

**Hegedűs Dániel**

*Politikatudományi Intézet*

*Témavezető: Bihari Mihály*

## A TERÜLETI EGYÜTTMŰKÖDÉS KÉRDÉSEI ÉS KIHÍVÁSAI A POLITIKATUDOMÁNYBAN

Miként Paul Stubbs fogalmaz, az Európai Unió kiemelt tudományfinanszírozó tevékenysége nem marad hatás nélkül a társadalomtudományok, és különösen nem a politikatudomány és az integrációs kutatások területén.<sup>1</sup> A tudományos keretprogramok tartalma nagymértékben befolyásolja a társadalomtudományi kutatások tematikáját, és így részben a kutatási eredményeket is. Sőt, adott esetben maga az Unió is politikai szintre emel társadalomtudományi elméleteket, mint történt ez pl. a többszintű kormányzás elmélete (*multi-level governance – MLG*) esetében.<sup>2</sup>

A többszintű kormányzás elméletekkel szemben rögtön kezdésnek megfogalmazott másik releváns kritikai elem, hogy erőteljesen kontextusfüggők, mivel nem képesek a környezeti különbségek megjelenítésére és kezelésére. Nem értek ugyan feltétlenül egyet azzal a Stubbs által sugallt tézissel,<sup>3</sup> hogy szükséges lenne a társadalomtudományok általános kulturális fordulatahoz hasonló változásokra a MLG esetében is. Az azonban tény, hogy a többszintű kormányzás elmélete elsősorban nem az eltérő politikai és közigazgatási intézményrendszer, hanem a nyugat-európai és észak-amerikai kontextustól eltérő politikai és közigazgatási kultúra okán nem alkalmazható fenntartások nélkül Kelet-Közép-Európában. Ebből nem következik szükségszerűen Stubbs javaslata, pusztán az, hogy célszerű lenne azonosítani azokat a változókat, melyek e kontextuális eltérésben a legnagyobb szerepet játszókat, és kialakítani egy olyan elméleti keretet, amelynek segítségével ezek a változók érvényesíthetők a többszintű kormányzás elméletében.<sup>4</sup>

E tanulmányi kettős cél megvalósítására törekszik. Egyrészt azon hipotézis felvetésére és bizonyítására, hogy a fenti okok miatt a többszintű kormányzás elmé-

---

<sup>1</sup> Paul STUBBS: *Stretching Concepts Too Far? Multi-Level Governance, Policy Transfer and the Politics of Scale in South East Europe*. In: *Southeast European Politics*, November 2005, Vol. VI. No. 2. 69. o.

<sup>2</sup> The Committee of the Regions' White Paper on Multilevel Governance

<sup>3</sup> STUBBS: i.m. 66. o.

<sup>4</sup> E ponton semmiképp nem szeretnék kitérni arra a vitára, hogy a kulturális paradigma forradalma és alkalmazása vajon a partikularitások hangsúlyozásával az elméleti általánosításokat teszi-e lehetetlenné, vagy épp ellenkezőleg, a közös, általános makroszintű elemek és folyamatok azonosítását segíti elő. Ezen elméleti vitához ld. inkább: Robert BRIER: *Historicizing 1989. Transnational Culture and the Political Transformation of East-Central-Europe*. In: *European Journal of Social Theory* 2009/12. 337-357. o.

lete bizonyos kontextuális helyzetekben – pl. az Európai Unió 2004 után csatlakozott kelet-közép- és délkelet-európai tagállamai, valamint a tagjelölt és szomszédságpolitikai eszközök által érintett országok kormányzási és közigazgatási gyakorlata esetében – általában is, de különös a területi együttműködések<sup>5</sup> esetében egyáltalán nem leíró és magyarázó erővel bír, hanem határozottan preskriptív és normatív elmélet. Másrészt arra, hogy megvizsgálja, vajon a 1082/2006/EK közösségi rendelettel életre hívott Európai Területi Együttműködési Csoportosulás (EGTC),<sup>6</sup> mely a szakirodalomban széles körben elfogadott módon a leghatékonyabb szervezeti és jogi keretet biztosítja a MLG számára a területi együttműködések keretében, és melynek végrehajtásában Magyarország úttörő szerepet játszott az utóbbi években, valóban lehetővé teheti-e a többszintű kormányzás gyakorlatának kialakulását?

### **Multi-level governance – a területi együttműködés alapú elmélet kritikai alapjai**

A többszintű kormányzás elméletek közös posztulátuma, hogy a centralizált állam válságával összefüggésben a kormányzás klasszikus állam- és kormányközpontú, egydimenziós fogalma erodálódik, míg az új értelemben vett jelensége esetében a kormányzati hatalom számos döntéshozatali centrum között oszlik meg (*multiple* vagy *competing jurisdictions*).<sup>7</sup> Ugyancsak általánosan elfogadott tézis, hogy a megosztott<sup>8</sup> vagy többszintű kormányzás sokkal flexibilisebb, mint a centralizált. Egységes szakpolitikai rezsim alkalmazása nagy kiterjedésű, gazdaságilag, területileg és esetleg más dimenziók mentén is megosztott, heterogén népességre számos kormányzati területen nem hatékony, míg a MLG nagyobb mértékben teszi lehetővé a kormányzás folyamatában a társadalmi-környezeti heterogenitás figyelembevételét.<sup>9</sup> Továbbá lehetőséget biztosít arra is, hogy bizonyos közpolitikai folyamatokat ne az államok már létező és rigid közigazgatási rendszerének egyes szintjein, hanem a méretgazdaságossági szempontok maximális érvényesítése mellett, a közigazgatási egységek határait átfedő módon szervezzenek meg (*politics of scale*).<sup>10</sup>

