mint 7000-en (!) szoktak részt venni rajta.

A Maas-Rhine EGTC minden évben megszervezi az állampolgári csúcsot (*citizen summit*), amelyen átlagosan 100-an szoktak részt venni. Az irodájukat évente 800 állampolgár keresi fel.

A West Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale EGTC minden évben megrendezi az Yser folyó napját, és rendszeresen szerveznek kisebb „tanulmányi utakat”. Ez utóbbiak keretében a határ egyik oldalán élők jelentkezhetnek be a kirándulásokra, amelyek keretében a másik oldalon élők életét, szokásait, gondjait ismerhetik meg közelebbről. Az ETT nagy gondot fordít a francia- és flamandnyelvtanfolyamokra, amelyeket iskolás korú gyermekeknek hirdetnek meg.

A magyar ETT-k közül a legérdekesebb megoldásokat a MURABA alkalmazza, pl. közös varrási alkalmak szervezése a nejlonzacskókat pótló tasakok készítése céljából. Korábban Lendva és Szentgotthárd nevezetességeit, épületeit készítették el mézeskalács formájában, ezeket kiállították, majd elárverezték. Ezek helyi

közösségépítő alkalmak, amelyek ugyanakkor jelentősen növelhetik az ETT ismertségét is.

A kérdőívet visszaküldő ETT-k közül öt működtet a helyi társadalmakat célzó pénzügyi alapot, amelyen kis értékű pályázatokkal lehet részt venni. A PAMINA a határtérség INTERREG-programjának kisprojektalapját menedzseli (a magyar-szlovák Via Carpatiahoz és RDV-hez hasonlóan). A Nagy Régió kimondottan kis értékű (max. 2000 eurós) állampolgári együttműködési kezdeményezésekhez nyújt támogatást, a Maas-Rhine EGTC pedig egy emberek közötti (People to people) alapot hozott létre, de más formában is közelít az állampolgárokhoz (pl. iskolai cserék támogatásán keresztül).

Számos ETT kapcsolódott be aktívan a koronavírus-járvány első hulláma idején kialakult határzárak teremtette új helyzet menedzselésébe. A határzár hatása nem volt egyforma mindenhol (lásd 6. táblázat), de olyan ETT nem volt, amelynek teljesen fel kellett volna függesztenie a működését. Egy ETT nem adott konkrét választ, hanem a kérdéshez kapcsolódó kifejtési lehetőséggel élve adott részletes leírást, ami intenzív információs és lobbitevékenységről tanúskodott.

6. táblázat: A COVID-19 járvány okozta határzár hatása az ETT-k munkájára

Miként befolyásolta az ETT működését a COVID-19 járvány miatt bevezetett határzár?	Válaszok száma
Nem befolyásolta.	2
Az ETT csökkentette munkájának intenzitását, de az online működés nem okozott nehézségeket.	16
Az ETT működése komoly nehézségekbe ütközött.	4
Az ETT szervei a járvány idejére felfüggesztették a működésüket.	0

Forrás: saját szerkesztés

A határzár hatásai között többen megemlítették a személyes kapcsolatok megszakadását, a rendezvények elmaradását vagy a virtuális térben történő megrendezését, de például a Chaves-Verín EGTC irodája egy korábbi vámházban működött, amit a járvány idejére lefoglalt a rendőrség határőrizeti céllal, és ez jelentős nehézségeket okozott a munkavégzésben.

Egy nyugat-európai ETT képviselője hívta fel a figyelmet a kölcsönös bizalom megromlására, ami hosszú távon is befolyásolhatja az ETT-k sikerét.

Arra is kíváncsi voltam, hogy miként vettek részt az ETT-k a 2020-as járványhelyzet kezelésében. Az erre vonatkozó kérdés (*Az ETT bevezetett intézkedéseket a járvány idején?*) feleletválasztós volt, a válaszadó több opciót is megjelölhetett az alábbi négy közül:

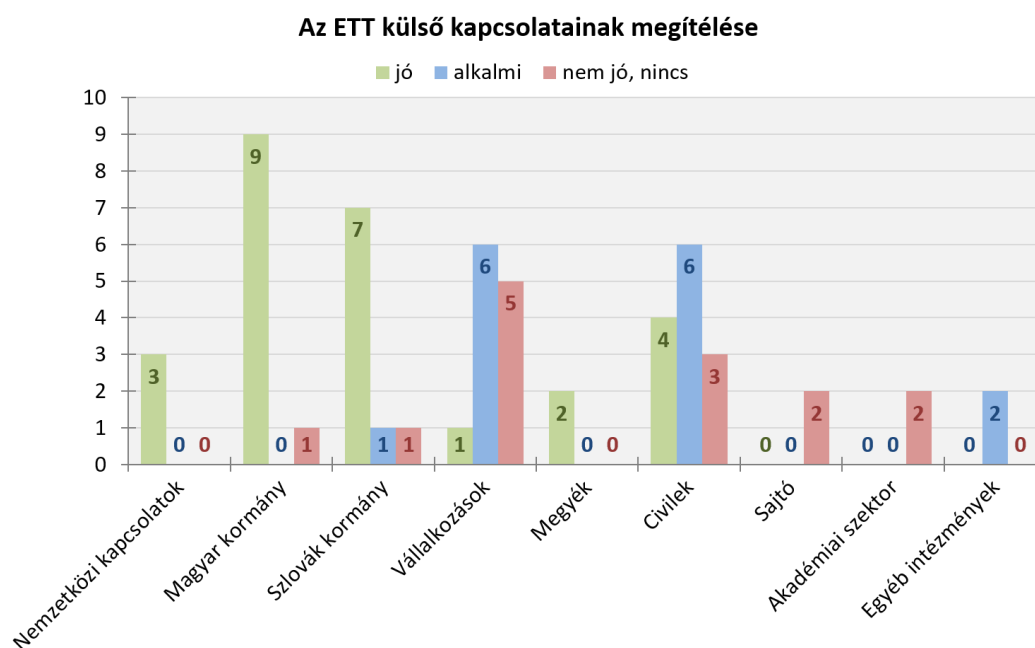
- Nem.
- Az ETT folyamatosan informálta a saját csatornáin keresztül a lakosságot a változó határőrizeti helyzetről.
- Az ETT létrehozott egy döntésképes szervet, bizottságot, szakértői csoportot stb. a határral kapcsolatos ügyek menedzselése céljából.
- Az ETT saját lépéseket tett a határátlépés megkönnyítése érdekében a saját térségében.

Összesen 14 társulás válaszolta azt, hogy információk nyújtásával segítették az állampolgárok tájékozódását az új helyzetben. A Senza Confini EGTC-t alkotó három régió elnöke hetente találkozott a helyzet kezelése érdekében, a dunkerque-i ETT rendszeres találkozókát szervezett a francia és flamand hatóságok részére, a PAMINA online és személyes információnyújtással, a lille-i eurometropolisz, a Grande Région és a Maas-Rhine EGTC-k pedig a járványhelyzetre létrehozott testülettel segítették az állami szervek munkáját és a polgárok mobilitását. A Karawanken EGTC kiemelkedően sikeresnek bizonyult az érdekérvényesítésben, mivel lobbizásukkal sikerült elérniük, hogy a geopark területén nem zárták le a határt. A határzár hatásairól az Európa-kapu ETT az elsők között készített kérdőíves felmérést, amelyet a Régiók Bizottsága járványügyi honlapján is közzétettek. Ezekkel a lépésekkel minden bizonnyal javították az ismertségüket és elismertségüket is.

A magyar ETT-k közül az Európa-kapu készítette a tagtelepülések bevonásával felmérést a járvány hatásairól, amelyet a Régiók Bizottsága is leközzölt tematikus platformján.

Az interjúk során rákérdeztünk, hogy milyennek ítélik a partnerek az Ister-Granum ETT külső kapcsolatait. Ahogy az alábbi ábráról (18. ábra) leolvasható, a legjobbnak a társulás nemzetközi és kormányzati kapcsolatait ítélték az interjúalanyok. A civilekkel és vállalkozókkal való kapcsolatok megítélése vegyes, míg a sajtóval és az akadémiai szektorral kimondottan gyenge kapcsolatokat ápol az ETT.

18. ábra: Az interjúalanyok véleménye az ETT külső kapcsolatairól



Forrás: saját szerkesztés

A kormányzati kapcsolatok terén az ETT főként a Külgazdasági és Külügyminisztériummal épített ki szoros együttműködést az elmúlt években, amely nemcsak a minden évben meghirdetésre kerülő ETT működési alapon keresztül segíti a társulások munkáját, hanem a közigazgatási kapacitásait és érdekérvényesítő képességét is felhasználja azok sikere érdekében. A 2010-es évek elején az Ister-Granum pénzügyi konszolidációjához járult hozzá, a neszélyi komp projektje kapcsán pedig az előfinanszírozás biztosítása érdekében tett lépéseket, és segítette a szlovák féllel is a kommunikációt. Szlovák oldalon a társulás jó viszonyt ápol a Mezőgazdasági és Régiófejlesztési Minisztériummal, ahol a szlovák-magyar INTERREG program nemzeti hatósága működik, valamint a közlekedési minisztériummal, mivel a társulás több magyar-szlovák határon átnyúló közlekedési projektben is érintett.

A vállalkozókkal és civilekkel elsősorban a projektek kapcsán kerül kapcsolatba. Ugyanakkor a helyi termelőkkel való együttműködés már 8 éves múltra tekint vissza. 2013 augusztusában szervezte a társulás az első tanulmányutat a régió helyi termékeket előállító gazdálkodóinak, és velük azóta is egyre szélesebb együttműködést sikerült kialakítani, részben az Ister-Granum helyitermék-védjegy égisze alatt (Nagy 2014; Hanus et al. 2016; Pete 2017).

A határon átnyúló vállalkozási-logisztikai övezet létrehozására az elmúlt 15 évben több kísérlet is történt. Egyelőre a teherkompkapcsolatot sikerült elindítani 2016 szeptemberében, viszont az övezet potenciális szereplőivel (beleértve a Magyar Suzuki Zrt.-t és a szlovák cargo-vállalatot is) rendszeresek a találkozók (CESCI 2013; Nagy 2014; Pete 2017).

Ugyanakkor tény, hogy az Ister-Granum kezdeményezés civil vonala teljesen elhalt. Az Eurohíd Alapítvány teljes profilváltáson ment keresztül, ma kortárs művészeti akciókat támogat. Ezzel nemcsak a Civil Hírmondó szűnt meg, hanem nagyon röviddel az indulását követően a civil szolgáltató hálózat is befejezte működését. A civil parlament egyesületét időközben a bíróság törölte a nyilvántartásból. A Jövő 2000 Alapítvány a Déli Régió fejlesztéseit továbbra is támogatja, de tevékenységéből a határon átnyúló jelleg eltűnt. Ma nincs olyan civil hálózati együttműködés, amely az Ister-Granum eurorégiót valamilyen mértékben lefedné.

Ahogy az előbbieken láttuk, a társulások nagy részénél igen hasonló a civil együttműködések kezelése. Amikor azonban a hálózat külső legitimációjáról beszélünk, ez az aspektus döntő fontosságú, nemcsak a részvételi demokráciának a régiófejlesztésben betöltött szerepe miatt, hanem annak a társadalmi háttérnek a biztosítása szempontjából is, amely képes befolyásolni a térről szóló narratívát. Ma az ETT (mind kormányzasi, mind földrajzi szempontból) egy szűk elit ügye, amelyen belül gyengül a belső bizalom összetartó ereje (Svensson 2015; Engl 2016). A társulás emiatt látványos példája a reprezentációs paradoxonnak.

Ahhoz, hogy az ETT tartósan fennmaradjon, és kialakíthassa a határtérségről szóló saját diskurzusát, a régió civil társadalmát sokkal aktívabban kellene bevonnia.

6.3 Az Ister-Granum ETT narratívaalkotó szereplőként

6.3.1 Az ETT láthatósága

A kérdőívben megkérdezett ETT-vezetők döntő többségének az a véleménye, hogy az adott társulás ismertsége alacsony szintű (lásd 7. táblázat).

7. táblázat: Az egyes ETT-k ismertsége az adott régióon belül

Tapasztalatai szerint mekkora az ETT ismertségének átlagos szintje a helyi polgárok körében?	Magyar ETT-k	Nyugati ETT-k
Nem ismerik	0	1
Alacsony szintű ismertség	7	9
Közepes szintű ismertség	4	2
Általános ismertség	0	0

Forrás: saját szerkesztés

A válaszadó ETT-k kommunikációs tevékenységeiket részben a tagok honlapjain, részben saját honlapjukon és közösségimédia-felületeiken keresztül folytatják. A társulások népszerűsítésére megfelelő alkalomnak tekintik a projekteket és a rendezvényeket. Az Ister-Granum éveken keresztül társrendezője volt a Szikince Fesztiválnak, amely a régió egyik legismertebb kulturális rendezvényévé vált.

A társulások többsége rendszeresen küld ki sajtóanyagokat a helyi és regionális médiumoknak, a lille-iek és az Alzette-Belval EGTC a nemzeti szintű hírügynökségekkel is kapcsolatban áll. A Bánát-Triplex Confinium ETT egyedi kezdeményezése a fürdőprogram, amelynek keretében egy kedvezményes árú jeggyel lehet használni a régió nagyobb fürdőit. A MURABA ETT egy negyedévenként megjelenő regionális hírmondó elindítását tervezi, a Chaves-Verín Eurocidad EGTC pedig saját médiacsatornát szeretne kialakítani. Ilyen kísérlete a Maas-Rhine EGTC-nek is volt, de a költségeket egy idő után nem tudták biztosítani, ezért ez a szolgáltatás megszűnt. A Pons Danubii ETT egy korábbi sikeres CBC-projekt keretében több mint egy éven keresztül biztosított hírcserét és regionális hírügynökségi szolgáltatásokat a társulás tagjainak helyi televíziói számára. Ez nagyon sokat segített a társulás ismertségének növelésében. A dunkerque-i ETT az évek során egy regionális újságírókból álló hálózatot alakított ki kommunikációs célokkal.

Saját sajtófelelőse csak az EUCOR-nak és a Maas-Rhine EGTC-nek van, kommunikációs stratégiával a Nagy Régió és az Ister-Granum rendelkezik.

Fontos szerepe van az ETT népszerűsítésében a szakmai munkának, a tanácsadói, projektmenedzseri tevékenységnek is.

