

## HATÁRON ÁTNYÚLÓ VÁROSHÁLÓZATOK: ÚJABB INTÉZMÉNYI DIVAT AZ EURÓPAI HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉSEKBEN?

(Cross Border City Networks: a Further Institutional Fashion  
in the European Cross Border Co-operation?)

NOVOTNY GÁBOR

*Kulcsszavak:*

*hálózat városállózat határon átnyúló együttműködés*

*A kilencvenes években, a hálózatokban gondolkodó területfejlesztésnek Európa-szerte egyre fontosabb részterületét képviselik a városállózatok, a határtérsegeknek pedig már régóta kulcsszerepet tulajdonítanak az európai integráció folyamatában. Ezek szerint a két térkategória (város, régió), valamint a térszervezési eszköz (hálózati stratégia) határon átnyúló találkozásai, és ennek minőségét az integrációs folyamat egyfajta közelítő indikátorának is tekinthetjük. A régió és városfejlesztés, de általában a területfejlesztés és a városfejlesztés kapcsolata ráadásul a hazai szakmai körökben élénk vitákat váltott és vált ki. A felsorolt folyamatok és motívációs tényezők érthető módon reflektorfénybe helyezik az európai integráció „zászlóshajóinak” területfejlesztési gyakorlatát. A tanulmányban ezért rövid példákon keresztül felvillantjuk a holland és német területfejlesztési és tervezési tapasztalatokat az említett kérdéskör tekintetében, a hangsúlyt a helyi határon átnyúló és transznacionális dimenzióra helyezve. Vizsgálataink középpontjában az állt, hogy melyek a hálózati együttműködés lehetőségei és korlátai, és hogy ezek hogyan jelennek meg a határon átnyúló együttműködés domináns formáiban (eurorégiók, városállózatok).*

A határon átnyúló régiók és hálózati együttműködések témaköre jelentős felértékelődésen ment keresztül a kilencvenes években, olyannyira, hogy Houtum már a határtudományok (border studies) főáramaként (mainstream) azonosítja a kutatási területet (Houtum 2000). Nem véletlen, hisz egyre fontosabbá válnak a transznacionális rezsimek és hálózatok – gyakran elsősorban inkább funkcionális, mint területi keretek között – akkor, amikor a politikai és gazdasági hatalmak megpróbálják legyűrni, vagy legalábbis menedzselni az exkluzív, kirekesztő területiség növekvő ellentmondásait (Anderson 1996, 145).

Annak ellenére azonban, hogy a hálózati szereplők közötti tudás és információáramlás nagyrészt felszabadult a technikai és területi kötöttségektől, maguk az aktorok területhez kötöttek maradnak, és így specifikus politikai, gazdasági és intézményi kontextusokat tükröznek. A regionális együttműködési projektek így egyre fontosabb szerepet játszanak többek között a városok határon átnyúló hálózatépítésének ösztönzésében, irányításában és pénzügyi támogatásában is (Scott 1999b), sőt egyes szakértők szerint már ott tartunk, hogy a határregiókban a területi tervezésről a hálózatépítésre (networking) helyeződött a hangsúly (Blatter–Clement 2000).

## A hálózatokban rejlő lehetőségek és alkalmazásuk korlátjai

A hetvenes évektől megnövekedett technológiai és piaci komplexitás, a fokozódó bizonytalanság egyre szélesebb körben tette elfogadottá a piacok és hierarchiák közötti átmeneti gazdaságszervezési stratégiát, a hálózatokat („make or buy” – „termeljük vagy vegyük” – helyett „make together” – „termeljünk együtt”; a termelési rendszerek vertikális integrációja vagy vertikális dezintegrációja helyett kvázi-vertikális integráció [Capello 1996]). A hálózatok a tranzakciós költség elmélet (Coase, Williamson) egyik központi kategóriáját jelentik, hisz a hálózatok – állandóan változtatva határait – képesek minimalizálni a tranzakciós költségeket a piac és a hierarchia arányának szisztematikus optimalizálásával (Ratti 1993; Kovács 1999). A hálózatokat többnyire a gazdasági rugalmasság és dinamizmus indikátorainak tekintik. A hálózati struktúrák arra a feltételezésre alapulnak, hogy a források és energia megosztása, „közösbe olvasztása” minden résztvevő számára előnyös lesz. Alapvető a partnerek közötti bizalom és kommunikációs készség.

A hálózati szervezeti forma egy idő után a közigazgatásban is egyre nagyobb szerephez jutott, jut. Az elmúlt évtizedekben nőtt a közszféra külső (magánforrás-) függősége. Egyrészt tehát az irányítási struktúra az erőforrások mozgósítását célozza olyan helyzetekben, amikor a feladatellátáshoz és fejlesztésekhez szükséges források a köz- és magánszereplők között széles körben oszlanak meg (Börzel 1997, 3). Másrészt a fokozódó környezeti bizonytalanság és a társadalmi alrendszerek növekvő nemzetközi, ágazati és funkcionális átfedései mellett a politikai hálózatoknak fontos előnyei vannak a hagyományos igazgatási formákkal szemben, hisz a dereguláció és a privatizáció sok esetben piaci kudarchoz vezetett, a hierarchikus koordináció pedig ugyancsak egyre többször bizonyult alkalmatlannak.