<sup>5</sup> A területi együttműködés fogalma alatt az Európai Területi Együttműködés mintájára a határon átvelő, transznacionális és interregionális együttműködésekert értem

<sup>6</sup> European Grouping of Territorial Cooperation – EGTC

<sup>7</sup> Liesbet HOOGHE – Gary MARKS: *Unraveling the Central State, but how?* Political Science Series 87. Institut für Höhere Studien (IHS), Wien, 2003, 1-3. o.

<sup>8</sup> Philippe SCHMITTER megfogalmazásában: *consortio, condominio*. Ld.: Philippe SCHMITTER: „Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories.” In Gary MARKS – Fritz SCHARPF – Philippe SCHMITTER – Wolfgang STREECK (eds.): *Governance in the European Union*. London, Sage, 1996, 121-150. o.

<sup>9</sup> HOOGHE – MARKS: i.m. 5. o.

<sup>10</sup> A „politics of scale” fogalma a méretgazdaságosságot jelölő angol „economy of scale” kifejezéséből származik, és a politikai döntéshozatali, végrehajtási governance szintek optimalizálását foglalja elsősorban magába. A magyar nyelvű szakirodalomban bevett fordítása még nem alakult

Külön figyelmet érdemel azonban Marks és Hooghe azon felvetése is, hogy bár széles körben elfogadott a MLG flexibilisebb jellege, akörül azonban teljes bizonytalanság uralkodik, hogy miként is kell kialakítani és működtetni egy többszintű kormányzati rendszert.<sup>11</sup> E bizonytalanság pedig elsősorban két okra vezethető vissza. Egyik az a jelenség, amit Stubbs Sartori nyomán a fogalmak túlzott kiterjesztéseként (*conceptual stretching*) ír le.<sup>12</sup> Vagyis általános elméleti keretek kiterjesztését olyan, egymástól relatíve távol álló jelenségekre, ami egyrészt csak jelentős általánosítások, illetve a jelenségek közti jelentős különbségek komparatív elemzésének elhagyása által valósítható meg, másrészt ezáltal maga az elmélet is jórészt elveszti preskriptív és magyarázó erejét.

A másik ok, amit Stubbs is kritikával illet a többszintű kormányzás elméleteiben, a MLG-modellek kirívóan alacsony változószáma.<sup>13</sup> Problémafelvetése alapján rámutat, hogy a jelenleg akadémiai körökben talán legnagyobb elfogadottságnak örvendő, később e tanulmányban is röviden bemutatott Hooghe és Marks-féle modellel valójában egy olyan kétváltozós rendszer, mely az együttműködés célja, valamint struktúrájának és tagsági körének minősége, jellege alapján hozhatna létre elméletben egy négyes mátrixot, melynek azonban két eleme a gyakorlatban üres halmaz. Így született meg az a valóban elegáns és egyszerű elméleti modell, mely azonban a többszintű kormányzást befolyásoló tényezők nagy részének figyelembevételére egész egyszerűen képtelen, mivel nem tudja azokat változóként internalizálni, és így azok a továbbiakban a MLG környezeti elemeiként, kontextusként funkcionálnak. Az azonban, hogy a többszintű kormányzás létező elméletei vakok számos „környezeti elemre” nem jelenti azt, hogy azok ne befolyásolhatnák alapvetően a többszintű kormányzás gyakorlatát. Ennek pedig az lesz egyenes következménye, hogy elméleteink mindössze olyan kontextuális helyzetekben alkalmazhatók kellő deskriptív és magyarázó erővel, melyek megfelelnek az elméletalkotó előzetes predispozícióinak.

Mint később látni fogjuk, a területi együttműködésekkel illetően egyrészt sokkal több tényező hat a többszintű kormányzásra, melyeket szükséges változóként internalizálnunk, ha valóban használható elméleti keretek kialakítására törekszünk. Ráadásul a területi együttműködések valós kelet-közép-európai politikai és társadalmi környezete olykor nagyon távol áll azoktól az előfeltételezésektől, melyeket még a régióbeli szakirodalom nagy része is – egyfajta integrációs és felzárkózási ideológiától vezérelve – nyugati minták alapján gyakorlatilag kritikamentesen be-

---

ki. A kérdéshez ld.: Neil BRENNER: The Limits to Scale? Methodological reflections on scalar structuration In: Progress in Human Geography 2001/4, 591-614. o. és Neil SMITH: Remaking Scale: competition and cooperation in prenational and postnational Europe. In: Heikki ESKELINEN – Folke SNICKARS (eds.): Competitive European Peripheries. Heidelberg, Springer-Verlag, 1995, 59-74. o.