A több ETT-nél zajló, kiterjedt kommunikációs tevékenység és az alacsony ismertség közötti belső ellentmondást az egyik ETT képviselője így oldotta fel: „az embereket nem érdekli, hogy ki az, aki az ő hétköznapi problémáikat és kihívásait megoldja, amíg meghallgatásra talál, és az ügyeket megoldja valaki”. A Maas-Rhine EGTC válaszában

azt hangsúlyozta, hogy nem az a fontos, hogy a társulás mint szervezet jelenjen meg a polgárok előtt, mivel az ETT igazából a határon átnyúló tevékenységek ernyőszervezete (koordinátora). Érdekesség, hogy a válaszadók között egyedül a PAMINA EGTC neve használatos olyan széles körben, mint az Ister-Granumé. Bár két interjúalanyunk is tett rá utalást, hogy ez a bonyolult idegen név nem volt jó választás, mivel az emberek nem tudják megjegyezni, nem tudják mihez kötni, az Ister-Granum névnek a más európai régiókkal összehasonlítva széleskörű használata azt jelzi, hogy ezek az aggályok nem teljesen jogosak. Ugyanakkor egy másik interjúalany számára éppen az jelentett problémát, hogy túl sok mindenre használják, a helyi termékektől a regionális vadásztársaságon keresztül a logisztikai övezetig, és emiatt nehéz beazonosítani, hogy hova is tartozik valójában ez az elnevezés. Ez is lehet egyik oka annak, hogy se az Ister-Granumot, se az ETT-t nem nagyon ismerik a régióban. Az interjúalanyok véleménye szerint ennek a jelenségnek megfigyelhető egy területi mintázata is. Egyrészt az aktív polgármesterek sokat tesznek azért, hogy az ETT-t ismertté tegyék a helyi közösségek számára, így pontszerűen léteznek olyan települések, ahol legalább az eurorégió ismertsége nagyobb. Hasonló a hatása a versmondó versenynek is: az érintett iskolák diákjai és családjaik már hallhatták a nevet. Másrészt a Mária Valéria híd környezetében gyakrabban találkozhatnak a névvel (2005 és 2016 között Esztergomban kétoldalú turisztikai információs táblákon lehetett beazonosítani a helyi és eurorégiós látnivalókat, számos rendezvény viseli az eurorégió nevét stb.), így ismerhetik, még akkor is, ha nem tudják hozzá kötni az eurorégiót vagy az ETT-t magát. Megkérdeztük az interjúalanyokat, hogy mit lehetne még az Ister-Granum népszerűsítése érdekében tenni. A válaszok (19. ábra) meglepően sokszínűek és innovatívak voltak.

A megkérdezetteket megkértük arra is, hogy jelöljék meg, hogy szerintük az Ister-Granum ETT mivel járul hozzá leginkább az adminisztratív határok légiesítéséhez (20. ábra).

20. ábra: Az Ister-Granum ETT hozzájárulása a határok légiesítéséhez, az interjúalanyok szerint



Forrás: saját szerkesztés

Egyrészt a válaszadók az együttműködés morális aspektusaira mutattak rá (szellemi egyesítő erő, összefogás, bizalomépítés). Másrészt a kapcsolatok kialakításában tulajdonítottak az intézménynek meghatározó szerepet. Az egyik interjúalany szerint: „Ha az Ister-Granum nem létezne, még ennyire se haladtunk volna ezen a téren”. Fontos szerepet tulajdonítottak továbbá az interjúalanyok az ETT-nek a rendezvényszervezésben, a forrásszerzésben, a projektek és egyéb fejlesztések megvalósításában, de még az államközi kapcsolatok javításában is.

Ezek mind olyan üzenetek, amelyek kiváló témát szolgáltatnának a regionális jelenlét erősítésére, az új diskurzus kialakítására.

6.3.2 Az ETT szerepe a lakosság térszemléletének alakításában

Az interjúzás során rákérdeztem, hogy az interjúalanyok véleménye szerint mi lehetne az az 5 szimbolikus építmény vagy helyszín, amely egyfajta regionális identitás jelképeként népszerűsíthetné a régiót. A végső mintázat jelentősen függött az adott személy lakóhelyétől, regionális kapcsolódásaitól, és a hirtelen feltett kérdés okozta zavartól is. Volt, aki az interjú végén csapott a homlokára, hogy elfelejtette a Mária Valéria hidat megemlíteni, de ezeket a válaszokat már nem vettem figyelembe. A végső sorrend az alábbi táblázatban (8. táblázat) tekinthető meg.

8. táblázat: Az interjúalanyok által beazonosított diszkurzív erővel bíró szimbolikus helyek és épületek az Ister-Granum eurorégióban

Jeles hely/említési sorrend	1	2	3	4	5	Összes említés	Súlyozott eredmény
Bazilika	13	3	2	4		22	18,2
Mária Valéria híd	4	4	6	1	1	16	11,4
Duna	1	5		1	2	9	5,8
Bényi templom	1	2	2	1		6	4,2
Visegrád		2	1		3	6	2,8
Szent Adalbert Központ	2		1			3	2,6
Dunakanyar		1		1	4	6	2,0
Hegyfarok			3		1	4	2,0
Ipoly mente			1	3		4	1,8
Új komp		2				2	1,6
Vadas fürdő		1	1		1	3	1,6
Börzsöny				3	1	4	1,4
Bélai kastély			2		1	3	1,4
Garam mente			2		1	3	1,4
Burda				2	1	3	1,0
Szalkai híd	1					1	1,0
Szőlőhegyek			1	1		2	1,0
folyótorkolatok		1				1	0,8
Kiskosár		1				1	0,8
Szent Imre templom, Párkány		1				1	0,8
Suzuki-gyár				1	1	2	0,6
Luczenbacher kastély			1			1	0,6
Esztergomi vár			1			1	0,6
Zselízi iskola			1			1	0,6
Kis-Duna sétány				1		1	0,4
Gerecse				1		1	0,4
Karvai Duna-part				1		1	0,4
„Pajkaszeg”				1		1	0,4
Nagymarosi piac				1		1	0,4
Királyréti kisvasút					1	1	0,2
Zarándokutak					1	1	0,2
Szikince fesztivál helyszínei					1	1	0,2
Simon Júda vásár					1	1	0,2
Pilisszentléleki pálos romok					1	1	0,2

Forrás: saját szerkesztés

A végső lista úgy alakult ki, hogy az említések sorrendjét súlyoztam (az 5. helyen történő említés 0,2-es, míg az első helyen történő említés 1-es szorzót jelentett). A válaszok alapján elmondható, hogy az interjúalanyok az esztergomi Bazilikát, a Mária Valéria hidat és a Dunát tekintik a térségi identitás szempontjából a legnagyobb diszkurzív erővel bíró helyszíneknek. Érdekes, hogy ketten is első helyen említették a Szent Adalbert központot, amely jelenleg az ETT munkaszervezetének ad otthont.

Már említettük, hogy a Mária Valéria híd meghatározó szerepet gyakorolt a határ menti mobilitásra, a régió lakosságának térhasználati szokásaira, és azt is nehéz volna tagadni, hogy a még a 30 km-re fekvő Farnadról is látszó esztergomi Bazilika meghatározó eleme a régióban élők identitásának. Egy új térről szóló diskurzus felépítése alapvetően ezektől a jelképektől függ. Ehhez képest 12-en még az eurorégiós tevékenységekben aktívan részt vevő interjúalanyaink közül sem tudták, hogy minek a rövidítése az ETT, az EGTC és az EZÚS⁴⁴, négyen legalább az egyik rövidítést fel tudták oldani több-kevesebb sikerrel, de csak hatan tudták pontosan „megfejtetni a rejtvényt”.

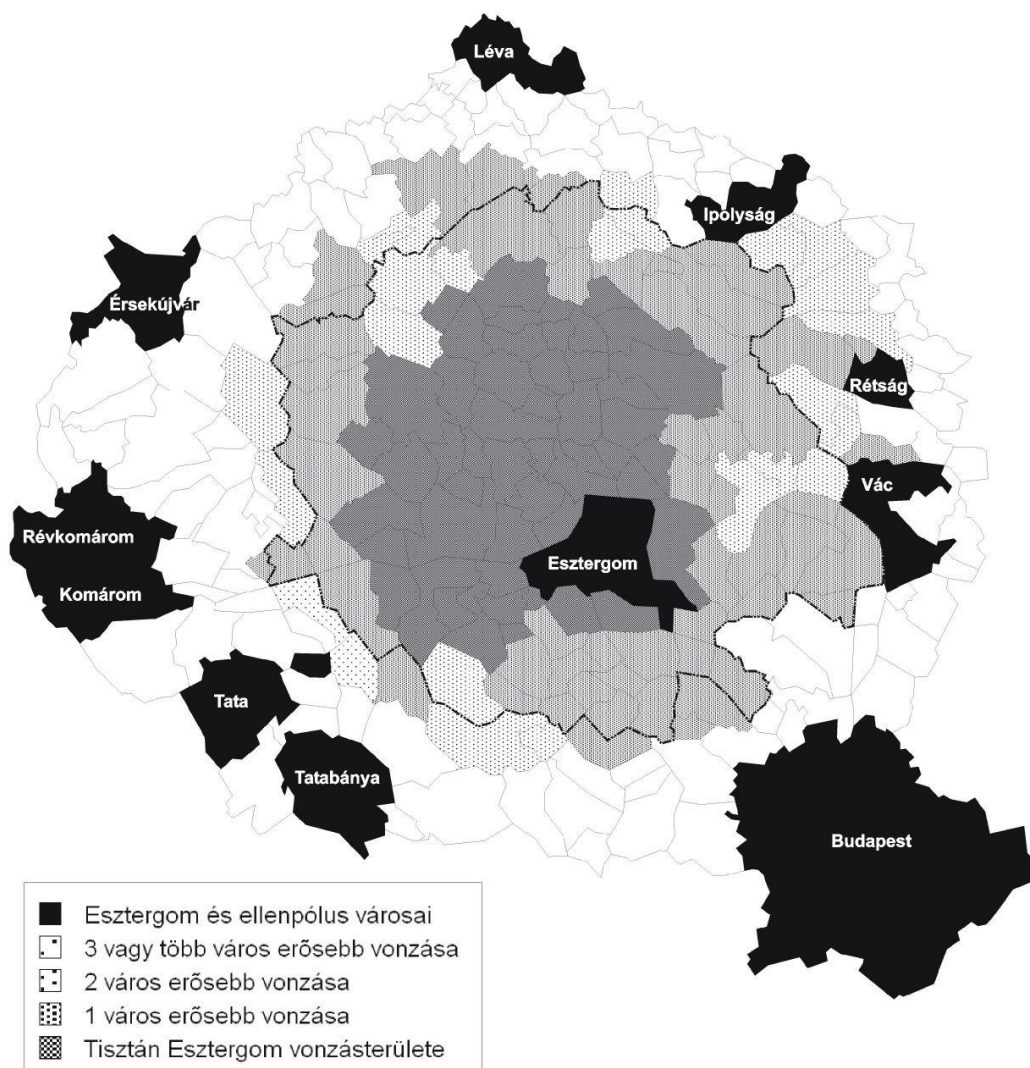
Arra a kérdésre, hogy miben különbözik az ETT az eurorégiótól, négyen nem tudtak válaszolni, hatan tudták, hogy a társulás önálló jogi személyiséggel rendelkezik, és további négyen említették meg, hogy szemben a tükör modellen alapuló eurorégióval, az ETT valódi határon átnyúló szervezet. Ugyanakkor négyen úgy látták, hogy a legfontosabb megkülönböztető jegye, hogy közvetlenül vehet részt uniós (akár brüsszeli) kiírásokon. Volt, aki szerint „az eurorégiók sokkal nagyobbak, mint az EGTC-k”, illetve hogy „az eurorégió a helyi problémákra koncentrált inkább”.

A nehezen megjegyezhető nevű eurorégió és a halandó emberek számára beazonosíthatatlan európai területi társulás direkt marketingje valószínűleg nem a leghatékonyabb eszköz a térről szóló új diskurzus megformálására, amely folyamat már amúgy is megindult. A Mária Valéria hídnak mégis van egy olyan többlet üzenete, amit érdemes tematizálni, és ehhez az eurorégiós kormányzási keretek alkalmasak lehetnek.

A felújított híd Esztergom vonzáskörzetének rehabilitációjához is hozzájárult. Jaschitz (2010) érzékletesen mutatja be, hogy a híd átadása miként változtatta meg a térszerkezeti viszonyokat Esztergom térségében. Az általa matematikai módszerekkel kiszámított elméleti vonzáskörzet a 21. ábra látható térségre terjedt ki 2006-ban (vö. Jaschitz 2019, 120).

⁴⁴ Minden esetben rákérdeztünk az EGTC-re, a magyarországi interjúalanyoknál az ETT-re, a szlovákiaiaknál az EZÚS-ra.