A politikai hálózatok egymástól függő (interdependent) szereplők társadalmi kapcsolatainak többé-kevésbé stabil formációi, melyek (szakma-)politikai problémák vagy programok körül szerveződnek (Kickert et al 1997, 6).<sup>1</sup> A hálózatok mint szervezett tanulási folyamatok, a meglévő, már megszilárdult szervezeti struktúrákra is hatnak. A közigazgatás szakemberei sokszor a hálózatokon keresztül tudják hatékonyan artikulálni érdekeiket, hisz anyaintézményeik ágazati irányultságú napi munkájában erre alig van esélyük. A hálózatok így elsősorban a szakemberek (szakma-) politikai befolyását erősítik (Fürst 1994), de ez nem jelenti azt, hogy a politikai hálózatokat csupán a „harmadik” fél befolyásolásának eszközeként, egyfajta „lobbyinfrastruktúráként” definiáljuk. A politikai hálózatokban a témák heterogenitása lehetővé teszi, hogy a különféle érdekeket több résztvevő számára is előnyösen lehessen összekapcsolni, növelve ezáltal a sikeres együttműködés lehetőségét. Egyetlen dimenzió mentén és rövid távú szemlélettel ugyanis a konszenzus kényszer sokszor „paralízishez” vezet (Denters et al 1998).

A gazdasági és politikai hálózatok nem elsősorban szereplőkben (bár abban is), hanem céljukban, témastruktúrájukban és beágyazottságukban különböznek. A különbséget a fejlődési fázisok egyik lehetséges értelmezése is érzékelteti

(Rodemann 1997), amely ráadásul átvezet bennünket a hálózati stratégia problémáinak tárgyalásához.

- A *motivációs hálózat* jellemzői: laza, horizontális és informális kapcsolat a résztvevők között. Alapvető a kölcsönös bizalom és az önérdkek visszaszorítása, a kommunikáció és állandó konszenzuseresés. Hátránya a külső környezet, valamint a belső érdekek változásai miatti labilitás.
- *Politikai hálózat*: itt már megfigyelhető az intézményi környezetbe való bizonyos mértékű beépülés (szabályrendszerek, politikai ösztönzés). Jellemző az új együttműködési formák, probléma-megoldási módszerek kezdeményezése, egyfajta tanulási képesség. A külső, intézményi keretfeltételek, pénzügyi, politikai ösztönzők megjelenése miatt a személyes érintettség, motiváltság csökken.
- Az *intézményi hálózat* esetében már formális szabályrendszer és hierarchia alakul ki, megtörténik a hatáskörök, eszközök felosztása, nő a döntések legitimitációja és az ellenőrizhetőség, csökkennek a „tranzakciós költségek”. Ugyanakkor a motiváció tovább mérséklődik, a személyes kezdeményezések visszaszorulnak, általában kiváráó álláspont érvényesül. Csökken a hálózat mindenkori elhagyásának lehetősége, így a kényszerből és nem érzelmileg kötődő számára a konszenzuseresés már kevésbé fontos (Rodemann 1997).

A hálózatok természetéből fakad egyfajta tehetetlenségi erő (inercia): ha egyszer létrehozták, létezik bizonyos ellenállás az új (ismeretlen) szereplők bevonásával szemben. A belépési korlátok intézményesültebb struktúrákat, nagyobb hierarchiát eredményezhetnek a hálózaton belül, statikussá teheti a hálózatokat, egyfajta „szklerózis multiplexet” okozva (Geenhuizen et al 1996; Rodemann 1997; Houtum 1998). A nyitottság és a redundáns kapcsolatok biztosítják az alkalmazkodóképességet a váratlan szituációkban, lehetővé teszik az innovatív megoldásokat vagy azok átvételét, közvetítését. Grabher épp ezek hiányában látta a Ruhr vidék válságának legfőbb okát: „Az erősen beágyazott regionális hálózatok alattomosan alakultak át összefűző kapcsolatokból elvakító kötelékekké” (Grabher 1993, 24). Rodemann szerint a megoldás a kvázi intézményesülés lehetne, miszerint az intézményi kereteket a minimumon – végrehajtási és menedzsment szabályok – kellene tartani.

A hálózatok az együttműködés és rivalizálás hibridjei (Soeters 1993). A hálózati struktúra tehát meglehetősen bizonytalan. A bizonytalanság származhat belülről – a bizalom könnyen meginoghat – és kívülről is – a környezet változása miatt (Fürst 1994; Rodemann 1997). A hálózaton belüli és azon kívüli hatalomért folytatott harc klikkekhez, árlásokhoz, összeesküvésekhez vezethet. Kamann a mai világ üzleti életével kapcsolatban már egyenesen királyok, nemesek, jobbágyok középkori világára asszociál (Kamann 1993, 92).