<sup>11</sup> HOOGHE – MARKS: i.m. 6-7. o.

<sup>12</sup> STUBBS: i.m. 69-71. o.

<sup>13</sup> STUBBS: i.m. 70. o.

mutat és terjeszt. Mindezek alapján a tanulmányban a területi együttműködés gyakorlata kapcsán szerzett induktív tapasztalatok bemutatását követően kísérletet teszek olyan változók kialakítására, melyeket nagy valószínűséggel tartalmaznia kellene egy olyan többváltozós multi-level governance elméletnek, mely egyként kellő relevanciával szeretne bírni a területi együttműködés vonatkozásában, és a maga számára kezelhetővé szeretné tenni a gyökeresen eltérő nyugat-, illetve kelet-közép-európai kontextuális feltételeket.

### MLG elméletek – „az európai modell válsága”

A többszintű kormányzás európai modelljének alapját a föderalizmus, valamint az európaizációs elméletek alkották. Kérdésselvetése is szinte azonos a az európaizációs elméletekkel, vagyis hogyan – és miért – működnek együtt a Közösség, a tagállamok, valamint a szubállami szereplők a közösségi politikák kialakítása és végrehajtása során.<sup>14</sup> Nem függetlenül az e tanulmány első bekezdésében felvetett jelenségtől, a többszintű kormányzás e modellje nagyon erőteljesen EU centrikus, és – szubjektív véleményem – hogy mainstream megközelítése jóval közelebb áll a centralizált, hatalomközpontú kormányzás tradicionális fogalmához, mint komplementer párja. Mindezt tökéletesen visszatükrözi a MLG politikailag is megerősített, bevett fogalma az Európai Unióban: „a többszintű kormányzás az Európai Unió, a Tagállamok, valamint a helyi és regionális hatóságok partnerség alapú, az uniós politikák kialakítását és végrehajtását célzó összehangolt cselekvése.”<sup>15</sup>

Ugyanakkor nem szabad figyelmen kívül hagynunk, hogy bár kontinensünkön a többszintű kormányzás elmélete igen erőteljesen a horizontális és vertikális európaizáció jelenségéhez és – bizonyos szempontból igencsak jelentős részben normatív – elméletéhez kötött,<sup>16</sup> a multi-level governance irodalom számos jeles klasszikusa – így pl. az általam is visszatérően idézett Liesbet Hooghe és Gary Marks – a MLG észak-amerikai tapasztalatait is felhasználva alakította ki induktív módon saját modelljét.<sup>17</sup> Ez a MLG hagyomány sokkal erőteljesebben támaszkodik a közgazdaságtanra és a közpolitika angolszász modelljére, policy megközelítésében erőteljesen közjó centrikus, és sokkal nagyobb figyelmet szentel a PPP-nek, a piaci és civil szereplők bevonásának, mint az európai modell.

<sup>14</sup> Tanja A. BÖRZEL – Thomas RISSE: When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change, EIoP Vol. 4. No. 15. 2000, 1-2. o.

<sup>15</sup> The Committee of the Regions' White Paper on Multilevel Governance, 6.p. – „The Committee of the Regions considers multi-level governance to mean coordinated action by the European Union, the Member States and local and regional authorities, based on partnership and aimed at drawing up and implementing EU policies.”

<sup>16</sup> KAISER Tamás: Horizontális európaizáció és határ menti együttműködések In: KAISER Tamás szerk.: Hidak vagy sorompók? A határon átvélő együttműködések szerepe az integrációs folyamatban. Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 2006

<sup>17</sup> HOOGHE – MARKS: i.m. 6-8. o.

Bár kezdeti MLG definíciójuk ugyancsak erőteljes európai hatások alapján született,<sup>18</sup> a többszintű kormányzás két modelljéről alkotott elméletük már ez utóbbi befolyást is tükrözi. Álláspontjuk szerint a MLG megszervezésének egyik fő kérdése – ami álláspontom szerint a határokon átívelő kapcsolatok egyik fő problémája is –, hogy politikai és közigazgatási intézmények – a határokon átívelő kapcsolatok esetében az azonos közigazgatási szinteken található entitások –, vagy pedig policy-problémák, lakossági igények, közigazgatási hatáskörök köré kell-e a többszintű kormányzás rendszerét szervezni. Ezek alapján Hooghe és Marks a MLG két archetípusát különböztette meg.<sup>19</sup>

Az ún. első típus az általános célú kormányzás rendszere (*general-purpose jurisdiction*). Ezt valóban rendszerszintű architektúra jellemzi, korlátozott számú kormányzati szintet fog át, a tagok között pedig nincsen átfedő vagy keresztező tagság.<sup>20</sup> A klasszikus európaizációs kutatások, mely a közösségi szakpolitikák területén az unós, tagállami és regionális szintek interakcióit vizsgálták, ebbe a modellbe illeszthetők bele. Kiemelendő, hogy az Európai Területi Együttműködés vonatkozásában is gyakran megjelenik a MLG ilyen jellegű felfogása, mely ezáltal a határokon átívelő együttműködések középpontjába a közösségi támogatási forrásokat, illetve magát az Európai Uniót állítja, elsődleges governance funkciónak pedig a közösségi források disztribúcióját, allokációját és felhasználását tekinti, mindezt természetesen erőteljes top-down megközelítés mellett.