21. ábra: Esztergom elméleti vonzáskörzete közúti távolság és vállalkozások száma alapján (2006)



Forrás: (Jaschitz 2010, 110)⁴⁵

A vonzáskörzeti számításoknál a szerző nem vette figyelembe az etnikai arányokat, a funkcionális kapcsolatokat, a közigazgatási viszonyokat és az együttműködések történetiségét, intenzitását sem. Ettől függetlenül jól látható, hogy a város természetes vonzásviszonyai ma elsősorban a Párkány környéki térségre terjednek ki.⁴⁶ Jaschitz arra is felhívja a figyelmet, hogy az elméleti gravitációs számítások szerint Esztergom

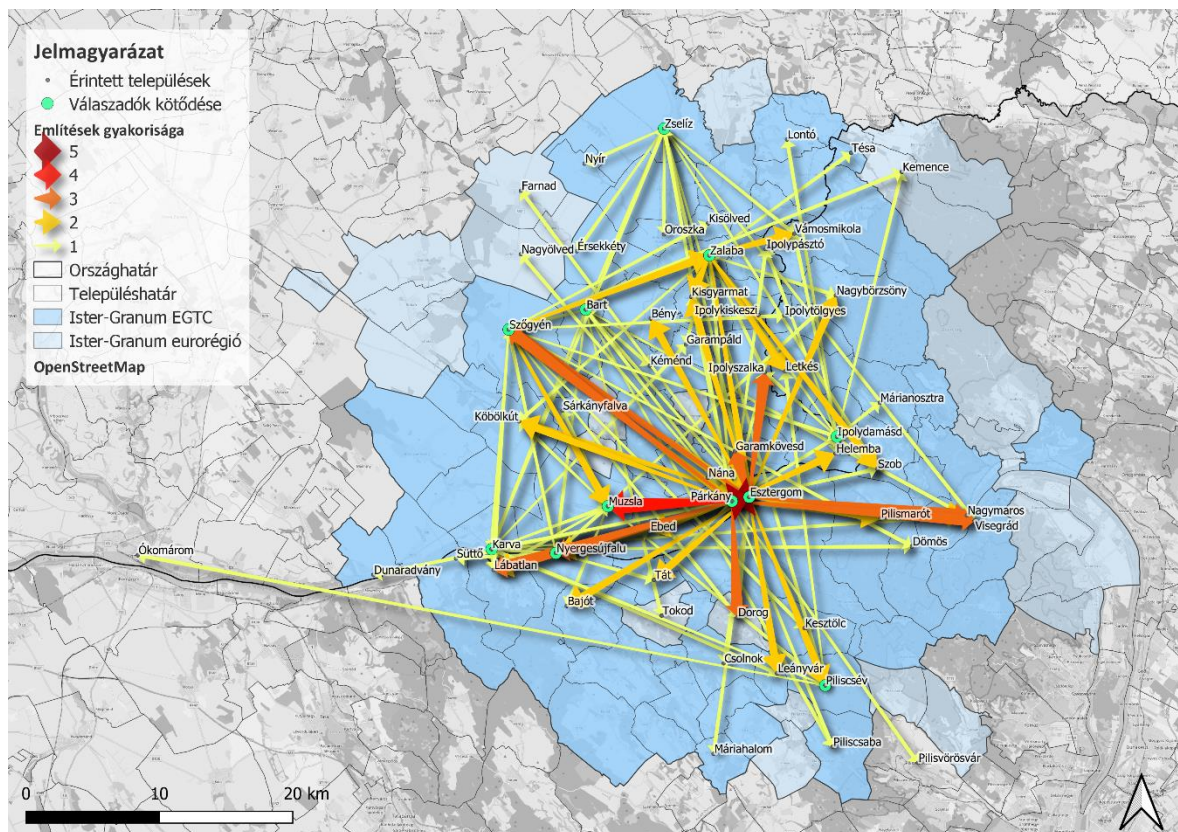
⁴⁵ A térképen folyamatos vonallal az Ister-Granum eurorégió határait is bejelölte a szerző.

⁴⁶ Még érdekesebb volna az ábra, ha Esztergomot és Párkányt egy városként kezelve mérné a gravitációs viszonyokat, hiszen a két város egymástól számított távolsága mindössze 600 méter, amekkora beépítettségi hiátusok éppenséggel Tatabányán belül is találhatóak, nem beszélve az Esztergom belvárosától 8 km-re fekvő Pilisszentlélekről.

vonzáskörzete minden irányban növekedett a sok évtizedes összehúzódás után, ami alapvetően a Mária Valéria hídnak köszönhető.

Mikor az interjúalanyokat a beszélgetés elején arra kértem, hogy nevezzenek meg 5 magyarországi és 5 szlovákiai ETT-s (!) tagtelepülést, arra számítottam, hogy a listára az eurorégió magterületéhez tartozó települések kerülnek majd csak fel, és hogy a válaszok területi mintázata még a Jaschitz (2010) által felvázolt elméleti vonzáskörzetenél is szűkebb térségre terjed ki. Ehhez képest egy olyan képet kaptam, amely szinte az egész eurorégiót lefedi. A 22. ábra azt mutatja meg, hogy az adott interjúalany melyik településhez kapcsolható (nem a lakóhely döntött, mivel van olyan polgármester, aki Törökbálinton él, de a régió egyik települését vezeti), míg az említések irányát nyilakkal jelöltem, a gyakoriságot a nyilak színe és vastagsága egyaránt jelzi.

22. ábra: Összesített mentális modell az Ister-Granum ETT tagtelepüléseiről, az interjúalanyok említései alapján



Forrás: a CESCİ adatállománya alapján saját szerkesztés

Látható, hogy bár előfordulnak a mintában téves pontok (részben mert az eurorégió kívüli helyezkednek el, részben mert az ETT-nek az adott önkormányzat már nem tagja), de az összkép mégis meggyőző. Egyrészt valóban magas az említési aránya a régió vezető városainak, Esztergomnak és Párkánynak: mindössze 4 olyan interjúalanyunk volt, aki

kifejejtette a felsorolásból a magyar és 6 olyan, aki a szlovák központi települést. Ugyanakkor olyan, első látásra jóval kevésbé jelentős települések, mint Muzsla vagy Szógyén 12-12, Lábatlan 9, Nagymaros és Karva pedig 8-8 alkalommal került a listára. A régió egyik legkisebb települését, Zalabát 7, Köbölkútot, Zselízt és Szobot 6-6 alkalommal sorolták fel. Ezek a leggyakrabban említett települések egy meglehetősen kiterjedt térséget rajzolnak körbe, amely tehát a válaszadók jelentős része számára eurorégiós evidenciával bír. Azt is meg lehet ugyanakkor figyelni, hogy a magyar oldalon Esztergomtól délre, illetve a szlovák oldalon Zselíz környékén fekvő községek, kisebb városok nem képezik a mentális modell állandó elemeit. Magasabb elemszám mellett nyilván még színesebb képet kapnánk, de jó eséllyel a mintázat hasonló volna.

A Mária Valéria híd gravitációs körzete (ahogy arra Jaschitz, Bartal és Hardi, valamint Farkas elemzése is rámutattak), elsősorban arra a térségre terjed ki, amelyet a fenti mentális modell is leképez. Kérdéses ezért, hogy mekkora az eurorégió és az ETT szerepe ennek a modellnek a kialakulásában, és mennyire tulajdonítható inkább magának a hídnak. Ezt a kételyt alátámasztja az a tény is, hogy az interjúalanyok közül öten is úgy vélték, hogy Dorog is része az ETT-nek, ami tényszerűen nem igaz.

A mentális modell hátránya, hogy annak eredményét alapvetően határozzák meg múltbeli tapasztalatok, személyes ismeretségek, utazási élmények, illetve a testvértelepülési kapcsolatok. Ugyanakkor azt az interjúalanyok többsége kiemelte, hogy ezeknek a tapasztalatoknak, ismeretségeknek és utazási élményeknek a kialakulásában a regionális együttműködés valós szerepet játszik. Ahogy az alacsony hatékonyságú INTERREG nélkül nem lennének határ menti együttműködések, úgy az eurorégió és az ETT nélkül is szegényesebb volna az interakciók szintje és szűkebb a földrajzi kiterjedése.

Ebben a folyamatban azonban (ahogy láttuk) igazából nem is az a fontos, hogy a lakosság ismerje az együttműködés nevét, és átlássa a szervezeti struktúrát, hanem hogy élje meg a kormányzással létrehozott narratívát, és lakja be a narratíva terét. E tekintetben nehezen tagadható az Ister-Granum együttműködés haszna. Ugyanakkor ez a hatás jóval nagyobb is lehetne egy tudatos társadalmisítási és népszerűsítési program végrehajtása esetén.

7 Összefoglalás

7.1 A kutatás eredményeinek összefoglalása

A 90-es években egymást erősítő tudományos folyamatok zajlottak le a humán geográfia, a határtan és a kormányzáselmélet területén. A relacionista, a konstruktivista és az interpretativista fordulat ugyanoda fut ki: a társadalmi tér nem fizikai objektumokból áll, hanem az egyének és csoportok állítják elő, diszkurzív módon.

Amennyiben a tér elveszíti tartályjellegét, és elszakad a modernitás során kialakult nemzetállami keretektől, a területiségnek kialakítható egy új értelmezése. Ez az értelmezés szakít a kemény, adminisztratív határokkal körbe vett és egyértelműséget sugárzó térkonceptióval, és egy diffúz, többszintű, meghatározatlan területiséget tételez az előbbi helyett.

Az első megközelítésre túlságosan szofisztikáltak, mesterkéltnek tűnő kijelentés a gyakorlatban nyer valóságos értelmet. A hétköznapi tapasztalat ugyanis alátámasztja, hogy ha fizikailag ugyanabban a térben közlekedünk is, a körülöttünk lévő valóság tárgyaihoz egészen eltérő jelentéseket kapcsolunk. Más a távolságról alkotott képzelet egy idős néninek, aki sosem hagyta el a falu határát és annak a menedzsernek, aki hetente akár kétszer is átrepüli az óceánt. A magyar lakosság 99%-ának semmit nem mond a Zalabér-Batyk névkapcsolat, viszont egy vasutasnak a mentális térképéhez szervesen hozzátartozik. Más jelent Párizs a nászutasoknak, az Eiffel-torony liftkezelőinek és annak a csendőrnek, akit Metzről kizárólag az utcai zavargások idejére rendelnek fel a francia fővárosba. Figueres, Guernica, Aix-en-Provence, Hódmezővásárhely, Tarvaspää, olyan településnevek, amelyek kizárólag a modern képzőművészet szerelmesei számára kapcsolódnak össze egy narratívává.

A fenti példák jól illusztrálják, hogy mindannyian különböző terekben élünk, amelyek formálódását személyes tapasztalataink (percepcióink), az adott térhez kapcsolódó eszmélődéseink, gondolataink (konceptualizációink), valamint élményeink alakítanak ki. Ebben a térben otthonosan, ezen kívül idegenül érezzük magunkat. Világunk határai természetesen az újabb tapasztalatok nyomán megváltoznak, nem állandóak, a sok megszerzett élmény közben a tér is formálódik körülöttünk.

A dolgozat egyik fő üzenete, hogy a teret, határaival együtt diszkurzív módon értjük és éljük meg. Azt, hogy mit érzékelünk, mit gondolunk és mit élünk át a körülöttünk lévő világból, elbeszélések formájában tudjuk átadni. Ugyanakkor az általunk belakott térhez kapcsolódó

jelentések is szövegszerűek. Ez azt jelenti, hogy hermeneutikai módszerekkel felfejthetőek azok a jelentésrétegek, amelyeket az egyén vagy egy csoport az adott térhez kapcsol. Emellett a szövegszerűség azt is jelenti, hogy a tér és a határ diszkurzív tény, és amennyiben a diskurzust megváltoztatjuk, akkor a tér és a határ jelentése is megváltozik. A diskurzus változása hatással lehet percepcióinkra (pl. a migránsválság körüli kommunikációs offenzíva hatására sok honfitársunk fejében vált a szerb határ valamiféle fenyegető hellyé), a gondolkodásunkra (pl. az egyes városi terekről kiszorított társadalmi csoportok gondolkodása alapvetően változhat meg, amennyiben ezt a tiltást feloldják) és a térbeli viselkedésünkre, a térhasználati szokásainkra (a világútlevél bevezetése után konvojok indultak a legközelebbi osztrák bevásárlóközpontok irányában).

A diskurzusfilozófia képviselői szerint minden politikai hatalom érdekelt abban, hogy olyan térbeli diskurzusokat állítson elő, amelyek korlátozzák bizonyos narratívák megszületését és alkalmazását, miközben másokat előnyben részesítenek. A XVII. századtól kezdve az európai kontinensen fokozatosan átvette a térről szóló diskurzus előállításának privilégiumát a nemzetállami paradigma, kisajátítva az egyének identitáselbeszéléseit. Ez a minta a gyarmatosításon keresztül terjedt el az egész világon, számos területi konfliktust, valamint a független államok proliferációját előidézve. Az Európai Unió a globalizáció és világméretű demokratizáció folyamatai, valamint a nagy környezeti kihívások közepette ezzel a nemzetállami diskurzussal szemben intéz kihívást, amikor megkérdőjelezi az államhatárok és a nemzeti szuverenitás evidenciáját. Ehhez (más hatalmi centrumokhoz hasonlóan) maga az EU is előállítja a saját, narratívákból és intézményekből felépülő diskurzusát, amelynek vannak szakpolitikai, finanszírozási és jogi vetületei, és amelynek az értelmezési kereteit a több szintű kormányzás biztosítja, határon átnyúló kormányzási struktúráival együtt. Ez utóbbiak között az európai területi társulás a legfejlettebb forma, amely magas szinten intézményesült, és az érintett országok területén önálló jogi személyként járhat el, foglalkoztathat alkalmazottakat, hozhat létre és működtethet intézményeket és közcélú vállalkozásokat, és az ezek által nyújtott szolgáltatások díjának a megállapításához is joga van. Ezek az innovációk olyan jogi-politikai környezetet teremtenek, amelyek révén az egyébként képlékeny határon átnyúló terek szilárdabbá válnak, és sokkal látványosabban kérdőjelezzik meg a nemzetállami tartályokat, mint bármilyen más korábbi együttműködési modell.

Az Ister-Granum együttműködés története jól illusztrálja azt az intézményesülési folyamatot, amelynek három fázisát a hálózati kormányzásról szóló művében Provan és Kenis (2008) mint a (1) *megosztott részvételi*, a (2) *vezető szervezeti*, valamint a (3) *hálózati adminisztratív*

szervezeti kormányzást írja le. A kutatás rámutatott, hogy az esztergom-párkányi térségben a Mária Valéria híd és a schengeni csatlakozás gyakorolta a meghatározó hatást a térről és a határról szóló diskurzusra: a szabad átkelés mindennapivá váló élménye új narratívát formál a térről, és megváltoztatja a régióban élők térhasználati szokásait és mentális térképét egyaránt még ha a mentális határ nem is tűnt el teljesen (Gyelník 2019). Ehhez viszont nem kapcsolódik hozzá az eurorégió és az ETT ismerete, maga a híd idézi elő a változásokat. Ugyanakkor a vizsgálatok rámutattak, hogy a nemzetközi és kormányközi, valamint a regionális diskurzus kedvező irányú megváltozása olyan térbeli igazodási rendszereket alakított ki, amelyek nagyjából az eurorégió területét fedik le. Az érintett települések vezetőinek bevonásával, ennek a viszonyrendszernek a tudatos tematizálásával, a folyamatos jelenlét biztosításával a társulás hozzá tudna járulni ezeknek az új narratíváknak a megszilárdulásához, megerősödéséhez. Ehhez elsősorban a partícipatív kormányzási elemeket kellene megerősíteni, amelyek azonban – paradox módon – éppen az ETT-khez hasonló, szigorúbb intézményi megoldásoktól a leginkább idegenek. A felidézett nyugat-európai minták ugyanakkor azt igazolják, hogy az egyébként természetesnek mondható reciprocitás a hatékonyság és az inkluzivitás között meghaladható.

7.2 A kutatási kérdések és a hipotézisek értékelése

A kutatás kezdetén három kérdés és 4 hipotézis került megfogalmazásra.

K_1 Milyen mértékben követi az Ister-Granum Európai Területi Társulás a határon átnyúló kormányzás európai modelljét?