A legtöbb kritikus a hálózatok kapcsán ugyanis azok ellenőrzésének hiányosságait, legitimitási problémáit, demokráciadeficitjét emlegeti. Bizonyos esetekben a más szinteken választott politikusok részvétele egyfajta demokratizáló tényezőként hat. Ezen túl természetesen folyamatosan napirenden van a hálózatok transzparenciájának, ellenőrizhetőségének kérdése a polgárok aktívabb bevonásával, erőteljesebb marketingpolitikával, alaposabb tájékoztatással (Weimar, 2001. október), de

bizonyos fórumokon a sokévi tapasztalat és szakértelem is szóba került legitimációs tényezőként (Hannover. 2001, április).<sup>2</sup>

A politikusok részvétele ugyanakkor a politikai hálózatok egyik potenciális gyengeségét is jelentheti. A szakmapolitikai hálózatok tevékenységét, eredményességét a gazdasági hálózatokénál nagyobb mértékben befolyásolhatja a (párt)politikai élet ciklikussága (és ez a bizonytalansági tényező nem csupán a frissen megszilárdult kelet-európai demokráciákra jellemző). Ha tehát a gazdasági hálózatoknál a gyakori egydimenziós jelleg és a rövid távú gondolkodás vetődhet fel tehetetlenséget növelő problémaként, akkor a politikai hálózatoknál (politikusi részvétel esetén) a többdimenziós pártpolitika és választások által is befolyásolt paktumok kialakulása, a túlzott beágyazottság jelentheti a dinamikus, nyitott jelleg torzulását. A politikai, intézményi hálózatok esetében mindenképpen számolni kell valamilyen magasabb rendűnek ítélt érték, norma befolyásoló szerepével (pl. a választók érdekei). Szűkebb vizsgálati tudományterületünk, a területfejlesztés, területi tervezés szempontjából egy német szerző fogalmazza meg legjobban ezt a „korlátozottságot” (ugyan csak a bajor területfejlesztési, rendezési politika vonatkozásában):

„A hálózatosodás és az együttműködés egyértelműen általános érvényű elvek, melyek egyre jelentősebb szerepet játszanak a hatékonyság növelésében, de alapelveként a gazdasági, társadalmi élet és az államirányítás területén is. A területi tervezésben is egyre inkább központi szerepet fognak játszani, kell játszaniuk.”

Ennek ellenére „az azonos életfeltételek biztosításának vezérelve a hálózatosodás és együttműködés elve fölé rendelendők...” (Goppel 1994, 102).

Léteznek persze a felülről megszabott értékrendeknél kevésbé elvont kényszerek. A hálózatok és a létező (anya-)intézményi struktúrák viszonya általában feszültségekkel terhelt.

A hálózatépítés ugyanis különösen az intézményi felelősség és figyelem határai mentén zajlik. Ebben a kétélű diplomáciában a szereplők egyszerre próbálják meg figyelembe venni, és ha lehet, befolyásolni a többi szereplő várt reakcióit mind otthon, mind a hálózatban. Ez az *intézményi határok paradoxona* (border institution paradox) (Eser 1997).

A *legitimációs paradoxon* szerint a hálózatok csak a részt vevő felek, érdekcsoportok érdekeit tükrözik. Így a meglévő intézményeknek képviselniük kell azokat az érdekeket, amelyeket nem vettek figyelembe a hálózati megoldásban. Ráadásul a demokratikus döntéshozás intézményi keretei sem hagyhatók figyelmen kívül, annak ellenére, hogy a konszenzus elérése könnyebb lehet a hálózatokon belül (Eser 1997).

Láthatjuk tehát, hogy a hálózatok (főként a közintézmények részvételével működő szakmapolitikai hálózatok) egyik legfőbb problémája a legitimáció és a demokratikus kontroll hiánya. Léteznek ugyanakkor egyéb problémák is.

A hálózatok állandó határvonal nélküli nyílt struktúrák, önfenntartó mechanizmusok, melyek sokkal inkább funkcióik révén vagy a kommunikáció révén definiálhatók, mintsem területükkel vagy határaikkal (Strassoldo – idézi Éger 2000). Mindezek következtében a hálózati szervezeti formát nem könnyű és nem is költséghem-

tes, ám annál időigényesebb menedzselni (Cooke–Morgan 1993; Grabher 1993), és ez a probléma hatványozottan jelentkezhet a több dimenzió mentén szerveződő politikai hálózatok esetében, vagy olyan szereplőknél, amelyek több hálózatban kívánnak egyszerre részt venni. A bizonytalan jövő miatt fontos a redundáns kapcsolatok fenntartása, és az egyedi függőségi viszonyok elkerülése, ugyanakkor a koordinációs költségek határt szabnak a kapcsolatok és a részt vevő szereplők számának (Kickert–Klijn–Koppenjan 1997). A túl nagy kapcsolati redundancia magas költségek mellett hálózati dezintegrációhoz is vezethet, hisz óhatatlanul csorbul a célorientáció (Keller–Stamm 1997). Egyáltalán nem könnyű tehát megtalálni a kapcsolathálózati optimumot, amikor a redundáns, laza kapcsolatok még a gyorsan változó környezethez való rugalmas igazodást biztosítják, és nem mennek át hosszabb távon nehezen menedzselhető és kezelhető, pénzügyileg pazarló kapcsolati opportunizmusba, mennyiségi, vagy éppen merev hierarchiákba minőségi szempontból (1. táblázat).