A MLG Hooghe és Marks-féle második típusa a feladat, vagy inkább problémáspecifikus kormányzás rendszere (*task-specific governance*).<sup>21</sup> Komplementer párjával ellentétben az átfedő és keresztező tagság (vagyis számos különböző szintű területi entitást is magában foglalhat), illetve a fluid, hálózatszerű, flexibilis struktúra jellemző rá. Az ilyen governance-hálózatban, miként Hooghe és Marks fogalmaz, a polgárok igényeit nem a kormány, hanem a „közszolgáltatási ipar/szektor kínálatának sokfélesége” szolgálja ki,<sup>22</sup> ami a szolgáltató vagy policy hálózatok közti kvázi piaci verseny lehetőségét is magába foglalja.

A kelet-közép-európai területi együttműködési gyakorlat nézőpontjából ez a modell gyakorlati relevanciával alig rendelkezik, ám annál jelentősebb kritikai erővel bírhatna. Míg a szerzőpáros tanulmányában észak-amerikai és nyugat-európai gyakorlati példák tucatjait említi számos jelentős közszolgáltatási és közpolitikai területen, tágabb régiókból talán csak Pozsony osztrák és magyar határon is átnyúló tömeg- és elővárosi regionális közlekedési hálózatát tudnánk pozitív példaként

<sup>18</sup> „Különböző területi szintek egymást átfedő kormányzatai közti folyamatos tárgyalás és interakciók rendszere.” Eredetiben „system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers” In: Gary MARKS: Structural Policy and Multilevel Governance in the EC In: Alan Cafruny – Glenda Rosenthal (eds.): The State of the European Community. Boulder, Lynne Rienner, 1993, 392. o.

<sup>19</sup> HOOGHE – MARKS: i.m. 6-13. o.

<sup>20</sup> HOOGHE – MARKS: i.m. 7-8. o.

<sup>21</sup> HOOGHE – MARKS: i.m. 9-12. o.

<sup>22</sup> „Variety of public service industry” In: HOOGHE – MARKS: i.m. 9. o.

említeni. A kutatás, valamint az elemzések szintjén mindenféleképp hangsúlyozni kellene a határfunkciók negatív hatásainak csökkentésére hivatott közpolitikai tevékenység probléma- és igényvezérelt jellegének szükségességét, valamint a gazdasági fenntarthatóság követelményét.

E modell kritikai alkalmazása nyomán talán azt a fordulatot kellene előkészíteni, hogy szakítani lehessen az EU meghatározó szerepe által dominált, centralisztikus és top-down jellegű MLG megközelítéssel, különösen a területi együttműködések területén. A kulcselem ebből a szempontból az lehetne, hogy ne a regionális politika támogatási forrásainak allokációját tekintsük governance-funkciónak, hanem a határtérség periférikus jellemzőinek csökkentésére irányuló tényleges szakpolitikai folyamatokat, mivel ez a közösségi forrás-központú megközelítés – mint alább bizonyítani igyekszem – a gyakorlatban igencsak kontraproduktív.

### **A kelet-közép-európai kontextus – a területi együttműködés tapasztalatai Magyarországon**

Mivel e tanulmány terjedelmi keretei között a problémakomplexum részletes bemutatására nem kerülhet sor, az alábbiakban olyan formában kívánom bemutatni és summázni a hazai kontextus területi együttműködés minőségét leginkább befolyásoló negatív elemeit, ami hozzásegít minket olyan lehetséges változók kialakításához, melyek alapvetően integrálandók lennének egy átfogó jellegű, területi együttműködések esetében megvalósuló többszintű kormányzás elmélet berkeibe.<sup>23</sup>

Mindezek alapján egyrészt leszögezhető, hogy *a határokon átívelő együttműködések alapvetően forrás-, és nem probléma vagy igényvezéreltek*. A CBC projekteket elsődlegesen a pályázati kiírások és a lehívható közösségi források befolyásolják, ami ismételten az Európai Unió, de sokkal inkább az egyes operatív programok alá tartozó pályázatok kiírásáért felelős irányító hatóságok szerepét hangsúlyozza. Közösségi támogatás nélküli CBC fejlesztési projektekkal magyar határtérségekben elvétve lehet találkozni.