H_1 Első hipotézisem az volt, hogy függetlenül a jóval későbbi indulástól, az EU-ban másodikként megalakult Ister-Granum ETT szervezeti szempontból követi az össz-európai trendeket, és átlagos európai társulásnak tekinthető.

A vizsgálatok és a szakirodalom elemzése alapján elmondható, hogy nagy vonalakban az Ister-Granum ETT is követi az átlagos európai modellt: elitszervezetként menedzsel határon átnyúló projekteket, amelyek egy része magasabb fokú integráltságot mutat a szokványos INTERREG-pályázatoknál. Egyedinek tekinthető az a fejlemény, hogy a magyar székhelyű ETT szlovák partnerként vesz részt a neszvény-dunaradványi komp megvalósításában, és a szlovák oldali kikötőt is a társulás fogja üzemeltetni a jövőben.

Az együttműködés a lehető legegyszerűbb szervezeti modellt alakította ki, ami a jogszabályi előírásokon felül kizárólag az elnökség (*board*) intézményét tartalmazza, a döntéshozatal pedig az évente egy vagy két alkalommal ülésező Közgyűlés jogköréhez tartozik. Ez szintén illeszkedik az uniós trendekhez.

Ugyanakkor, ahogy arra Engl (2016) rámutat, az Ister-Granum éves költségvetése nem mérhető össze az átlagos nyugat-európai ETT-k költségvetésével, ami jelentősen beszűkíti a fejlesztések terén a társulás mozgásterét. Az Ister-Granum számos kis értékű (1-2 millió forintos) projektet megvalósított már, de a komberuházás kapcsán elszenvedett árfolyamvesztés olyan terhet rótt az ETT-re, amit csak külső segítséggel tudott megoldani. A nagyobb beruházások, több települést érintő beavatkozások megvalósítását (ami az egyik fő küldetése és egyben legitimációs bázisa is lehetne a kezdeményezésnek) ez a viszonylagos anyagi szűkösség nagyban nehezíti. A nyugat-európai ETT-knek ilyen gondjai nincsenek, viszont a közép-európai társulások között az Ister-Granum még a jobban prosperálók közé tartozik.

A participáció terén szintén ritka az a társulás, amelyik komoly, eredményeket tudna felmutatni.

Összességében megállapítható, hogy az Ister-Granum ETT a közép-európai társulások mezőnyéből némileg kiemelkedik, de az európai trendektől számos szempontból elmarad.

K_2 Milyen mértékben és milyen módon befolyásolja a térről és az államhatárról szóló diskurzust az Ister-Granum Európai Területi Társulás léte és működése?

A kutatás arra mutatott rá, hogy az Ister-Granum együttműködés történetében a társadalmisításnak különböző szintjei figyelhetőek meg. Provan és Kenis (2008) a hálózati kormányzás tipizálását célzó tanulmányának eredményeit felhasználva igazolható, hogy a híd átadását követő néhány évben, amikor a megosztott részvételi kormányzási modellnek megfelelő konzultatív jellegű együttműködési forma és a kiemelkedően magas kölcsönös bizalom uralta a kapcsolatokat, a civil társadalom bevonása rendkívül erős volt. Ez nyilvánvalóan ellene hatott a hatékonyságnak, a partnerek nem voltak túl sikeresek a pályázatok terén, de a kvázi-intézmény belső és külső legitimitása igen magas volt. Bár a konzultatív modell nélkülözi a stabilitást, de éppen ezért kellőképpen rugalmas ahhoz, hogy az életszerű kihívásokra gyorsan és eredményesen tudjon reagálni.

Az első időszakban a kezdeményezést a Mária Valéria híd átadása körüli eufóriát is kihasználva ezért valóban hozzá tudott járulni egy új térről szóló diskurzus formálódásához.

A második korszakot az intézményesülés következő lépcsőfoka, az eurorégió jellemezte. Ez már egy sokkal komplexebb kormányzási modell volt, amelybe a direkt civil képviselő nem fért bele. Az eurorégió polgármesterei a pályázati tevékenység eredményességét a kölcsönös bizalom építése mellé, esetenként az elé helyezték. Az eurorégió menedzsmentje azonban tudatosan törekedett arra, hogy a civilek is rendelkezzenek valamilyen szintű ownership-pel, amit a két régiófejlesztési alapítványon keresztül igyekeztek biztosítani. Ebben az időszakban tehát a civil társadalom bekapcsolódása direkt módon már nem valósult meg, de az eurorégió még elég népszerű volt, és számos rendezvény és kezdeményezés vette fel az Ister-Granum nevet, amelynek napilapját is sok százan olvasták naponta. A lap hasábjain a határ túloldaláról megjelent hírek erősíthették az összetartozás tudatát, és ezeken a narratívákon keresztül hozzájárulhattak a regionális identitástudat formálódásához.

Az ETT megalapítása a korábbiakkal ellentétes irányba hatott. Tekintettel arra, hogy a vonatkozó uniós rendelet kizárja az ETT-kból a civil szervezeteket, a projekt széles körű társadalmassítása már nem volt megoldható az Ister-Granum együttműködés keretein belül. Ebből erednek a következtetések a második hipotézisre vonatkozóan.

H_2 A határon átnyúló régió tematizálásával és intézményesítésével az európai területi társulás átmenetet fog képezni a képlékeny és kemény terek között, és ezáltal képessé válhat a térről és a határról szóló diskurzus módosítására.

Bár arra számítottam, és az általános uniós diskurzus is ebbe az irányba mutat, hogy az európai területi társulás, mint a legmagasabb szinten intézményesült határon átnyúló kormányzási forma, az informálisabb modellekkel szemben hatékonyabb szerepet fog játszani a térről szóló új diskurzus előállításában, a valóságban maga az eszköz a vizsgált minták közül erre a legkevésbé alkalmas. Ennek az az oka, hogy a vonatkozó rendelet nem teszi lehetővé a civil társadalom képviselőinek, hogy közvetlenül részt vegyenek a társulás döntéshozatali folyamataiban. Míg a megosztott kormányzás kedvez a participatív megoldásoknak, ahogy egyre inkább megszilárdul az intézményi háttér, úgy vesz fel adminisztratív szempontból rugalmatlan tartály jelleget.

Ez azt jelenti, hogy szemben a kezdeti forma képlékenységevel, az ETT már egy sokkal keményebb térről szóló kormányzási forma, amely ennek megfelelően a kizáró jellegű diskurzusok előállításában is érdekeltté válik, illetve nehezebben tud ellenállni az ilyen narratívák nehézkedési erejének.

Bár az ETT-nek a korábbiakhoz képest lényegesen gazdagabb arzenál áll a rendelkezésére ahhoz, hogy ezt az újfajta térbeliséget tematizálja, az intézményesülése a bürokratikus, hierarchikus/elitista uralmi formák irányába tolja el, ami elidegeníti a társadalmi szereplőket. Ennek következtében a társulások csak abban az esetben tudják betölteni a téralkotásban a küldetésüket, ha tudatosan bevonják a civil szféra képviselőit a közös munkába, és a diskurzusalakítás érdekében masszív kommunikációt folytatnak. A dolgozat be is mutatott néhány példát a civilek bevonására és a széleskörű részvétel biztosítására is, amelyek az egyszerű hétköznapi emberek számára is láthatóvá tehetik az ETT intézményét. Ugyanakkor az is elfogadható megközelítés, amit az egyik ETT válaszolt a kérdőív kérdésére, miszerint nem az a fontos, hogy a határtérség lakosai tudják-e, hogy mi a neve a szervezetnek, és hogy mire ad lehetőséget az ETT, hanem az, hogy az életüket megnehezítő problémákat valaki oldja meg. Ez éppenséggel lehet az ETT is.

Emellett fontos az is, hogy az ETT minél szélesebb partnerséget alakítson ki a határtérségben tevékenykedő többi szereplővel, mivel így szinergikus módon tudják együtt előmozdítani az új diskurzus ügyét. A jogszabályok által lezárt intézményi keretek nem kell, hogy szükségszerűen zárják ki a partnerség minden formáját. Erre ismert néhány nyugat-európai jó példa is.

H_3 Bár a széles néptömegek számára maga az ETT nyilván ismeretlen eszköz, az interjúalanyok döntő többsége tisztában lesz azzal, hogy milyen lehetőségeket biztosít az ETT a határon átnyúló kormányzás terén.

A harmadik hipotézis kiindulási pontja az volt, hogy azok, akik figyelemmel kísérték az együttműködés fokozatos intézményesülését, és látták azokat a nehézségeket, amelyekkel az intézményi kompetenciák hiánya miatt a korábbi modell szembesült, és még inkább azok, akik ma is tevőlegesen részt vesznek az ETT munkájában, tisztában lesznek azzal, hogy miben jelent újdonságot ez a kormányzási forma. Ez a várakozás nem igazolódott. Még egyes szenátusi tagoknak is nehézséget okozott annak megfogalmazása, hogy miben különbözik az ETT az eurorégiótól. Ketten is azt emelték ki, hogy a társulás egyedül is indulhat uniós, akár brüsszeli pályázatokon, ami arra utal, hogy elsősorban az anyagi potenciált fedezték fel az eszközben, és jogképességének a lényegi elemét nem értették meg. Mindez azt jelenti, hogy bár az együttműködés iránt az elkötelezettség erős, és a mentális modell azt is megmutatta, hogy az eurorégiós térséget nagyjából jól be tudják azonosítani a megszólított szereplők, azt nem kötik össze a társulás létevel. Magyarán: az ETT eszközének

még azok számára sincs diszkurzív jelentősége, akik részt vesznek a munkájában. Ugyanakkor az is látható, hogy a tér észlelésének megváltozásában mégis van szerepe az együttműködésben résztvevők számára: az ő mentális térképük határai nagyjából egybeesnek az eurorégió határaival, amely pedig többé-kevésbé lefedi az Esztergom-Párkány ikerváros természetes vonzáskörzetét.

K_2 Miként erősíthető az ETT participatív demokratikus vonása, tekintetbe véve az uniós rendelet korlátozó feltételeit?

Mivel az uniós rendelet értelmében (3. cikk) ETT-kben kormányzati, önkormányzati szervek és azok társulásai, valamint közvállalkozások nyerhetnek csak tagságot, a kezdeményezés társadalmosítását más módon kell biztosítani. Svensson szerint az „ETT [csak] egy politikai szereplő az aktorok hálózatán belül” (Svensson 2014, 86), amivel arra utal, hogy bár meghatározó a társulások szerepe a határok elválasztó hatásának oldásában, nincsenek egyedül. Ebben a kontextusban az ETT egy hálózat tagja, amely a többi taggal a megosztott participatív kormányzási modell szerinti kapcsolatban áll. Az a rendkívül komplex struktúra, amely alapján a lille-i ETT vagy a Felső-Rajnai Tanács működik, jelzi, hogy az intézményesülésnek ezen a szintjén a NAO- és a megosztott modell egymással nagyon problematikusan egyeztethető össze. A civilek bevonására azonban nagyon sok más mód nem mutatkozik.

A másik kérdés a széles körű részvétel biztosítása. Itt a közvetlen demokrácia módszereit lehet alkalmazni, amelyek a digitális forradalomnak köszönhetően könnyen elérhetőek. A régió lakosságát egy mobilapplikáció segítségével akár közvetlenül is lehet tájékoztatni a régió eseményeiről, a közeljövő rendezvényeiről, és egykérdéses azonnali közvélemény-kutatásokkal meg is lehet szondázni a polgárokat egy-egy döntés előtt. Hasonló hatása lehet a helyi televíziókban egy rendszeres regionális műsor elindításának vagy egy regionális folyóirat megjelentetésének és ingyenes eljuttatásának. Míg a mobilapplikáció elsősorban a fiatal korosztályt érhetné el, a nyomtatott újság inkább az idősebbeket. Egy eurorégiós hírügynökség lehetővé tenné, hogy a települési szintű információk folyamatosan cirkuláljanak a régióon belül, közelebb hozva egymáshoz az itt élőket.

Ezekkel a megoldásokkal jelentősen erősíthető a regionális identitástudat és elkötelezettség, ami alapjául szolgálhat az új diskurzusnak.

H_4 A nyugat-európai ETT-k kialakítottak olyan kormányzási modelleket, amelyek a minél szélesebb bevonódást segítik, és amelyeket a magyar társulások a jövőben mintaként alkalmazhatnak.

Ez a hipotézis csak részben igazolódott. Egyrészt a társulások döntő többsége nem törekedett arra, hogy a rendelet által kötelezően előírt szerveken (közgyűlés és igazgató) kívül továbbiakat is létrehozzon; a legtöbb esetben elit jellegű szervezetként jött létre és működik a társulás.

Ugyanakkor a kérdőívezésben részt vevő ETT-k egy része tudatosan törekszik a lehető legszélesebb partnerségre, és egyes esetekben a civil szervezetek képviselői is bekapcsolódnak a régióépítés munkájába. Ez azonban a válaszadók szerint nem jár együtt magának az ETT-nek az ismertségével, ami arra enged következtetni, hogy a feltételezett közvetlen kapcsolat nem létezik az új kormányzási forma és a diskurzusalakító képesség között. Ennek eléréséhez az ETT menedzsmentjének tudatos és tervszerű kommunikációs munkájára van szükség. Esetenként persze az is elegendő lehet, ha az ETT végzi a munkáját, és ezzel járul hozzá a lakosság térhasználati szokásainak változásához.

Másrészt a kutatás alapján elmondható, hogy a participatív formákat alkalmazó társulások számára ezek a megoldások komoly erőforrás- és energiaigénnyel járnak, ami a külső szemlélőt elgondolkoztatja, hogy érdemes-e egy ilyen modellt adaptálni.

Arra való tekintettel, hogy minden egyes ETT eltérő körülmények között (kontextusban) alakult ki és működik, nem is célszerű a nyugati példák alapján eljárni, az ETT megtalálhatja a saját útját is egy határon átnyúló diskurzus kialakításához.

A dolgozat fő üzenete az, hogy az európai területi társulások olyan központ nélküli kormányzási formát testesítenek meg az EU-s több szintű kormányzás keretein belül, amelyek (szemben korábbi együttműködési formákkal) rendelkeznek azzal a tartóssággal, valamint autonóm diskurzusformáló erővel és kompetenciával, amely a partnerség és részvételi demokrácia eszközkészletének alkalmazásával hosszú távon egy új, országhatárok nélküli összetett interpretatív kontextust (Lissandrello 2004), „új területi képzeteket” (*new spatial imaginaries*) (Allmendinger et al. 2015, 3), új tereket (Heddebaut 2004) eredményezhet. Ezek az intézmények elég stabilak ahhoz, hogy alternatív diskurzust formáljanak a térről; mivel metszik, de nem negálják az országhatárokat, aktív szereplői a nemzetállami rendszer újrastrukturálásának (*re-scaling*) és a sok évszázados elhatárolás (*bordering*) fokozatos enyhítésének (*de-bordering*) (Durand 2015); és alkalmasak arra, hogy az adott térség szereplőinek bevonásával egy új, távlati dimenziót adjanak a határtérségnek, amelynek kialakításába be is tudják vonni a lakosságot.