### 1. TÁBLÁZAT

*Hálózatokon belüli és hálózatok közötti interakciós költségeket generáló tényezők, változási potenciáljuk szerint csoportosítva*  
(Factors Generating Interaction Costs within and between Networks Grouped by Their Changing Potential)

Gyors		Nagyon lassú		
Technikai-logisztikai	Politikai-adminisztratív	Gazdasági-strukturális	Kulturális-történelmi	Földrajzi és biológiai
Termelési és szállítási költségek	Áruk és szolgáltatások nemzeti / regionális szabályai	Gazdasági fejlettség színvonala / a kereslet összetétele	Nyelv	Fizikai távolság
Személyszállítási költségek	Vámok, adók stb.	Gazdasági struktúra	Vallás	Földrajzi távolságok (pl. folyók)
Tőke és tőke-transzfer költségek	Tarifazónák	Képzettségi szint	Mentalitás	Időzónák
Információ és információ-transzfer költsége		Az infrastruktúra fejlettsége és kompatibilitása	Etnicitás	Emberi biológia
			Népsűrűség	
			Hatalmi struktúra és tulajdonjogok	

Forrás: Westlund 1999, 4.

Alfejezetünk alapján tehát a hálózatokat egyfajta intézményi stratégiának tekintjük, amelynek alkalmazási lehetősége, sikere – hasonlóan más intézményi megoldásokhoz – bizonyos feltételekhez kötött. Az erőforrás-allokáció, ellenőrzés és koordináció struktúráinak egyike – piac, hierarchia, hálózat – sem tekinthető eleve jónak vagy rossznak (*Rhodes* 1997).<sup>3</sup>

A hálózatok kapcsán felsorolt problémák természetesen esetről esetre, szereplőről szereplőre más-más súllyal jelentkezhetnek, de semmiképpen sem elhanyagolhatók. Ezt sokan látják, ezért felvetődik a külső ösztönzés, valamint a független hálózati management szerepe mind a gazdasági, mind a politikai hálózatok kapcsán. Ugyanakkor „a gazdasági hálózatépítést (innovatív regionális miliőben)... nem ösztönözhetik kívülálló felek. Élénkíteni lehet ugyan, de lényegében spontán módon, a már meglévő társadalmi hálózatokra alapozódik, amelyek létrehozzák és megerősítik a miliőt ott, ahol magas szintű a kölcsönös bizalom és reciprocitás” (*Hansen* 1992, 101–102).

A politikai hálózatoknál sincs ez másképp. Fürst az észak-rajna–vesztfáliai, hálózatként működő regionális konferenciák kapcsán odáig megy, hogy „ha hiányzik a társadalmi-érzelmi kötődés, akkor az ilyen hálózati struktúrák nem haladják meg a projektszoport vagy vitafórum státust” (*Fürst* 1994, 186).

Két fontos paradoxonnal találkoztunk tehát. Az egyik a redundáns kapcsolatok és a kapcsolati opportunizmus paradoxona, a másik a külső ösztönzésben rejlő innovatív impulzusok és a csekély érzelmi kötődés, az érdektelenség paradoxona. Jelen tanulmányban terjedelmi okokból ez utóbbira helyezük a hangsúlyt. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az európai és hazai gyakorlatban az első paradoxon ne jelentkezne, ne jelente problémát.

A külső ösztönzés – érdektelenség problémára potenciális megoldást ad a gazdasági hálózatokkal foglalkozó egyik elmélet, mely a helyi kis- és középvállalkozások alkotta ipari körzetek kritikájára épít. A helyi miliő akkor maradhat innovatív, akkor érheti el a dinamikus hatékonyságot, ha két irányból, egymást kiegészítő módon képes csökkenteni a piacok és a döntési folyamatok bizonytalanságát, megteremteni az innovációhoz szükséges know-howt (*Capello* 1996):

- Olyan helyi hálózatok kialakításával, melyekben a közelség – térbeli, kulturális, pszichológiai – három megkülönböztető jellemzőt generál: kapcsolatsűrűség, informalitás és nyitottság.
- Területeken átnyúló (transz-territoriális) hálózatok kialakításával, amelyekben a partnerek közötti távolság kevés kapcsolatot, azok nagyobb mértékű formalizáltságát, hálózati szelektivitást, valamint zártságot feltételez és eredményez.

Tehát a helyi „rövidlátás és betokozódás” veszélyét formalizált és innovatív impulzusokat „szállító” külső, távoli kapcsolatok garantálhatják, miközben a bizalomra épülő informális helyi hálózatok biztosítják az érdekeltséget és a kötődést. Az Európai Unió regionális és határrégió politikájában ez a helyi határon átnyúló együttműködések, valamint a transznacionális, interregionális együttműködések fokozottabb koordinációját feltételezi, konkrét programnyelvre fordítva az Interreg IIIA, valamint az Interreg IIIB, IIIC programok egyeztetését, összehangolását.