Másrészt meg kell említeni, hogy a nyolcvanas évek végétől Kelet-Közép-Európában létrejött intézményes határokon átívelő együttműködési struktúra – mely elsősorban eurorégiók formájában szerveződött – szinte kizárólag *közigazgatási beosztás, és nem hatásköralapú együttműködésre rendezkedett be*. Vagyis a szomszédos államok azonos közigazgatási szintén található települései, vagy közép-szintű közigazgatási egységei hozták létre eurorégiókat, illetve munkaközössége-

---

<sup>23</sup> A gyakorlati elemzéshez ld.: Daniel HEGEDŰS: Legal Background of Territorial Co-operation in Hungary. International, European and National Legal Frameworks. EÖKiK Frameworks, 2009. és HEGEDŰS Dániel: Az önkormányzatok határokon átnyúló együttműködésének korlátai és jogi keretfeltételei Magyarországon – problémafeltárás és megoldási javaslatok. In: Kákai László (szerk.): 20 évesek az önkormányzatok. Születésnap vagy halotti tor? Pécs, Dialóg Campus, 2010 (megjelenés alatt)

ket. E magától értetődő megközelítés gyakorlati hátránya, hogy egyes szakpolitikai kompetenciák a különböző államok közigazgatási rendszerében nagyon is eltérő közigazgatási szintekre lehetnek delegálva, nem is beszélve arról, hogy míg egyes esetekben önkormányzati, máshol központi államigazgatási hatáskörök lehetnek. A magyarországi települési önkormányzatok számára magától értetődő hatáskörök nagy részével a szlovákiai községek pl. nem rendelkeznek (ld. mondjuk a közoktatás példáját), pedig a szlovák-magyar határon szerveződött eurorégiók és EGTC-k szinte kizárólag települési szintű együttműködést valósítanak meg. De hasonlóan kirívó lehet az ellentmondás, ha forrás és kompetenciahiányos magyarországi megyék és osztrák Landok kooperációját vesszük górcső alá. Minden ilyen esetben kizárólag a hatáskörök közös – mint láthatjuk, olykor igen szűk – metszetében lehet szó együttműködésről. Ez egyrészt nagymértékben csökkenti a határrégió hatékony fejlesztésének lehetőségét, másrészt szubállami szinten nem valósít meg többszintű kormányzást. Sőt, ha mint fentebb említettem, a regionális fejlesztési programokat, és nem azok finanszírozását tekintjük governance funkciónak, akkor nem csak szubállami szinten, hanem egyáltalán nem beszélhetünk multi-level governance-ről. E policy-szervezési stratégiával szemben kínálna kiaknázható lehetőségeket a Hooghe-Marks-féle II. modell gyakorlatban történő konzekvens érvényesítése, elsősorban az egymást átfedő tagság, illetve a szubnacionális szint vonatkozásában is többszintű kormányzás érvényesítése tekintetében. Ekkor nyílna lehetőség arra, mivel az egyes határon átívelő együttműködési platformok tagsági köre a közigazgatási struktúra teljes vertikumát lefedi, hogy olyan problémaorientált policy-programok láthassanak napvilágot, amiket nem korlátoz a hatáskörök közös keresztmetszetének problémája, hiszen a hatáskör a platformon belül biztosan adott, legfeljebb a területi szint nézőpontjából eltérő entitások rendelkeznek vele a határ két oldalán.

Harmadrészt említhetnénk azt a problémát, ami az ilyen szubnacionális MLG-platformok kialakulásának egyik legnagyobb grassroots akadály, nevezetesen *a területi alapú regionális felfogás hiánya, illetve az egyes közigazgatási szintek képviselői közötti érdekkonfliktusok és bizalmatlanság immanens manifesztálódása*. A 2007-et követően hazánkban is intenzívvé váló EGTC szervezési láz során lehetett többször azt a tapasztalatot levonni, hogy a kistelepülések hallani sem akarnak olyan többszintű együttműködési formáról, ami a megyei szint, vagy a régióban fejlesztési pólus szerepet betöltő centrum, adott esetben megyei jogú város intézményes részvételét is biztosítaná. Mindezzel szemben a megyék és a fejlesztési pólusok „nem fecsérlik az idejüket” olyan intézményes struktúrákra, melyekben kistelepülések tucatjaival kellene érdekegyeztetést folytatniuk közös policy programok megvalósítása érdekében.

Negyedrész nem lehet tagadni, hogy *az egyes nemzeti jogok alapvető módon befolyásolják a területi együttműködés minőségét,*<sup>24</sup> ráadásul az egyes államok

---

<sup>24</sup> Ezt HOOGHE és MARKS is elismeri. Ld.: HOOGHE – MARKS: i.m. 12. o.

között kvázi verseny zajlik, hogy saját nemzeti jogukat minél kiterjedtebben érvényesíthessék, adott esetben az együttműködési platformok – különösen az EGTC-k – saját nemzeti joguk alapján alakuljanak meg.<sup>25</sup> Ezzel párhuzamosan tapasztalható egy másik jelenség, nevezetesen hogy a határfunkciók számának európai integráció által kiváltott csökkenése dacára *mai napig meghatározó a határokon átívelő együttműködések területén az állami szuverenitás erőteljes érvényesítése*. Ez a fent említettekkel összefüggésben nem csak azt foglalja magába, hogy törekednek más államok nemzeti joga alkalmazásának kizárására, de számos esetben sokkal direkterbb állami kontroll formájában is, pl. az EGTC-k tevékenységének politikai jellegű ellenőrzése, vagy Magyarországon a határsávot érintő beruházások kormányközi egyezményhez kötése esetében.<sup>26</sup>