7.3 Kitekintés, a kutatás folytatásának lehetséges irányai

A jelen dolgozat keretében az elméleti keretek alkalmazása egy magyar-szlovák ETT-re vonatkozóan történt meg. A disszertáció összeállítása közben az alábbi továbbfejlesztési lehetőségek fogalmazódtak meg.

- (1) Komparatív vizsgálat elvégzése több ETT-re vonatkozóan. Az Ister-Granumra alkalmazott megközelítés és módszertan alapján több, Európa különböző részén működő ETT átfogó vizsgálata nyomán az eszköz továbbfejlesztésére vonatkozó javaslatok is megfogalmazhatóak lennének. Az egyik nyugat-európai ETT a járvány kapcsán vetette fel, hogy nem rendelkeznek a társulások megfelelő kompetenciákkal, ami lehetővé tette volna, hogy az adott határtérségben önállóan járjanak el. Ehelyett az állami döntéseket kellett végrehajtaniuk.
- (2) Az Ister-Granum diskurzuselemzésének kibővítése. A dolgozat keretében nem került sor olyan potenciális narratívaforrások elemzésre, mint a települési honlapok vagy a helyi újságok. Mindkét esetben 2008-ig visszamenőleg (ha már létezett az adott honlap) volna érdemes egy kontextusvizsgálatot végezni az eurorégiós településeken, a Mária Valéria híd és az Ister-Granum együttműködés említéseinek szövegkörnyezetére és annak változásaira, illetve az említések sűrűségére vonatkozóan. Ez a vizsgálat szintén elvégezhető más társulásokra vonatkozóan is, amihez azonban igen komoly erőforrásokat kellene megmozgatni, a nyelvi különbségeket is figyelembe véve.
- (3) További irányt jelenthet egyfajta eszközkészlet kialakítása, amely az ETT-k társadalmasítását segítheti. Ez egyfajta gyakorlati kimenetét adhatná a jelen kutatásnak.

Irodalomjegyzék

- Acton, Lord J. (1991): Nacionalizmus. Ludassy M. (szerk.): *Az angolszász liberalizmus klasszikusai. I kötet.* Atlantisz, Budapest. 120–152. o.
- Agnew, J. (1994): The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory. *Review of International Political Economy*, 1:1. 53–80. o.
- Agnew, J. (2008): Borders on the mind: re-framing border thinking. *Ethics & Global Politics*, 1:4. 175–191. o.
- Allmendinger, P. – Haughton, G. – Knieling, J. – Othengrafen F. (2015): Soft spaces, planning and emerging practices of territorial governance. Allmendinger, P. – Haughton, G. – Knieling, J. – Othengrafen F. (szerk.): *Soft Spaces in Europe. Re-negotiating governance, boundaries and borders.* Routledge, London – New York. 3–22. o.
- Anderson, J. – O’Dowd, L. – Wilson, T. M.: Why Study Borders Now? Anderson, J. – O’Dowd, L. – Wilson, T. M. (szerk.): *New Borders for a Changing Europe. Cross-Border Cooperation and Governance.* Routledge Taylor and Francis Group, London – New York. 1–12. o.
- Ansell, C. (2016): Pragmatism. Ansell C. – Torfing, J. (szerk.): *Handbook on Theories of Governance.* Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA. 392–401. o.
- Ansell, C. – Torfing, J. (2016): Introduction: Theories of governance. Ansell C. – Torfing, J. (szerk.): *Handbook on Theories of Governance.* Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA. 1–17. o.
- Az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 2007. évi XCIX. törvény. <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700099.TV> [Letöltve: 2014.10.08.]
- Az európai területi társulásról szóló 2014. évi LXXV. törvény. <https://egtc.kormany.hu/uj-torveny-az-europai-teruleti-tarsulasrol> [Letöltve: 2020.05.12.]
- Bache, I. (2014): Multi-level governance in the European Union. Ansell C. – Torfing, J. (szerk.): *Handbook on Theories of Governance.* Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA. 628–641. o.

- Balogh P. (2014): Sleeping abroad but working at home: cross-border residential mobility between transnationalism and (re)bordering. Balogh P. (szerk.): *Perpetual borders. German-Polish cross-border contacts in the Szczecin area*. Stockholm University, Stockholm. 189–204 [6]. o.
- Balogh P. – Pete M. (2017): Bridging the Gap: Cross-border Integration in the Slovak-Hungarian Borderland around Štúrovo–Esztergom. *Journal of Borderlands Studies*, 33:4. 605–622. o.
- Balogh T. és a CESCO munkatársai (2018): *A határon átnyúló betegmobilitás lehetőségei a magyar határok mentén*. Határon Átnyúló Kezdeményezések Közép-európai Segítő Szolgálata, Budapest. http://legalaccess.cesci-net.eu/wp-content/uploads/2019/02/JOGa3_Healthcare_5.1.pdf [Letöltve: 2020.08.08.]
- Baranyi B. (2010): Új helyzetben - paradigmaváltás a határon átnyúló kapcsolatokban. *Közép-európai Közlemények*, 3:1. 76–89. o.
- Baranyi B. (2016): Gondolatok a területi kohézió kérdéséről a Kárpát-medencében a regionális tudomány szemszögéből. Tamás J. – Popp J. (szerk.): *Baranyi Béla 70.: A kapocs*. Debreceni Egyetem Gazdálkodástudományi és Vidékfejlesztési Kar, Mezőgazdaság-, Élelmiszertudományi és Környezetgazdálkodási Kar, Debrecen. 17–28. o.
- Bartal A. M. – Hardi T. (2005): „Szabadon jönni, munkát vállalni, jobban keresni, magyarok közt lenni...” – szlovákiai munkavállalók Esztergom és Dorog multinacionális vállalatainál. *Kialakuló egységes gazdasági térség – felmérés a gazdasági társaságok körében*. Esztergom Város Önkormányzata Eurorégiós Programiroda, Esztergom.
- Bartal A. M. – Molnár K. (2006): *Civil kapcsolati hálók az Ister-Granum régióban*. Kutatási jelentés. Eurohíd Alapítvány, Esztergom.
- Bauman, Z. (2000): *Liquid modernity*. Blackwell, Cambridge.
- Bencsik P. (2015): Úti okmányok és határátkelés a cseh, szlovák és magyar területeken 1939-1953. Parádi Á. (szerk.) *Ünnepi tanulmányok Parádi József 65. születésnapja tiszteletére*. Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság, Budapest. 19–30. o.
- Berki M. (2015): A térbeliség trialektikája. *Tér és Társadalom*, 29:2. 3–18. o.

- Bevir, M. (2013): *A Theory of Governance*. University of California Press, Berkeley – Los Angeles – London.
- Björk, P. G. – Johansson, H. S. H. (1999): *Towards governance theory: In search for a common ground*. <http://finans.regeringen.se/> [Letöltve: 2020.03.23.]
- Bottlik Zs. – Nagy P. – Pete M. – Telbisz T. (2019): Glosses on the Ister-Granum EGTC research. Bottlik Zs. – Gyelník T. – Ocskay Gy. (szerk.): *Changes in the representation of a borderscape. The case of the Mária Valéria Bridge*. Central European Service for Cross-Border Initiatives, Budapest. 87–108. o.
- Böhme K. – Doucet P. – Komornicki T. – Zaucha J. – Świątek D. (2011): *How to strengthen the territorial dimension of „Europe 2020“ and EU Cohesion Policy*. Warsaw.
- Brambilla, C. (2017): Navigating the Euro/African Border and Migration Nexus through the Borderscape Lens: Insights from the LampedusaInFestival. Brambilla, C. – Laine, J. – Scott, J. W. – Bocchi, G. (szerk.): *Borderscaping: Imaginations and Practices of Border Making*. Routledge, London – New York. 111–121. o.
- Brambilla, C. – Laine, J. – Scott, J. W. – Bocchi, G. (2017): Introduction: Thinking, Mapping, Acting and Living Borders under Contemporary Globalisation. Brambilla, C. – Laine, J. – Scott, J. W. – Bocchi, G. (szerk.): *Borderscaping: Imaginations and Practices of Border Making*. Routledge, London – New York. 1–9. o.
- Bürkner, H.-J. (2017): Beyond Constructivism: Europeanisation and Bordering under the Impact of Power and Imaginaries. Brambilla, C. – Laine, J. – Scott, J. W. – Bocchi, G. (szerk.): *Borderscaping: Imaginations and Practices of Border Making*. Routledge, London – New York. 27–39. o.
- Chhotray, V. – Stoker, G. (2009): Introduction. Chhotray, V. – Stoker, G. (szerk.): *Governance Theory and Practice. A Cross-Disciplinary Approach*. Palgrave Macmillan, London-New York. 1–15. o.
- CESCI (2013): *Ister-Granum Vállalkozási-Logisztikai Övezet határon átnyúló integrált területi beruházás. Ex-ante értékelés*. CESCO, Bp.
- CoE (1980): *Európai keretegyezmény a területi önkormányzatok és közigazgatási szervek határon átnyúló együttműködéséről*. Európa Tanács, Strasbourg. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/106.htm> [Letöltve: 2014.03.21.]

- CoE (2009): *Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs)*. Council of Europe, Strasbourg.
<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680084827> [Letöltve: 2020.08.08.]
- CoE (2012): *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája és magyarázó jelentés*. Európa Tanács Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa, Strasbourg.
<https://rm.coe.int/1680719b4b> [Letöltve: 2020.08.08.]
- CoR (2001): *Trans-European Cooperation between Territorial Authorities. New challenges and future steps necessary to improve cooperation*. Committee of the Regions, Brussels.
- CoR (2009): *A Régiók Bizottsága többszintű kormányzásról szóló Fehér Könyve*. CdR 89/2009 fin.
- CoR (2010): *EGTC Developments on the Ground: added value and solutions to problems*. Executive Summary. Committee of the Regions, Brussels.
- CoR (2018): *EGTC monitoring report 2017*. Committee of the Regions, Brussels.
- Davoudi, S. – Evans, N. – Governa, F. – Santangelo, M. (2008): Territorial Governance in the Making. Approaches, Methodologies, Practicies. *Boletín de la A.G.E.*, N° 46, 33–52. o. <http://www.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/viewFile/677/631>
 [Letöltve: 2020.05.27.]
- Decoville, A. – Durand, F. (2017): Challenges and obstacles in the production of cross-border territorial strategies: The example of the Greater Region. *Transactions of the Association of European Schools of Planning*, 2017:1. 65–78. o.
- Decoville, A. – Durand, F. (2018): Exploring cross-border integration in Europe: How do populations cross borders and perceive their neighbours? *European Urban and Regional Studies*, 26:2. 134–157. o.
- dell’Agnese, E. (2017): New Geo-graphies of Border(land)-scapes. Brambilla, C. – Laine, J. – Scott, J. W. – Bocchi, G. (szerk.): *Borderscaping: Imaginations and Practices of Border Making*. Routledge, London – New York. 53–64. o.
- dell’Agnese, E. – Amilhat Szary, A-L. (2015): Borderscapes: From Border Landscapes to Border Aesthetics. *Geopolitics*, 20:1. 1–10. o.

- Diener, A. C. – Hagen, J. (2012): *Borders. A Very Short Introduction*. Oxford University Press, New York.
- Durand F. (2014): Challenges of Cross-Border Spatial Planning in the Metropolitan Regions of Luxembourg and Lille. *Planning Practice and Research*, 29:2. 113–132. o.
- Durand, F. (2015): Theoretical framework of the cross-border space production – the case of the Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai. *Journal of Borderlands Studies*, 30:3. 309–328. o.
- Durand, F. – Decoville, A. (2018): Establishing Cross-Border Spatial Planning. Medeiros, E. (szerk.): *European Territorial Cooperation. Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*. Springer, Cham. 229–244. o.
- Durand, F. – Decoville, A. (2020): The EGTC as a tool for Cross-border Integration? Ocskay Gy. (szerk.): *15 years of the EGTCs. Lessons learnt and future perspectives*. Central European Service for Cross-Border Initiatives, Budapest. 103–122. o.
- Dusek T. (2012): Az abszolút és relacionális térszemlélet közötti hamis dichotómia. *Tér és Társadalom*, 26:2. 97–100. o.
- EC (2001): *A White Paper on European Governance*. European Commission, Brussels. COM(2001) 428 final.
- EC (2004): *A new partnership for cohesion. Convergence, competitiveness, cooperation. Third report on economic and social cohesion*. European Communities, Luxembourg.
- EC (2006): *AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1082/2006/EK RENDELETE (2006. július 5.) az európai területi együttműködési csoportosulásról*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:02006R1082-20140622&from=EN> [Letöltve: 2014.04.22.]
- EC (2007): *Phare Ex Post Evaluation. Phase 3, Thematic Evaluations – Cross-Border Cooperation. Thematic Evaluation. Phare Cross-Border Cooperation Programmes 1999-2003*. European Commission, Brussels.
- EC (2013a): *Assessing territorial impacts: Operational guidance on how to assess regional and local impacts within the Commission Impact Assessment System*. European Commission, Brussels. SWD(2013) 3 final.