## Eurorégiós hálózatépítés Interreg pénzekből

Feltéve, hogy a határregiók gazdasági számára hasznos a határon átnyúló hálózatépítés, az Európai Bizottság elsősorban Interreg és Phare CBC programjain keresztül jelentős mértékben támogatja a határon átnyúló intézményi együttműködések kialakulását. A cél működő, határokat átszelő hálózatok kialakítása a közös társadalmi, gazdasági tér megteremtése érdekében, ami végre dinamikusan fejlődő határregiókhoz vezetne, a korábbi nemzeti perifériákon, melyek most a jövő közös Európájának remélt olvasztótégelyei. Az Interreg kifejezett célja „lendületet biztosítani a belső határokon átnyúló hálózatok kialakulása és fejlődése érdekében, valamint bekapcsolni ezeket a hálózatokat a nagyobb közösségi hálózatokba” (European Commission 2000).

Az Interreg I. program mintegy 1,034 milliárd ECU értékben nyújtott pénzügyi támogatást az arra érdemes programoknak. Az 1994/99-es periódusra ez az összeg már 3,4476 milliárd ECU, a közösségi kezdeményezésekre szánt 13,9 milliárd ECU mintegy negyede (ebből 2,4 jutott közvetlenül a határon átnyúló együttműködésekre, 0,5 milliárd az energia hálózatokra, a fennmaradó összeg nagy részét pedig nemzetközi vízügyi együttműködésekre költötték). A koncentráció elvének megfelelően a 2000–2006-os programperiódusra tizenháromról négyre csökkentették a közösségi kezdeményezések számát. A változás nyomán azonban az Interreg program nem veszített jelentőségéből: a közösségi kezdeményezésekre szánt 10,4 milliárd euróból 4,875 jut az Interregre.

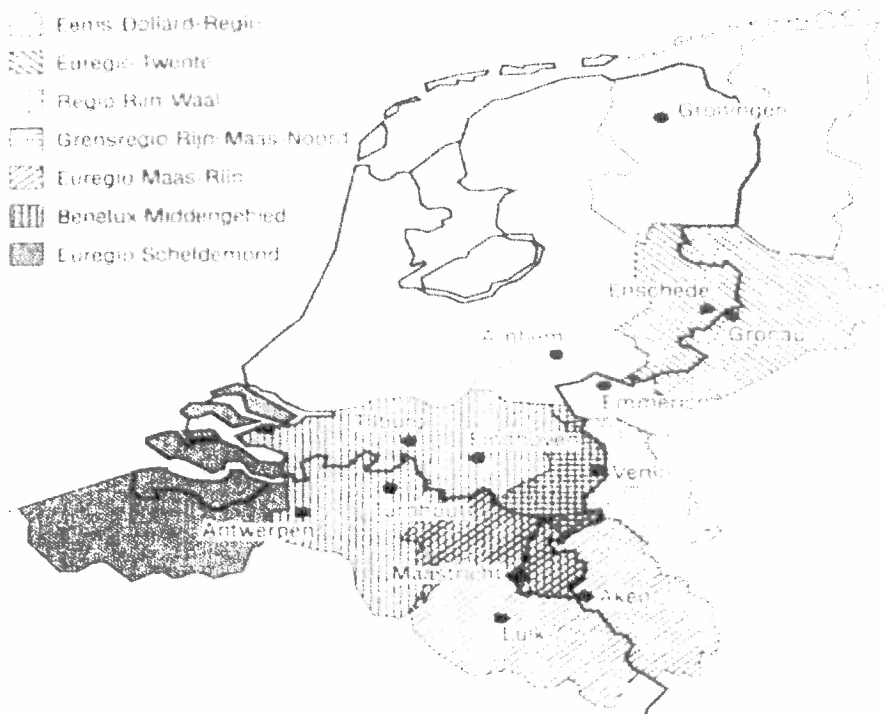
A hálózatépítés eddig mindhárom programozási periódusban kiemelt prioritás volt. Az első eurégióban, a Gronauban 1958-ban alapított EUREGIO-ban (1. ábra) pl. az Interreg I. programban az uniós támogatás (10,3 millió ECU) majd negyedét (2,5 millió ECU) fordították hálózatépítésre. Ezen belül elsősorban társadalmi, kulturális projekteket támogattak. Hálózatépítési törekvések ugyanakkor természetesen más prioritásokon belül is megjelentek, csak nem ilyen explicit módon. A második és harmadik programperiódusban ez már nyilvánvalóvá vált, ráadásul a hangsúlyok a társadalmi-kulturális szféráról a képzési, innovációs és tudástranszfer hálózatok, valamint a kis- és középvállalkozások együttműködési irányába mozdultak el, de a hálózatépítés valamilyen formában valamennyi prioritáson belül szerepet kapott. Az Interreg II és III programokban a *Gazdaság, technológia, innováció*, valamint a *Képzés és munkaerő-piaci* prioritásokon belül hangsúlyozták leginkább a hálózatok fontosságát. Ez a két prioritás az uniós támogatás több mint kétharmadát (68%) kötötte és köti le mindkét programban (15,6 millió ECU, illetve 31,4 millió euró) (EUREGIO 2000; 2001).