Végül, de nem utolsó sorban pedig nem hagyható figyelmen kívül, hogy – és ez szintén nehezen áthidalható kelet-közép-európai specifikumnak tűnik – mind a mai napig nagyon jelentős, *jól azonosítható etnopolitikai megfontolások és motivációk érhetők tetten kormányzati részről*.<sup>27</sup>

Mivel ezen kontextuális elemek jórészt a politikai és közigazgatási kultúrából, a kollektív történelmi traumákból és félelmekből, a szuverenitás egyoldalú és olykor felszínes megközelítéséből, illetve a szereplők közti immanens érdekellentétekből fakadnak, megváltozásukban érdemben rövid és középtávon nem nagyon lehet reménykedni. Ellenben, mint fentebb kifejtettem, szükségszerű számat vetnünk velük a többszintű kormányzás jelenségének kelet-közép-európai elemzése során.

### Az elméleti továbblépés lehetőségei

A többszintű kormányzás elméletek kontextusfüggőségének oldására, valamint a környezeti hatások internalizálása tekintetében mutatkozó jelentős hiányossága pótlására számos javaslat született már a szakirodalomban. Paul Stubbs radikális ajánlása a multi-level governance kulturális fordulatára,<sup>28</sup> vagy mérsékeltebb javaslata a policy transfer folyamatok, illetve a politics of scale elemeinek változóként való szerepeltetésére a MLG elméletekben<sup>29</sup> épp úgy ide sorolható, mint Johannes Maier tipológiája a területi együttműködések befolyásoló környezeti hatásokról.<sup>30</sup>

<sup>25</sup> Johannes MAIER: European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) – Regions' new Instrument for 'Co-operation beyond borders'. A new approach to organize multi-level-governance facing old and new obstacles. Bolzano-Luxembourg-Graz-Barcelona, M.E.I.R., 2008, 39-40. o.

<sup>26</sup> A két kérdéskörhöz ld.: HEGEDŰS Dániel: Az egységesség útvesztője. EGTC nemzeti végrehajtási normák komparatív elemzése és a Kárpát-medencei jogszabályok kompatibilitásának kérdése. Budapest, EÖKiK, 2009, és HEGEDŰS: i.m. 2010

<sup>27</sup> Az EGTC nemzeti végrehajtási jogszabályok korlátozó etnopolitikai tartalmáról ld.: HEGEDŰS: i.m. 2009a

<sup>28</sup> STUBBS: i.m. 66-67. o.

<sup>29</sup> STUBBS: i.m. 73-78. o.

<sup>30</sup> MAIER: i.m. 18. o.



A magam részéről én olyan, a többszintű kormányzás elméleti modelljeibe integrálható változókra teszek javaslatot, melyek egyrészt területi együttműködés specifikusabbak Stubbs javaslatainál, másrészt kevésbé számosak, továbbá a MLG szemszögéből relevánsabb problémákat jelenítenek meg, mint Maier kontextuselemeinek egyike-másika. Álláspontom szerint, ha a többszintű kormányzás olyan elméleti modelljével kívánunk rendelkezni, mely alkalmas a területi együttműködés kelet-közép-európai tapasztalatainak megjelenítésére, értelmezésére és összehasonlító elemzésére, akkor ennek a modellnek az Hooghe és Marks által felvetetteken túl minimum még az alábbi változókkal kell rendelkeznie ... minimális verzióként a többszintű kormányzás vonatkozásában:

- konszenzusos vagy konfliktusos politikai kultúra / kooperáció vagy konfrontáció a governance szintek elemei között
- jogi környezet minősége (támogató, semleges vagy gátló) / a kormányzati centralizáció és ellenőrzés mértéke;

illetve különösen a területi együttműködés esetében

- az együttműködés regionális földrajzi dimenziója (centrum-centrum, centrum-periféria, vagy periféria-periféria együttműködés)
- a kollektív történelmi tudat, nyelvi és etnopolitikai környezet gátló vagy facilitáló hatása.

### **Európai Területi Együttműködési Csoportosulás – a jövő MLG platformja a területi együttműködések számára?**

A közösségi regionális politika 2007-2013-as pénzügyi perspektívájának időszakát előkészítő 2004-2006. évi reformcsomag keretében megalkotott, illetve a 1082/2006/EK rendelettel jogi formába öntött Európai Területi Együttműködési Csoportosulás (EGTC) az első átfogó, kötelező erővel bíró, egységes jogi keret a területi együttműködés európai történetében. Munkám ez utolsó fejezetében azt a kérdést kívánom górcső alá vonni, hogy bár az EGTC intézményi és jogi szempontból ténylegesen hallatlan előrelépés a határokon átívelő, transznacionális és interregionális együttműködések számára, mégis, valóban megalapozottak-e a szakirodalomban divatszerűen terjedő azon megállapítások, melyek már a jövő sikeres területi együttműködési multi-level governance platformjának a szerepét is tulajdonítják a csoportosulások számára.