- EC (2013b): *AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1302/2013/EU RENDELETE (2013. december 17.) az európai területi együttműködési csoportosulásokról szóló 1082/2006/EK rendeletnek a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról.*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1302&from=EN> [Letöltve: 2014.04.22.]
- EC (2016a): *Ex-post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF). Final report. Main report.* European Commission, Brussels.
- EC (2016b): *Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013 financed by the European regional development Fund (ERDF) and Cohesion Fund (CF). Case study: Hungary-Slovakia Cross-border Cooperation Programme 2007-2013.* European Commission, Brussels.
- EC (2020): *Territorial analysis of Interreg NEXT programmes. Key steps and recommendations.* European Commission, Brussels.
- Eiler F. (2008): *Az etnicitás kérdése az Ister-Granum Eurorégióban.* Sikos T. T. – Szarka L. (szerk.): *Kisebbségek és kulturális közösségek az Ister-Granum Eurorégióban.* Selye János Egyetem Kutatóintézete, Komárno – Komárom. 133–144. o.
- Engl, A. (2014a): *The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): Origin, Content and Member State Implementation.* Engl, A. – Zwilling C. (szerk.): *Functional and more? New potential for the European grouping of territorial cooperation – EGTC.* Eurac Research, Bolzano. 11–37. o.
- Engl, A. (2014b): *„Functional and More?” – A Conclusion.* Engl, A. – Zwilling C. (szerk.): *Functional and more? New potential for the European grouping of territorial cooperation – EGTC.* Eurac Research, Bolzano. 147–158. o.
- Engl, A. (2016): *Bridging borders through institution-building: the EGTC as a facilitator of institutional integration in cross-border regions.* *Regional & Federal Studies*, 26:2. 143–169. o.
- EU (2012) *Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata.* *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, C 326/47. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=HU>

- Evrard, E. (2017): Encapsulating the significance of the EGTC for territorial Cooperation. A literature review and tentative research agenda. Medeiros, E. (szerk.): *Uncovering the Territorial Dimension of European Union Cohesion Policy. Cohesion, Development, Impact Assessment and Cooperation*. Routledge, London – New York. 127–144. o.
- Evrard, E. – Engl, A. (2018): Taking Stock of the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): From Policy Formulation to Policy Implementation. Medeiros, E. (szerk.): *European Territorial Cooperation. Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*. Springer, Cham. 209–227. o.
- Faludi, A. (2009): *Territorial Cohesion under the Looking Glass. Synthesis paper about the history of the concept and policy background to territorial cohesion*. European Commission, Regional Policy, Inforegio. <http://resolver.tudelft.nl/uuid:112891b3-3dd6-4252-b0a5-452e5665f0d9> [Letöltve: 2020.05.07.]
- Faludi, A. (2012): Beyond Lisbon: Soft European Spatial Planning. *DISP*, 3:2010. 14-24. o
- Faludi, A. (2018): *The Poverty of Territorialism. A Neo-Medieval View of Europe and European planning*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK – Northampton MA, USA.
- Faragó, L. (2012): Térértelmezések, *Tér és Társadalom*, 26:1. 5–25. o.
- Farkas Gy. (2019a): Linguistic and ethnic border changes within the frames of Ister-Granum Euroregion settlement group. Bottlik Zs. – Gyelník T. – Ocskay Gy. (szerk.): *Changes in the representation of a borderscape. The case of the Mária Valéria Bridge*. Central European Service for Cross-Border Initiatives, Budapest. 129–165. o.
- Farkas Gy. (2019b): Introduction of data analysis and research implemented on the Mária Valéria bridge between Esztergom and Štúrovo. Bottlik Zs. – Gyelník T. – Ocskay Gy. (szerk.): *Changes in the representation of a borderscape. The case of the Mária Valéria bridge*. Central European Service for Cross-Border Initiatives, Budapest. 205–234. o.

- Fekete D. (2017): Az Arrabona EGTC mint a győri nagyvárosi gazdasági kormányzás egyik lehetséges szervezeti kerete. Széchenyi István Egyetem (szerk.): *Új Nemzeti Kiválóság Program 2016/17*. Tanulmánykötet. Széchenyi István Egyetem, Győr. 117–125. o.
- Foucault, M. (1991): „Omnes et singulatum (Mindenként és egyenként is). A ’politikai ész’ kritikája felé”. Szokolczay Á. (szerk.): *A modernség politikai-filozófiai dilemmái a felvilágosodáson innen és túl. Michel Foucault írásaiból*. MTA Szociológiai Kutató Intézet, Budapest. 43–85. o.
- Foucault, M. (1998): A diskurzus rendje. Romhányi Török G. (szerk.): *A fantasztikus könyvtár. Válogatott tanulmányok, előadások és interjúk*. Pallas Stúdió – Attraktor Kft., Budapest. 50–74. o.
- Foucault, M. (2000a): A hatalom mikrofizikája. Sutyák T. (szerk.): *Nyelv a végtelenhez. Tanulmányok, előadások, beszélgetések*. Debrecen, Latin Betűk. 307–330. o.
- Foucault, M. (2000b): ’Kormány-fővel’ gondolkodni. Sutyák T. (szerk.): *Nyelv a végtelenhez. Tanulmányok, előadások, beszélgetések*. Debrecen, Latin Betűk. 287–305. o.
- Fukuyama F. (1994): *A történelem vége és az utolsó ember*. Európa, Budapest.
- Furedi, F. (2021): *Why Borders Matter. Why Humanity Must Relearn the Art of Drawing Boundaries*. Routledge, London – New York.
- Geppert, A. (2015): Cross-border soft spaces of the Upper Rhine. Overlapping initiatives from the Eurodistrict Strasbourg-Ortenau to the Trinational Metropolitan Region of the Upper Rhine. Allmendinger, P. – Haughton, G. – Knieling, J. – Othengrafen F. (szerk.): *Soft Spaces in Europe. Re-negotiating governance, boundaries and borders*. Routledge, London – New York. 174–191. o.
- Griggs, S. – Howarth, D. (2016): Discourse theory. Ansell, C. – Torfing, J. (szerk.): *Handbook on Theories of Governance*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA. 293–307. o.
- Grotius, H. (1999): *A háború és béke jogáról I-II*. Pallas Stúdió – Attraktor Kft., Budapest.

- Gsodam, C. – Alcolea Martínez, A. (2014): New Rules for the EGTC: How the Committee of the Regions Shapes Territorial Cooperation in Europe. Engl, A. – Zwilling C. (szerk.): *Functional and more? New potential for the European grouping of territorial cooperation – EGTC*. Eurac Research, Bolzano. 39–90. o.
- Gyelník, T. (2019): Opening of borders, reconstruction of a Bridge: positive aspects and polymorph multivalent phantom limitations in the region of Štúrovo and Esztergom. Bottlik Zs. – Gyelník T. – Ocskay Gy. (szerk.): *Changes in the representation of a borderscape. The case of the Mária Valéria bridge*. Central European Service for Cross-Border Initiatives, Budapest. 43–63. o.
- Hajnal I. (1936): Az Újkor története. Hóman B. – Szekfű Gy. – Kerényi K. (szerk.): *Egyetemes történet négy kötetben. III. kötet*. Magyar Szemle Társaság, Budapest.
- Hall, E. T. (1968): Proxemics. *Current Anthropology*, 9:2/3. 83–95. o.
- Hanus, J. – Macák, L. – Petrik, P. – Rafaj, O. (2016): Case study: Ister-Granum. Bottlik Zs. (szerk.): *Crossing the Borders. Studies on Cross-Border Cooperation within the Danube Region*. CESCO, Budapest. 1–31. o.
- Hardi T. (2004): Az államhatárokon átnyúló régiók formálódása. *Magyar Tudomány*, 49:9. 991–1001. o.
- Hardi T. (2007): Az eurorégiók mint a határon átnyúló fejlesztés eszközei a Kárpát-medencében. Kaiser T. – Ágh A. – Kis-Varga J. (szerk.): *A régiók Magyarországa II. Hálózatok és labirintusok*. MTA Szociológiai Kutatóintézet, Budapest. 31–45. o.
- Hardi T. (2015): Határok és határtérségek kutatása Magyarországon a rendszerváltástól napjainkig. Pap N. (szerk.): *Geopolitikai gondolkodás a magyar földrajzban (1989-2014)*. Pécs: IDResearch Kft. – Publikon Kiadó. 25–44. o.
- Hardi T. – Hajdú Z. – Mezei I. (2009): *Határok és városok a Kárpát-medencében*. MTA Regionális Kutatások Központja, Győr – Pécs.
- Hartl M. (2006): A határmentiség és a munkaerő szerepe a Mária Valéria-híd két oldalán. Tordainé V. K. (szerk.): *Ifjúság – munka – kultúra: a Magyar Tudomány Napja tiszteletére – 2006. november 16-án – a Vitéz János Római Katolikus Főiskolán megtartott konferencia előadásai*. Vitéz János Római Katolikus Főiskola, Esztergom. 252–261. o.

- Hartl M. (2010): A tanulás lehetőségei az Ister-Granum Eurorégió területén. Juhász E. (szerk.): *Nonformális – informális – autonóm tanulás*. Debreceni Egyetem, Debrecen. 211–219. o.
- Hartl M. (2016): *A határon átnyúló együttműködés és a turizmusfejlesztés kapcsolatának vizsgálata Komárom-Esztergom megye, Nyitra kerület és az Ister-Granum EGTC példáján*. PhD-értekezés. Pécsi Tudományegyetem Természettudományi Kar Földtudományok Doktori Iskola, Pécs.
- Heddebaut, O. (2004): The EUROREGION from 1991 to 2020. An ephemeral stamp? Kramsch, O. – Hooper, B. (szerk.): *Cross-Border Governance in the European Union*. Routledge, Abingdon – New York. 70–87. o.
- Hegedűs D. (2015): A határokon átívelő együttműködések politikai és önkormányzati dimenziója a szlovák-ukrán-magyar hármashatár térségében. Sík E. – Surányi R. (szerk.): *Határhatások*. TÁRKI, Budapest. 183–214. o.
- Hobbes, T. (1999): *Leviatán. I-II*. Kossuth, Budapest.
- Hodossy Gy. (1999): *A Mária Valéria híd története*. Lilium Aurum, Dunaszerdahely.
- Hooper, B. (2004): Ontologizing the borders of Europe. Kramsch, O. – Hooper, B. (szerk.): *Cross-Border Governance in the European Union*. Routledge, Abingdon – New York. 209–229. o.
- Jaschitz M. (2010): Elzárt múlt – határtalan jövő? Esztergom vonzáskörzete a huszadik században és az ezredfordulón. *Tér és Társadalom*, 2010:3. 93–135. o.
- Jaschitz M. (2019): (Re)birth of a twin city. Hinterland analysis in the region of Esztergom-Štúrovo. Bottlik Zs. – Gyelník T. – Ocskay Gy. (szerk.): *Changes in the representation of a borderscape. The case of the Mária Valéria bridge*. Central European Service for Cross-Border Initiatives, Budapest. 109–128. o.
- Jenei S. (2008): Regionális Civil Hírmondó megjelentetése. Hardi T. – Tóth K. (szerk.): *Határaink mentén. A szlovák–magyar határtérség társadalmi–gazdasági vizsgálata*. Fórum Kisebbségkutató Intézet, Somorja. 200–203. o.
- Jessop, B. (2003): Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony. Bang, H. (szerk.): *Governance as Social and Political Communication*. Manchester University Press, Manchester. 101–116. o.

- Jessop, B. (2011): Metagovernance. Bevir, M. (szerk.): *The SAGE Handbook of Governance*. SAGE Publications Ltd. 106–123. o.
- Kennard, A. (2004): Cross-border governance at the future eastern edges of the EU. A regeneration project? Kramsch, O. – Hooper, B. (szerk.): *Cross-Border Governance in the European Union*. Routledge, Abingdon – New York. 107–120. o.
- Kiss J. – Bajmóczy P. (1996): Egyetemi hallgatók mentális térképei Magyarországról. *Tér és Társadalom*, 1996:2-3. 55–68. o.
- Kolossov, V. (2006): Theoretical Limology: Postmodern Analytical Approaches. *Diogenes*, 53:11. 11–22. o.
- Kramsch, O. – Hooper, B. (2004): Introduction. Kramsch, O. – Hooper, B. (szerk.): *Cross-Border Governance in the European Union*. Routledge, Abingdon – New York. 1–21. o.
- Krasteva, A. (2017): Spaces, Lines, Borders: Imaginaries and Images. Brambilla, C. – Laine, J. – Scott, J. W. – Bocchi, G. (szerk.): *Borderscaping: Imaginations and Practices of Border Making*. Routledge, London – New York. 13–26. o.
- Kruppa É. (2003) *Régiók a határon. Határmenti együttműködés az Európai Unióban és Közép-Európában*. Doktori dolgozat. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola, Budapest.
- Kulcsár L. és társai (2005): *Fejlesztési program. Ister-Granum Eurorégió*. Esztergom. http://www.istergranum.hu/fejlsztesi_terv.html [Letöltve: 2016.04.23.]
- Kuthi Á. – Nagy V. (2005) (szerk.): *Határesetek. Magyarország periferiái*. Ipoly Unió Környezetvédelmi és Kulturális Egyesület, Balassagyarmat.
- Lados M. (2006): Az INTERREG – PHARE CBC projektek típusai és tapasztalatai. Kaiser T. (szerk.): *Hidak vagy sorompók? A határon átívelő együttműködések szerepe az integrációs folyamatban*. Új Mandátum, Budapest. 204–229. o.
- Laine, J. – Tervonen, M. (2017): Remaking the Border: Post-Soviet Borderscapes in the Finnish Media. Brambilla, C. – Laine, J. – Scott, J. W. – Bocchi, G. (szerk.): *Borderscaping: Imaginations and Practices of Border Making*. Routledge, London – New York. 65–76. o.

- Lange, E. – Pires, I. (2018): The Role and Rise of European Cross-Border Entities. Medeiros, E. (szerk.): *European Territorial Cooperation. Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*. Springer, Cham. 135–149. o.
- Lefebvre, H. (1991): *The Production of Space*. Blackwell, Oxford, UK – Cambridge, MA, USA.
- Leibenath, M. (2008): Exploring the gaps. Sustainability as a challenge for cross-border governance in Central Europe. Leibenath, M. – Korcelli-Olejniczak, E. – Knippschild, R. (szerk.): *Cross-border Governance and Sustainable Spatial Development*. Springer, Berlin – Heidelberg. 1–11. o.
- Leibenath, M. – Korcelli-Olejniczak, E. – Knippschild, R. (2008): Bridging the gap? Leibenath, M. – Korcelli-Olejniczak, E. – Knippschild, R. (szerk.): *Cross-border Governance and Sustainable Spatial Development*. Springer, Berlin – Heidelberg. 187–193. o.
- Letenyei L. (2004): *Településkutatás I-II. Módszertani kézikönyv és szöveggyűjtemény*. TeTT könyvek, Budapest.
- Letenyei L. – Morauszki A. (2019): What’s on the other side of the river? Slovaks’ mental maps on Hungary and vice versa. Experiences of a cross-border study. Bottlik Zs. – Gyelník T. – Ocskay Gy. (szerk.): *Changes in the representation of a borderscape. The case of the Mária Valéria bridge*. Central European Service for Cross-Border Initiatives, Budapest. 235–261. o.
- Levi-Faur, D. (2014): From „big government” to „big governance”? Levi-Faur, D. (szerk.): *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, Oxford – New York. 3–18. o.
- Lissandrello, E. (2004): Cross-border region Espace Mont-Blanc. A territorial ‘not-yet’? Kramsch, O. – Hooper, B. (szerk.): *Cross-Border Governance in the European Union*. Routledge, Abingdon – New York. 88–103. o.
- Lobel, O. (2014): New governance as regulatory governance. Levi-Faur, D. (szerk.): *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, Oxford – New York. 65–82. o.
- Locke, J. (1999): *Második értekezés a polgári kormányzatról*. Polis, Kolozsvár.