A pénzüsségeket látva, felmerül a kérdés, hogy az eurorégiók milyen eredményeket értek el a hálózatépítés terén, maguk az eurorégiók mennyiben tekinthetők hálózatoknak. A holland–német határon átnyúló intézményeket többen kritizálták, mondván, nem érték el a kívánt és elvárható gazdasági kohéziós szintet (Hamm 1996; Schwab 1997), és az intézmények túl bürokratikusak ahhoz, hogy valódi határon átnyúló hatású projekteket tudjanak menedzselni (Keller–Stamm 1997;

Perkmann 1997; Rodeman 1997). További problémát jelent a legitimitáció, az egyértelmű felelősségi rend (accountability) és a demokratikus ellenőrzés hiánya (Denters et al. 1998). Jellemző, hogy a modellértékűnek beállított Euregio Maas-Rhein szervezeti struktúrája csak korlátozottan volt alkalmas az elfogadott intézkedések végrehajtására, egészen addig, míg „az 1976 óta Csipkerózsika álmát alvó eurégiót 1990-ben Interreg herceg milliós csókkal fel nem ébresztette” (Soeters – idézi: Liberda 1996, 62). Ugyanakkor túlzás, és a tények leegyszerűsítése holland szerzők azon (Hassink et al 1995, 68) kijelentése, miszerint az Interreg kezdeményezés vezetett az új intézményi jelenség (eurorégiók) kialakulásához, bár tény, hogy megerősödésükben nagy szerepet játszott.

### 1. ÁBRA

#### *Eurégók a holland határ mentén (Euregions along the Dutch Border)*



Forrás: Houtum 1998, 7. (Ez az egyetlen olyan forrás, mely Euregio Twenteként jelöli az EUREGIO-t. Bizonyos források az Euregio Rijn–Ems–Ijssel nevet is használják.)

Rodemann (1997) a hálózatépítési elméletek (Fürst, Soeters) fogalomrendszerébe ágyazva vizsgálja az eurorégiós intézményrendszer „érettségét”. A német–lengyel eurorégiók kapcsán arra a megállapításra jut, hogy azok kvázi intézményi hálózatok, amelyek anélkül jöttek létre külső pénzügyi ösztönzésre, hogy a határon átnyúló kapcsolati hálók a korábbi fejlődési fázisokon keresztülmentek volna (motivá-



ciós, politikai hálózatok – lásd a hálózatokról szóló elméleti fejezetet). Egész egyszerűen ugyanis ezek a szükséges informális hálózatok korábban nem léteztek, nem úgy, mint a holland–német mintánál, ahol megvolt a problémaorientált önszerveződés következtében kialakult érzelmi kötődés. Rodemann tehát a hiányzó informális kapcsolati hálót, és az ennek következtében hiányzó emocionális azonosulást (mint alapfeltételt) látja az eurorégiós „csalódások” (gazdasági jellegű, ténylegesen határon átnyúló projektek alacsony száma) legfőbb okának (Rodemann 1997).

Úgy véljük ugyanakkor, hogy az eurorégiók általános struktúrája és feladatai jórészt behatárolják saját belső hálózati – és külső hálózatépítésre ösztönző – kapacitásukat is. Maguk is klasszikus hierarchikus felépítést tükröznek, és az egyes szinteken – leginkább a munkacsoportokban – van potenciális lehetőség horizontális hálózati kapcsolatokra. Nyugat-Európában az Interreg kapcsolatok egyértelműen egy meglehetősen merev hierarchia részeivé teszik az eurorégiókat, hiszen a határrégiókat és a határon átnyúló együttműködést befolyásoló uniós és állami központi határrégió-politikák hierarchikus rendszerben szűrődnek lefelé, míg nem a kormányzaton kívüli szereplők részvétele szóba jöhet (Scott 2000).

A felülről-lefelé („top-down”) ösztönzés benyomása az Interreg kapcsolatok explicit szervezeti megjelenése nélkül is megfigyelhető. A bajor–osztrák határon fekvő Inn–Salzach Eurégió „lehetőleg nagy összegű uniós támogatások megszerzésére létrehozott érdekközösség”, és „ha első látásra úgy tűnt, hogy a régió az erőfeszítések határon átnyúló összehangolásával a saját kezébe veszi fejlődését, közelebről nézve kiderült, hogy ez kettős vonatkozásban is régióon kívülről irányított: egyrészt az EU, másrészt – osztrák oldalon – a tartomány részéről” (Liberda 1996, 69–71). A bajor adminisztráció a felső–ausztriai ösztönző–felügyelő állásponttal szemben ráadásul európai kompetenciáit is félti és őrzi: öt járás már olyan súlyt képviselhet, hogy közvetlenül – München megkerülésével – fordulhatnak Brüsszelhez (Liberda 1996, 58).