Az Európai Területi Együttműködési Csoportosulás, mint közösségi jogi eszköz jellemzőiről, a területi együttműködésre gyakorolt hatásáról, nemzeti végrehajtásáról viszonylag kiterjedt szakirodalmi bázis jött létre az elmúlt négy év során, így terjedelmi okok szabta szükségszerűségéből elkerülhetem, hogy jellemzőinek részletes bemutatásába bocsátkozzam.<sup>31</sup> Röviden annyit érdemes lefektetni, hogy az

<sup>31</sup> A nemzetközi szakirodalom legkritikusabb, ugyanakkor elméleti szempontból is legperspektivikusabb EGTC monográfiája MAIER 2008 munkája. Önálló alap kutatásokra támaszkodó hazai

EGTC olyan, a nemzeti jog biztosította legteljesebb jogképességgel, önálló intézményi struktúrával, alkalmazottakkal és költségvetéssel rendelkező, a tagállamok területi együttműködések feletti önkényes kontrollját szabályozó, közösségi társfinanszírozással, vagy anélkül zajló területi együttműködési programok megvalósítását szolgáló jogi személy, melynek bár szabályozási kereteit a közösségi jog alkotja, sok kérdés tekintetében az egyes uniós tagállamok nemzeti jogának van alávetve. A legszerencsésebb talán egy olyan eurorégióként elképzelni, mely az Európai Unió belső, és részben külső határai mentén is fő vonalaiban egységes közösségi szabályozás alapján működik – ellentétben az euroregionális struktúrákkal, melyek szinte semmilyen közös jogi szabályozási elemmel nem rendelkeznek.

Melyek azonban az EGTC-nek a többszintű kormányzás szempontjából legrelevánsabb tulajdonságai? Egyrészt – a pozitívumokkal kezdve a sort – valóban alkalmas a problémaorientált, kompetencia alapú területi együttműködés megvalósítására, a nemzeti szint képviselőinek, illetve a szubnacionális entitásoknak egy együttműködési platformban való tömörítésére, és így a közigazgatási beosztás alapú együttműködés zsákutcájának kikerülésére. Ha pedig ez igaz, akkor az EGTC-t valóban tekinthetjük multi-level governance platformnak is. De vajon milyen MLG-modellhez illeszkedne legjobban az EGTC által megvalósított többszintű együttműködés?

Egyrészt fontos szempont, hogy a 1082/2006/EK rendelet 3. cikke alapján EGTC tagjai csak közjogi entitások lehetnek, ami nagymértékben csökkenti a piaci és civil szereplők egyenrangú és hatékony bevonásának lehetőségét. Mivel az EGTC több nemzeti jog – pl. a magyar – szabályozása szerint is folytathat vállalkozói tevékenységet, így a PPP konstrukciók kialakításának lehetősége nem lehetetlen, de ezt nem is pártolja elsődlegesen az EGTC jogalkotás.

Másrészt megkerülhetetlenül szembe kell nézni a ténnyel, hogy az EGTC struktúra messze nem flexibilis. A kétszintes, közösségi és nemzeti jog által egyaránt szabályozott eljárása<sup>32</sup> az EGTC létrehozásának<sup>33</sup> komplex, hosszadalmas, és a területi együttműködések helyi szereplői számára nem mindig átlátható. E két pont alapján pedig leszögezhető, hogy az EGTC által megvalósított MLG a Hooghe és Marks-féle II. modell alá semmiképp sem sorolható be, még akkor sem, ha eredeti célja pont nem egy általános, hanem egy célspecifikus eszköz megalkotása lett volna a területi együttműködés számára.

---

szakirodalomként ld.: HEGEDŰS Dániel: Új elemek, új lehetőségek a határokon átnyúló együttműködések európai szabályozásában – Az Európai Területi Együttműködési Csoportosulás a magyar nemzetpolitika nézőpontjából. In: Európai Tükör 2007, március, 86-105. o., illetve HEGEDŰS: i.m. 2009a

<sup>32</sup> A nemzeti EGTC jogszabályok elemzéséhez ld.: HEGEDŰS 2009a

<sup>33</sup> Az Európai Területi Együttműködési Csoportosulásról szóló magyar 2007. évi XCIX. tv. terminológiájával jóváhagyási és nyilvántartásba vételi eljárások

Végül pedig meg kell említeni, hogy bár a 1082/2006/EK rendelet lehetővé teszi a közösségi társfinanszírozások nélküli programok kivitelezését,<sup>34</sup> ezt azonban másodlagos lehetőségnek tekinti, és hatáskört biztosít a tagállamok számára a közösségi társfinanszírozás nélkül megvalósuló EGTC projektek korlátozására vagy kizárására. Vagyis ebből a nézőpontból az eszköz nem segít elmozdulni a forrásorientált együttműködések szintjétől a problémaorientáltak felé.