- Lundén T. (2018): Border Regions and Cross-Border Cooperation in Europe. A Theoretical and Historical Approach. Medeiros, E. (szerk.): *European Territorial Cooperation. Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*. Springer, Cham. 97–113. o.
- Lynn, L. E. JR (2014): The many faces of governance: Adaptation? Transformation? Both? Neither? Levi-Faur, D. (szerk.): *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, Oxford – New York. 49–64. o.
- Magyar Közút (2019): *Az országos közutak 2018. évre vonatkozó keresztmetszeti forgalma. Országos közúthálózat átlagos napi forgalma. Összesítő táblázatok (országos és kezelőnkénti bontás)*. Magyar Közút Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság, Budapest. <https://internet.kozut.hu/kozerdeku-adatok/orszagos-kozuti-adatbank/forgalomszamlalas/> [Letöltve: 2020.03.25.]
- Marks, G. (1993): Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. Cafruny, A. – Rosenthal, G. (szerk.): *The State of the European Community*. Lynne Rienner, New York. 391–410. o.
- Medeiros, E. (2018): Focusing on Cross-Border Territorial Impacts. Medeiros, E. (szerk.): *European Territorial Cooperation. Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*. Springer, Cham. 245–265. o.
- Medeiros, E. (2020): The EGTC as a tool for cross-border multi-level governance. Ocskay Gy. (szerk.): *15 years of the EGTCs. Lessons learnt and future perspectives*. Central European Service for Cross-Border Initiatives, Budapest. 145–168. o.
- Medve-Bálint, G. (2013): Incentives and Obstacles to Cross-Border Cooperation in Post-Communist Central Europe. Bellini, N. – Hilpert, U. (szerk.): *Europe's Changing Geography. The Impact of Inter-regional Networks*. Routledge, London. 44–70. o.
- Medve-Bálint, G. – Svensson, S. (2012): Why Do Local Governments Join (Or Not Join) Euroregions? Andersen, D. – Klatt, M. – Sandberg, M. (szerk.): *The Practicing of Borders between Public Policy and Everyday Life in Europe*. Ashgate, Farnham. 219–243. o.

- Medve-Bálint, G. – Svensson, S. (2013): Diversity and Development: Policy Entrepreneurship of Euroregional Initiatives in Central and Eastern Europe. *Journal of Borderlands Studies*, 28:1. 15–31. o.
- Meggyes T. (2006): *A gyarapodás programja*. Esztergom Város Önkormányzata, Esztergom.
- Mezei I. (2004): *A magyar-szlovák határ menti kapcsolatok esélyei*. Ph.D. értekezés. Debreceni Egyetem Földtudományi Doktori Iskola, Debrecen – Miskolc.
- Mill, J.S. (1867): *A képviselői kormány*. Emich Gusztáv, Budapest.
- Miosga, M. (2008): Implication of spatial development policies at European and national levels for border regions. The case of Germany. Leibenath, M. – Korcelli-Olejniczak, E. – Knippschild, R. (szerk.): *Cross-border Governance and Sustainable Spatial Development*. Springer, Berlin – Heidelberg. 15–31. o.
- Nagy P. (2014): Successful European Grouping of Territorial Cooperation. The Ister-Granum EGTC. Bottlik Zs. (szerk.): *Cross-Border Review: Yearbook*. CESCO European Institute of Cross-Border Studies, Budapest – Esztergom. 194–199. o.
- Nemes Nagy J. (2009): *Helyek, terek, régiók. A regionális tudomány alapjai*. Akadémiai, Budapest.
- Nemes Nagy J. (2012): Tereid, tereim, tereink. (Reflexiók Faragó László Térértelmezések c. tanulmányához). *Tér és Társadalom*, 26:2. 89–95. o
- Newman, D. (2011): Contemporary Research Agendas in Border Studies; An overview. Wastl-Walter, D. (szerk.): *Companion to border studies*. Ashgate, Farnham. 33–48. o.
- Newman, D. – Paasi, A. (1998): Fences and neighbours in the postmodern world: boundary narratives in political geography. *Progress in Human Geography*, 22:2. 186–207. o.
- O’Dowd, L. (2003): The Changing Significance of European Borders. Anderson, J. – O’Dowd, L. – Wilson, T. M. (szerk.): *New Borders for a Changing Europe. Cross-Border Cooperation and Governance*. Routledge Taylor and Francis Group, London – New York. 13–36. o.

- Orova M. (2006): A határon átnyúló együttműködések nemzetközi jogi keretei. Kaiser T. (szerk.): *Hidak vagy sorompók? A határon átvélő együttműködések szerepe az integrációs folyamatban*. Új Mandátum, Budapest. 63–89. o.
- Othengrafen, F. – Knieling, J. – Haughton, G. – Allmendinger, P. (2015): Conclusion – what a difference do soft spaces make? Allmendinger, P. – Haughton, G. – Knieling, J. – Othengrafen F. (szerk.): *Soft Spaces in Europe. Re-negotiating governance, boundaries and borders*. Routledge, London – New York. 215–235. o.
- Paasi, A. (2005): Generations and the 'development' of border studies. *Geopolitics*, 10:4. 663–671. o.
- Paasi, A. (2011): A “Border theory”: an unattainable dream or a realistic aim for border scholars? Wastl-Walter, D. (szerk.): *Companion to border studies*. Ashgate, Farnham. 11–31. o.
- Perkmann, M. (2002): Euroregions: Institutional Entrepreneurship in the European Union. Perkmann, M. – Ngai-Ling, S. (szerk.): *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*. Palgrave Macmillan, New York. 103–124. o.
- Perkmann, M. (2003): Cross-border regions in Europe: significance and drivers of regional cross-border cooperation. *European Urban and Regional Studies*, 10:2. 153–171. o.
- Pete M. (2017): *A nemzetállami hatalmi terek szerepe az integrálódó Kelet-Közép-Európában*. PhD dolgozat. Eötvös Loránd Tudományegyetem Természettudományi Kar Földrajz- és Földtudományi Intézet, Budapest.
- Pete M. (2019): The effects of institutionalisation on cross-border relationships in the Ister-Granum region – from the perspective of local actors. Bottlik Zs. – Gyelník T. – Ocskay Gy. (szerk.): *Changes in the representation of a borderscape. The case of the Mária Valéria bridge*. Central European Service for Cross-Border Initiatives, Budapest. 167–189. o.
- Peters, G. B. (2014): Governance as political theory. Levi-Faur, D. (szerk.): *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, Oxford – New York. 19–32. o.
- Peyrony, J. (2020): Should EGTCs have competences, and not only tasks? Underlying visions of cross-border integration. Ocskay Gy. (szerk.): *15 years of the EGTCs. Lessons learnt and future perspectives*. Central European Service for Cross-Border Initiatives, Budapest. 219–243. o.

- Pintér E. (2008): *Standard jogi modell határon átnyúló regionális együttműködésekre*. Doktori értekezés. Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr.
- Popescu, G. (2012): *Bordering and Ordering the Twenty-first Century. Understanding Borders*. Rowman & Littlefield Publishers, INC., Lanham – Boulder – New York – Toronto – Plymouth, UK.
- Pötzsch, H. (2017): Seeing and Thinking Borders. Brambilla, C. – Laine, J. – Scott, J. W. – Bocchi, G. (szerk.): *Borderscaping: Imaginations and Practices of Border Making*. Routledge, London – New York. 217–227. o.
- Popper, K. R. (1989): *A historicizmus nyomorúsága*. Akadémiai, Budapest.
- Porter, M. E. (1998): Clusters and the New Economics of Competition. *Harvard Business Review*, november-december/1998. 77–90. o.
<http://hdrnet.org/349/1/porter.studie.pdf> [Letöltve: 2014.10.15.]
- Pregi L. (2018): A magyarországi közoktatásban részt vevő szlovák állampolgárok területi megoszlása. *Területi Statisztika*, 58:2. 151–176. o.
- Provan, K. G. – Kenis, P. N. (2008): Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18:2. 229–252. o.
- Rajaram, P. K. – Grundy-Warr, C. (2007): Introduction. Rajaram, P. K. – Grundy-Warr, C. (szerk.): *Borderscapes. Hidden Geographies and Politics at Territory's Edge*. University of Minnesota Press, Minneapolis-London. ix–lx. o.
- Ramírez, M. G. (2018): The Added Value of European Territorial Cooperation. Drawing from Case Studies. Medeiros, E. (szerk.): *European Territorial Cooperation. Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*. Springer, Cham. 25–47. o.
- Rechnitzer J. (1999): A határ menti együttműködések Európában és Magyarországon. Nárai M. – Rechnitzer J. (szerk.): *Elválaszt és összeköt – a határ. Társadalmi-gazdasági változások az osztrák-magyar határ menti térségben*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs – Győr. 9–72. o.
- Rechnitzer J. – Smahó M. (2011): *Területi politika*. Akadémiai Kiadó, Budapest.

- Reisinger A. (2008): Oktatási kapcsolatok a szlovák-magyar határtérségben. *Tér és Társadalom*, 22:3. 127–149. o.
- Reitel, B. – Wassenberg, B. – Peyrony, J. (2018): The INTERREG Experience in Bridging European Territories. A 30-Year Summary. Medeiros, E. (szerk.): *European Territorial Cooperation. Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*. Springer, Cham. 7–23. o.
- Rhodes, R. A. W. (2007): Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. *Organization Studies*, 28:08. 1–22. o.
- Rhodes, R. A. W. (2014): Waves of governance. Levi-Faur, D. (szerk.): *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, Oxford – New York. 33–48. o.
- Rousseau. J-J. (2001): *Társadalmi szerződés*. Kriterion, Kolozsvár.
- Scott, J. W. (2004): The Northern Dimension. ‘Multiscalar’ regionalism in an enlarging European Union. Kramsch, O. –, Hooper, B. (szerk.): *Cross-Border Governance in the European Union*. Routledge, Abingdon – New York. 135–156. o.
- Sidaway, J. D. (2004): The choreographies of European integration. Negotiating trans-frontier cooperation in Iberia. Kramsch, O. – Hooper, B. (szerk.): *Cross-Border Governance in the European Union*. Routledge, Abingdon – New York. 173–190. o.
- Sikos T. T. – Szarka L. (szerk.): *Kisebbségek és kulturális közösségek az Ister-Granum Eurorégióban*. Selye János Egyetem Kutatóintézete, Komárno – Komárom.
- Soja, E. (2009): Taking space personally. Warf, B. – Arias, S. (szerk.): *The Spatial Turn: Interdisciplinary Perspectives*. Routledge, London – New York. 11–35. o.
- Somlyódy P. E. (2019a): *A városok szerepe a területi kormányzásban. A közszolgáltatás-szervezéstől a várospolitikáig*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, Budapest.
- Somlyódy P. E. (2019b): Territorial Governance and the Role of Institutions in Development Policy – About Conditions of Functional Space Construction from Unitary State Perspective. *Tér – Gazdaság – Ember*, 2019:4. 9–28. o.

- Soós E. (2006): A megreformált Lisszaboni Stratégia és az eurorégiók. Kaiser T. (szerk.): *Hidak vagy sorompók? A határon átívelő együttműködések szerepe az integrációs folyamatban*. Új Mandátum, Budapest. 142–176. o.
- Soós E. – Fejes Zs. (2008): Hungarian experiences of cross-border cooperation. *Fundamentum*, 12:5. 123–158. o.
- Stoker, G. (1998): Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 1998: 50. 17–28. o.
- Strauss L. (1999): *Természetjog és történelem*. Pallas Stúdió – Attraktor Kft., Budapest.
- Strüver, A. (2004): ‘We are only allowed to re-act, not to act’. Eurocrats’ strategies and borderlanders’ tactics in a Dutch–German cross-border region. Kramsch, O. – Hooper, B. (szerk.): *Cross-Border Governance in the European Union*. Routledge, Abingdon – New York. 25–40. o.
- Stumpf I. (2017): *Reinventing Governance. Constitutional Changes in Hungary*. Gondolat, Budapest.
- Svensson, S. (2013): *Social Capital and Governance in European Borderlands: A comparative study of Euroregions as policy actors*. Phd Thesis. Central European University Doctoral School of Political Science, Public Policy and International Relations, Budapest.
- Svensson, S. (2014): Cross-border Regions in Policy Networks: The EGTC as a Tool of Interest Representation. Engl, A. – Zwilling C. (szerk.): *Functional and more? : New potential for the European grouping of territorial cooperation – EGTC*. Eurac Research, Bolzano. 83–97. o.
- Svensson, S. (2015): The Bordered World of Cross-Border Cooperation: The Determinants of Local Government Contact Networks within Euroregions. *Regional & Federal Studies*, 25:3. DOI: 10.1080/13597566.2015.1043995 [Letöltve: 2021.05.13.]
- Svensson, S. (2020): Challenges for further up-take of the EGTC tool – a policy science approach to the critical moment of creation. Ocskay Gy. (szerk.): *15 years of the EGTCs. Lessons learnt and future perspectives*. Central European Service for Cross-Border Initiatives, Budapest. 81–102. o.