Az Interreg pénzek másrésztől azonban sok esetben intenzívebb horizontális együttműködést indukáltak a közszférában, hiszen a hierarchia majd minden szintjén találunk egyfajta hálózati kapcsolatrendszert (területi tervezők, polgármesterek, környezetvédelmi ügynökségek képviselői, akadémikusok, megyék, régiók, tartományok, minisztériumok, uniós igazgatóságok képviselői). Ezek a kapcsolatrendszerek azonban meglehetősen technokratikusak, támogatási elveknek és prioritásoknak megfelelő projektek köré csoportosulnak, és ritkán egészülnek ki a magán-szektor kapcsolataival, kis- és középvállalkozások együttműködési hálózataival. Ráadásul az eurorégiók és tagszervezeteik akciói csekély visszhangra találnak a lakosság köreiben – még ha a saját magukról közvetített kép mását is mutat (Liberda 1996; Perkmann 1999; Scott 1999a; 2000). „Talán a különféle szereplők közötti koordinációs politika komplexitása és nehézségei miatt a regionális együttműködési kezdeményezések és hálózatok meglehetősen zárt rendszerek benyomását keltik, melyekben elsősorban a közvetlen hálózati szereplők döntéseit igyekeznek befolyásolni, de korlátozott ezen intézkedések külső (multiplikatív) hatása.” (Scott 1999a, 613) A személyekhez, de általában jellemző rutinokhoz, szervezeti és társadalmi kultúrához kötődő eltérések továbbra is nehezítik az együttműködések.

### Változtatási javaslatok, továbblépési lehetőségek

Több kutató (Rodemann 1997; Schwab 1997; Perkmann 1997; 1999; Scott 1998) kevésbé kötött és hierarchikus intézményi formákban gondolkozik az eurorégiók kritikája nyomán.

Már létező intézmények mellett – egyetemek, helyi önkormányzatok, az üzleti szféra és külső szakértők bevonásával – az informális hálózatokban innovatív és rugalmasabb tervezési módszerek, keretek (pl. regionális fejlesztési fórumok, dialógusok) alkalmazhatók, de ebben kulcsfontosságú a régiók kezdeményező szerepe (Scott 1998).

Az egyes munkacsoportok és azok munkaértekezletei (*workshopok*) mint laza (szakma)politikai hálózatok egy korábbi fejlődési fázishoz való visszatérést jelentenek ugyan, de a kevésbé formalizált keretek miatt hatékonyabb, cselekvésorientált dialógust és projektorientált munkát tesznek lehetővé kistérségi szinten – elvileg. Ahol azonban a legtöbb projekt kapcsán hiányoznak a hálózatok működésének alapvető feltételei, a bizalom és az információáramlás, valamint az önérdekek korlátozása, ott kevés esélye van a pozitív informális fejleményeknek.

Perkmann (1997; 1999) a *titkárságok* szerepét is hangsúlyozza az eurorégiók fejlődését illetően. A munkacsoportokkal együtt ezek, mint egyfajta „fejlesztési ügynökségek” – ha ugyan saját pénzeszközökkel nem is, de – speciális ismeretekkel, jobb esetekben hálózatépítési képességekkel rendelkeznek, így gyakran projektkezdeményező és helyi hálózati menedzser szerepet töltenek be. Míg az eurorégió tanácsok „kormányközi” jellegűek, addig a titkárságok dolgozóinak létérdeke az eurorégió, ezért személyes elkötelezettségei a határon átnyúló együttműködés ügyének, és megpróbálják magukat függetleníteni a különböző külső érdekcsoportoktól, leginkább a kormányzó és ellenőrző bizottságok tagjaitól (Perkmann 1997; 1999). Az eurorégiókat ugyanakkor gyakran éri kritika a hiányzó szakértelem és stratégiai gondolkodás miatt. A titkárságok a legtöbb esetben túlterheltek.

A legjobb megoldás talán egy intézményesült és egy hálózat jellegű együttműködési forma együttes kialakítása lenne. Az eurorégiókra mint formalizált intézményi hálózatokra mindenképpen szükség van a hiányzó határon átnyúló tervezési szint és a segélyek koordinálása miatt, de a másik oldalon elengedhetetlen egy kommunikatívabb és rugalmasabb információközvetítő és cselekvési szint létrehozása, amely némileg tehermentesítené az eurorégiókat, valamint biztosítaná az eddig hiányzó funkciókat. Ezt a szerepet a politikai hálózatként működő, horizontális jellegű *munkaközösség* jelenthetné (Rodemann 1997).

Elméleti bevezetőnkben ugyanakkor felmerült, hogy az informális helyi hálózatok a távolabbi, némileg formalizáltabb keretek között érkező külső impulzusok révén őrizhetik meg dinamikájukat.

## *A transznacionális együttműködések felértékelődése*

A kilencvenes évek közepétől a határon átnyúló együttműködések szélesebb térségi dimenziója is felértékelődött, különösen területi tervezési szempontból.