Ha áttekintjük az Európai Területi Együttműködési Csoportosulások eddigi gyakorlatát, akkor meg kell állapítanunk, hogy a megalakult 11 EGTC<sup>35</sup> közül alig pár valósít meg akár formai szempontból is többszintű kormányzást szubnacionális szinten. Pozitív példának mindenképp a francia-belga határon megalakult Lille-Kortrijk-Tournai EGTC tekinthető, mely az állami szinttől kezdve (Franciaország és Flandria) a közigazgatási középszint és a régió településeinek képviselőiig minden governance-szintet átfog és minden kétséget kizárólag valódi MLG-platformként kategorizálható. A kelet-közép-európai EGTC-k ellenben, melyek közül jelenleg három létezik, és mind a három a magyar-szlovák határon található, kizárólag települési önkormányzatokat fognak össze, vagyis messze nem aknázzák ki az EGTC keretében rejlő lehetőségeket. Ennek oka pedig, visszakanyarodva korábbi megállapításainkhoz, hogy a területi együttműködés általános kontextusa természetesen az EGTC-k megalakulását és működését is befolyásolja.

A többszintű kormányzás gyakorlata, a napjainkra kohéziós alapok társfinanszírozásában már rutinszerű európai területi együttműködési programok, vagy a jogi keret megújulását magával hozó Európai Területi Együttműködési Csoportosulás, bár nem elhanyagolható szerepet játszottak az etnocentrikus kelet-közép-európai „nemzetállamok” zártságának és centralizmusának oldásában, csodákat, vagy meglepetésszerű áttöréseket nem várhatunk tőlük. A környezet kontextusa meghatározó számukra is. Ezért álláspontom szerint az egyik legfontosabb lépésnek a közeljövőben egy olyan többváltozós multi-level governance elmélet kidolgozásának kellene lennie, mely által képesek lehetünk megjeleníteni és összevetni ezeket a gyakorlatban oly meghatározó kontextuális elemeket.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- BÖRZEL, Tanja A. – RISSE, Thomas: When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. *EIoP* Vol. 4. No. 15. 2000
- BRENNER, Neil: The Limits to Scale? Methodological reflections on scalar structuration. In: *Progress in Human Geography* 2001/4. 591-614. o.

<sup>34</sup> 1082/2006/EK rendelet, preambulum, (11) szakasz és 7. cikk (3) bek.

<sup>35</sup> 2010. áprilisi állapot

- BRIER, Robert: Historicizing 1989. Transnational Culture and the Political Transformation of East-Central-Europe In. *European Journal of Social Theory* 2009/12. 337-357. o.
- CONST-IV-020 / CdR 89/2009 fin – The Committee of the Regions’ White Paper on Multilevel Governance
- HEGEDŰS Dániel: Új elemek, új lehetőségek a határokon átnyúló együttműködések európai szabályozásában – Az Európai Területi Együttműködési Csoportosulás a magyar nemzetpolitika nézőpontjából. In: *Európai Tükör* 2007. március, 86-105. o.
- HEGEDŰS Dániel: Az egységesség útvesztője. EGTC nemzeti végrehajtási normák komparatív elemzése és a Kárpát-medencei jogszabályok kompatibilitásának kérdése. Budapest, EÖKiK, 2009 (HEGEDŰS 2009a)
- HEGEDŰS, Daniel: Legal Background of Territorial Co-operation in Hungary. International, European and National Legal Frameworks. EÖKiK Frameworks, 2009, [www.eokik.hu](http://www.eokik.hu) (HEGEDŰS 2009b)
- HEGEDŰS Dániel: Az önkormányzatok határokon átnyúló együttműködésének korlátai és jogi keretfeltételei Magyarországon – problémafeltárás és megoldási javaslatok. In: Kákai László (szerk.): *20 évesek az önkormányzatok. Születésnap vagy halotti tor?* Pécs, Dialóg Campus, 2010 (megjelenés alatt)
- HOOGHE, Liesbet – MARKS, Gary: *Unraveling the Central State, but how?* Political Science Series 87, Institut für Höhere Studies (IHS), Wien, 2003
- KAISER Tamás: Horizontális európaizáció és határ menti együttműködések. In: KAISER Tamás szerk.: *Hidak vagy sorompók? A határon átívelő együttműködések szerepe az integrációs folyamatban.* Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 2006
- MAIER, Johannes: *European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) – Regions’ new Instrument for ‘Co-operation beyond borders’.* A new approach to organize multi-level-governance facing old and new obstacles. Bolzano-Luxembourg-Graz-Barcelona, M.E.I.R., 2008
- MARKS, Gary: Structural Policy and Multilevel Governance in the EC In. Alan Cafruny – Glenda Rosenthal (eds.): *The State of the European Community.* Boulder, Lynne Rienner, 1993, 391-411. o.
- SCHMITTER, Philippe: “Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories.” In Gary MARKS, Fritz SCHARPF, Philippe SCHMITTER and Wolfgang STREECK (eds.): *Governance in the European Union.* London, Sage, 1996, 121-150. o.
- SMITH, Neil: Remaking Scale: competition and cooperation in prenational and postnational Europe In. Heikki ESKELINEN and Folke SNICKARS (eds.): *Competitive European Peripheries.* Heidelberg, Springer-Verlag, 1995, 59-74. o.
- STUBBS, Paul: *Stretching Concepts Too Far? Multi-Level Governance, Policy Transfer and the Politics of Scale in South East Europe.* In. *Southeast European Politics*, November 2005, Vol. VI. No. 2. 66-87. o.