- Svensson, S. – Balogh P. (2018): Limits to Integration: Persisting Border Obstacles in the EU. Medeiros, E. (szerk.): *European Territorial Cooperation. Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*. Springer, Cham. 115–134. o.
- Svensson, S. – Nordlund, C. (2014): The Building Blocks of a Euroregion: novel Metrics to Measure Crossborder Integration. *Journal of European Integration*, 37:3. 371–389. o.
- Taylor, C. (2002): Ütköző szándékok: a szabadelvű-közösségelvű vita. Horkay Hörcher F. (szerk.): *Közösségelvű politikai filozófiák*. Századvég, Budapest. 153–183. o.
- Telle, S. (2017): Euroregions as soft spaces: between consolidation and transformation. *European Spatial Research and Policy*, 24:2. 93–110. o.
- Telle S. – Svensson, S. (2020): An organizational ecology approach to EGTC creation in East Central Europe. *Regional & Federal Studies*, 30:1. 47–71. o.
- Tocqueville, A. de (1993): *Az amerikai demokrácia*. Európa, Budapest.
- Torfining, J. (2014): Governance networks. Levi-Faur, D. (szerk.): *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, Oxford – New York. 99–112. o.
- Tóth G. (2009): *EGTC – The EU's new instrument of European Territorial Cooperation Programmes*. Master Thesis. University of Applied Sciences Master's Programme European Studies – Management of EU Projects, Eisenstadt.
- Tóth T. Zs. (2019): A szubjektív térérzékelés módszertana és felhasználásának lehetőségei a turizmus kutatásban. *Gazdaság & Társadalom*, 2019:1. 67–82. o.
- Törzsök E. – Majoros A. (2015): *A magyar-szlovák határ mentén létrejött EGTC-k összehasonlító elemzése*. Civitas Europica Centralis Alapítvány, Budapest.
- Turnbull, N. (2016): Narrative and interpretive theory. Ansell, C. – Torfining, J. (szerk.) *Handbook on Theories of Governance*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA. 380–391. o.
- Tversky, B. (1993): Cognitive Maps, Cognitive Collages, and Spatial Mental Models. Frank, A. U. – Campari, I. (szerk.): *Spatial Information Theory: A Theoretical Basis for GIS, Proceedings COSIT '93. Lecture Notes in Computer Science*. Springer, Berlin. 14–24. o.

- Ulrich, P. (2016): Participatory governance in the Europe of the (cross-border) Regions. The example of the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC). *L'Europe en Formation*, 2016:1. 156–179. o.
- URBACT (2010): *Expertising Governance for Transfrontier Conurbations. Handbook on the governance of cross-border conurbations Contribution of the « EGTC » working group*. URBACT programme.
- van Houtum, H. (1998): *The Development of Cross-Border Economic Relations*. ThelaThesis Publishers, Amsterdam.
- van Houtum, H. (2000): An Overview of European Geographical Research on Borders and Border Regions. *Journal of Borderlands Studies*, 15:1. 57–83. o.
- van Houtum, H. (2003): Borders of Comfort: Spatial Economic Bordering Processes in the European Union. Anderson, J. – O’Dowd, L. – Wilson, T.M. (szerk.): *New Borders for a Changing Europe. Cross-Border Cooperation and Governance*. Routledge Taylor and Francis Group, London – New York. 37–58. o.
- van Houtum, H. – Eker, M. (2017): Redesigning Borderlands: Using the Janus-Face of Borders as a Resource. Brambilla, C. – Laine, J. – Scott, J. W. – Bocchi, G. (szerk.): *Borderscaping: Imaginations and Practices of Border Making*. Routledge, London – New York. 41–51. o.
- van Houtum, H. – van Naerssen, T. (2002): Bordering, Ordering and Othering. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 93:2.125–136. o.
- Vári A. (2002): Határkerülés: a vállalkozók szomszéd országhoz fűződő gazdasági kapcsolatai az esztergom-párkányi kistérségben. *Regio*, 2002:2. 51–84. o.
- Varró K. (2004): A régió mint diszkurzív termék. *Tér és Társadalom*, 18:1. 73–91. o.
- Veggeland, N. (2004): Post-national governance and transboundary regionalization. Spatial partnership formations as democratic exit, loyalty and voice options? Kramsch, O. – Hooper, B. (szerk.): *Cross-Border Governance in the European Union*. Routledge, Abingdon – New York. 157–170. o.
- Virtanen, P. (2004): Euregios in changing Europe. Euregio Karelia and Euroregion Pomerania as examples. Kramsch, O. – Hooper, B. (szerk.): *Cross-Border Governance in the European Union*. Routledge, Abingdon – New York. 121–134. o.

- Vizi L. T. (2011): Az Esztergom központú régió múltja és jelene. *Közép-Európai Közlemények*, 4:1. 166–174. o.
- Walsh C. (2015): Creating a space for cooperation. Soft spaces, spatial planning and cross-border cooperation on the island of Ireland. Allmendinger, P. – Haughton, G. – Knieling, J. – Othengrafen F. (szerk.): *Soft Spaces in Europe. Re-negotiating governance, boundaries and borders*. Routledge, London – New York. 192–212. o.
- Walsh, C. – Jacuniak-Suda, M. – Knieling, J. (2015): Soft spaces across the Fehmarn Belt. Cross-border regionalism in the practice. Allmendinger, P. – Haughton, G. –, Knieling, J. – Othengrafen F. (szerk.): *Soft Spaces in Europe. Re-negotiating governance, boundaries and borders*. Routledge, London – New York. 151–173. o.
- Warf, B. – Arias, S. (2009): Introduction: the reinsertion of space in the humanities and social sciences. Warf, B. – Arias, S. (szerk.): *The Spatial Turn: Interdisciplinary Perspectives*. Routledge. 1–10. o.
- Wassenberg, B. – Reitel, B. – Peyrony, J. – Rubió, J. (2015): *Territorial Cooperation in Europe. A Historical Perspective*. European Commission, Brussels.
- Werlen, B. (2005): Regions and Everyday Regionalizations. From a space-centred towards an action-centred human geography. van Houtum, H. – Kramsch, O. – Zierhofer W. (szerk.): *B/ordering Space*. Ashgate, Aldershot. 47– 60. o.
- Zielonka, J. (2006): *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*. Oxford University Press, Oxford – New York.
- Zumbansen, P. (2014): Governance: an interdisciplinary perspective. Levi-Faur, D. (szerk.): *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, Oxford – New York. 83–96. o.
- Zumbusch, K. – Scherer, R. (2015): Cross-Border Governance: Balancing Formalized and Less Formalized Co-Operations. *Soc. Sci*, 2015:4. 499–519. o.

Mellékletek

1. sz. melléklet: Interjúkérdések

Orientációs kérdések

- 1. Mióta ismeri az Ister-Granumot?*
- 2. Van-e közvetlen kapcsolata az EGTC-hez? Ha igen, miben áll ez?*
- 3. Sorolja fel az EGTC 5 magyar és 5 szlovák települését!*

Definíciós kérdések

- 4. Minek a rövidítése az EZÚS/ETT és az EGTC?*
- 5. Miben különbözik az EGTC az eurorégiótól?*
- 6. Ismer-e más formákat a határ menti együttműködésre? Ha igen, mik ezek? Miben hasonlítanak, miben különböznek az EGTC-től?*

Kormányzási kérdések

- 7. Kiket reprezentál az Ister-Granum EGTC? Mennyire tekinthető a tagönkormányzatok sajátjának az együttműködés? Indokolja válaszát!*
- 8. Mi a véleménye az EGTC külső kapcsolatairól (kormányzati szint, vállalkozói és civil szféra, akadémiai világ)? Szükségesnek látja-e a javítást? Hogyan?*
- 9. Mit gondol az EGTC jelenlegi működéséről? Mennyire átlátható a döntéshozatal? Az EGTC döntései elsősorban az EGTC saját vagy a tagönkormányzatok érdekei alapján működik?*

Reprezentációs kérdések

- 10. Mit gondol az Ister-Granum név ismertségéről? Találkozott olyanokkal, akik ismerik a nevet? Milyen körökben? Honnan tudhatnak róla? Milyen kontextusban beszélnek róla: pozitív vagy negatív?*
- 11. Mit gondol az Ister-Granum EGTC mint intézmény ismertségéről? Találkozott olyanokkal, akik ismerik a nevet? Milyen körökben? Honnan tudhatnak róla? Milyen kontextusban beszélnek róla: pozitív vagy negatív?*
- 12. Ön szerint hogyan lehetne javítani az EGTC ismertségét?*

Integrációs kérdések

- 13. Ön szerint van-e szerepe az EGTC-nek a magyar-szlovák határ elválasztó hatásának oldásában? Ha igen, mi biztosítja ezt a hatást?*
- 14. Van-e olyan struktúra, intézmény, kezdeményezés a térségben, amelynek erősebb integrációs hatása van a határon át, mint az EGTC-nek?*
- 15. A térségnek nevezze meg 5 szimbolikus, identitásképző épületét vagy helyszínét!*

2. sz. melléklet: Kérdőív

Az ETT, a határon átnyúló kormányzás eszköze

Tisztelt Címzett!

Az alábbi kérdőív megválaszolásával Ön a határon átnyúló kormányzásról szóló, az ETT-k által alkalmazott különféle kormányzási megoldásokat és az ETT megjelenésének különböző aspektusait elemző doktori dolgozatom elkészítését segíti. Az Ön hozzájárulása számomra nagy segítséget jelent, amit nagyra értékelek! A kérdőív kitöltése mintegy félórát vesz igénybe az Ön idejéből, és az abban foglalt adatokat és információkat a doktori dolgozatomhoz fogom felhasználni, anonim módon; az információk más célra nem lesznek felhasználva, és az Ön elérhetőségi adatait nem osztom meg senkivel. A dolgozatban kizárólag az ETT nevét fogom feltüntetni, ahol ez szükséges lesz. Kérem, hogy válaszait legkésőbb július 15-ig küldje meg részemre!

Amennyiben kétségei vagy kérdései merülnek fel, kérem, jelezze!

gyula.ocskay@cesci-net.eu

Hálásan köszönöm együttműködését!

Ezúton az ETT képviselőjeként hozzájárulok, hogy Ocskay Gyula a kérdőívben megadott adatokat és információkat a doktori dolgozata céljaira felhasználhassa.

Igen/nem

1. Alap információk

Az ETT neve:

Nyilvántartásba vétel éve:

A tagok listája, státuszuk megjelölésével (helyi=L, regionális=R, országos=N szintű szervezet):

2. Információk az ETT kormányzási modelljével kapcsolatban

Mennyire tartja fontosnak az ETT működése szempontjából az alábbi tényezőket? (0 = nem fontos, 3 = nagyon fontos)

- Jogszerűség
- Hatékonyság
- Átláthatóság
- Részvétel

Milyen mértékben jellemzik az Ön által képviselt ETT működését az alábbi tényezők? (0 = kevésbé, 3 = nagyon)

- Jogszerűség
- Hatékonyság
- Átláthatóság
- Részvétel

Elégedett Ön az ETT közgyűlésének döntéshozatali módjával a jogszerűség szempontjából?

- Jogszerűség
- Hatékonyság
- Átláthatóság
- Részvétel

Ha nemmel válaszolt bármelyik fenti kérdésre, kérem, magyarázza meg, hogy miért nem, és hogy Ön szerint min kellene változtatni!

Elégedett Ön az igazgató jelenlegi hatáskörével

- a jogszerűség

- a hatékonyság
- az átláthatóság
- a részvétel szempontjából?

Ha nemmel válaszolt bármelyik fenti kérdésre, kérem, magyarázza meg, hogy miért nem, és hogy Ön szerint min kellene változtatni!

Kérem, sorolja fel az ETT intézményi struktúrájának további testületeit, a közgyűlésen és az igazgatón kívül! Kérem, nevezze meg az egyes testületek hatásköreit és megbízásuk időtartamát!

3. Megjelenés

Milyen egyéb szervezetek és entitások vesznek részt az ETT munkájában a tagokon kívül?

Milyen módon vonják be ezeket a külső szervezeteket?

- Laza partnerség
- Együttműködési megállapodás vagy szerződés
- Szabályozott részvétel a döntéshozatali folyamatokban

Kérem, mutassa be az alkalmazott megoldás(oka)t kicsit részletesebben, egy kívülálló számára is érthető módon (maximum 10 mondatban)!

Ha a fentiek közül több megoldást is alkalmaz az Önök ETT-je, kérem, hogy specifikálja, melyiket milyen esetben használják!

Hogyan jelenik meg az ETT a regionális médiumokban? Létezik a regionális média és az Önök ETT-je között egy szabályozott (rendszerezett) együttműködés? Vagy a kapcsolat ad-hoc, eseti jellegű?

Van az ETT-nek saját médiuma? Ha van, mi ez?

Hajt végre az ETT olyan tevékenységeket, amelyekbe bevonja a helyi polgárokat is? Mik ezek a tevékenységek? Rendszeres akciók ezek? Megközelítőleg mennyi embert érintenek?

Tapasztalatai szerint mekkora az ETT ismertségének átlagos szintje a helyi polgárok körében?

- Nem ismerik
- Alacsony szintű ismertség
- Közepes szintű ismertség
- Általános ismertség

Megfigyelhető különbség az ETT ismertségében attól függően, hogy az adott polgárok a határnak melyik oldalán élnek?

Tervezik Önök, hogy az ETT láthatóságát és ismertségét javítják a polgárok között? Ha igen, miként?

Léteznek olyan kezdeményezések, szervezkedések, szervezetek, amelyek vagy használják az ETT nevét, vagy hivatkoznak rá a tevékenységeik során? Ha igen, kérem, sorolja fel őket, a tevékenységi területek megnevezésével.

4. COVID-19

Miként befolyásolta az ETT működését a COVID-19 járvány miatt bevezetett határzár?

- Nem befolyásolta.
- Az ETT csökkentette munkájának intenzitását, de az online működés nem okozott nehézségeket.
- Az ETT működése komoly nehézségekbe ütközött.
- Az ETT szervei a járvány idejére felfüggesztették a működésüket.

Az ETT bevezetett intézkedéseket a járvány idején? (Párhuzamosan több válasz is megadható.)

- Nem.
- Az ETT folyamatosan informálta a saját csatornáin keresztül a lakosságot a változó határőrizeti helyzetről.
- Az ETT létrehozott egy döntésképes szervet, bizottságot, szakértői csoportot stb. a határral kapcsolatos ügyek menedzselése céljából.
- Az ETT saját lépéseket tett a határátlépés megkönnyítése érdekében a saját térségében.

Tapasztalta olyan hatásait a COVID-19 járványnak, amelyek hosszútávú strukturális változásokat fognak okozni az ETT működésében?

Itt megadhat további információt a COVID-19 járvánnyal kapcsolatos tapasztalataira vonatkozóan

5. Egyéb információ

Itt további információt is megadhat, amelyet fontosnak ítél az Önök ETT-jének kormányzási modellje szempontjából.

3. sz. melléklet: A válaszadó ETT-k

Magyar részvételű ETT-k	Külföldi ETT-k
Arrabona	Alzette Belval
Banat – Triplex Confinium	EUCOR
Európai Határvárosok	Euregio Maas-Rhine
Európa-kapu	Euregio Senza Confini
Ister-Granum	Eurocity Chaves-Verín
MURABA	Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai
Mura Régió	Eurodistrict PAMINA
Pannon	Eurodistrict Strasbourg-Ortenau
Pons Danubii	Geopark Karawanken
Tisza	Summit Secretariat of the Greater Region
Via Carpatia	West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale
	ZASNET