Az Unió területfejlesztési minisztereinek (CEMAT) 1997 júniusában, Noordwijkben tartott ülésén mutatták be hosszú és úttörő jellegű előkészítő munka eredményeként az Európai Térségfejlesztési Perspektíva (ESDP – European Spatial Development Perspective) első változatát, majd két évvel később Potsdamban fogadták el a végleges verziót (1999).

Bár integrált területi tervezési aspektusból közelíti meg a kérdéskört, az ESDP szintén jelentős hangsúlyt fektet a határon átnyúló együttműködési hálózatokra (a határon átnyúló területeken különös jelentőségük a város csoportok, klaszterek együttműködései; a regionális és nagyobb közlekedési hálózatok kapcsolódásainak fejlesztése; a veszélyeztetett környezetvédelmi területek menedzsmenete [*European Commission* 1999]).

„A határon átnyúló városhálózatok, együttműködések eszközül szolgálhatnak a határközeli területek hátrányos helyzetének leküzdésében.” (*European Commission* 1999, 22)

A területi tervezési együttműködés célzott ösztönzése már az Interreg IIC programban is megjelent, és a harmadik Interreg program keretében is jelentős szerepet játszik a 7 transznacionális régióban zajló együttműködés élénkítése (2. táblázat).

### 2. TÁBLÁZAT

*Az Interreg IIIB források megoszlása a transznacionális terek között (2000–2006)  
(Distribution of Funds for Interreg IIIB Programmes within Transnational Spaces)*

Transznacionális programok	millió euró
DÉLNYUGAT-EURÓPA (E, P, F, UK)	66
NYUGATI MEDITERRÁNUM (E, F, I, P, UK)	97
CANARIAS/MADEIRA/ACORES (E, P)	145
BALTI-TENGER (DK, D, S, FIN)	97
ÉSZAKI PERIFÉRIA (FIN, S, UK)	21
ÉSZAKI-TENGER (UK, B, NL, D, DK, S)	122
ALPOK TÉRSÉGE (F, D, I, AUT)	59
ATLANTI ÍV (UK, F, IRL, E, P)	122
ÉSZAKNYUGAT-EURÓPA (UK, IRL, F, B, NL, LUX, D)	330
CADSES (D, AUT, I, GR)	132
KARIB TÉRSÉG (F)	16
ARCHIMED (GR, I)	82
REUNION (F)	0,5

*Forrás:* [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/interreg3/abc/abc\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/abc/abc_en.htm) 2002-04-03

Az Interreg és ESDP célok később visszhangra találtak a transznacionális és határon átnyúló munkaanyagokban, jövőképekben, fejlesztési tervekben:

„A határok légiesítése nem csupán fizikai és intézményi előfeltételek megteremtését jelenti, hanem kapcsolatok, interakciók sűrű szövetét is. Eurorégiók, városok és régiók közötti testvérkapcsolatok, közös infrastruktúra-fejlesztési projektek, a közös természeti és kulturális értékek megőrzése, együttműködés a foglalkoztatás területén, kis- és középvállalkozások együttműködése egyaránt az európai térségi integráció elemei.”... „Az együttműködések minden szinten és szférában ösztönözni kell: a nemzeti adminisztrációk, a regionális és helyi önkormányzatok között, gazdasági, politikai és társadalmi intézmények, valamint vállalkozások között. A városok és régiók közötti partnerségi kapcsolatok és hálózatok különösen fontosak. Figyelembe véve a 16 000 km hosszú szárazföldi határszakaszt, a határon átnyúló együttműködésnek és az eurorégiók alapításának prioritást kell élveznie.” (*Vision Planet* 2000, 12; 58)

Északnyugat-Európa Térbeli Jövőképe (*Spatial Vision for North–West Europe [Spatial Vision Group 2000]*) valamivel merészebb vállalkozás. Ugyan az ESDP-ben lefektetett irányvonalak mentén halad, mégsem marad azok (és más „európai” prioritások) pusztá megismétlésénél, hanem jövőképet vázol egy homályosan lehatárolt Északnyugat-Európáról. Amit 1993-ban Hingel még nemzeteken átnyúló kohéziós területeknek (cross-national cohesive areas) nevezett, később transznacionális makrotereként – ugyan valljuk meg őszintén, kissé felhígulva – kapott létjogosultságot az Európai Térségfejlesztési Perspektívában, de már annak előkészítése során is.

„Az ezeken a területeken belül tapasztalható viszonylag erős kohézió következtében azt várhatjuk, hogy a kommunikáció, az információcsere, az áruk és szolgáltatások, tőke és munkaerő körforgása virágozni fog, megnövelve az állampolgárok kötődését és a területté alakulás folyamatát.” (*Hingel* 1993, 28)

Ugyanakkor a nemzetállami szintről új szintekre (régió, határon átnyúló régió, transznacionális makrorégiók, Európai Unió) áthelyezett területiség kérdését érinti az északnyugat-európai jövőkép szerzőinek dilemmája: azzal, hogy erre a területre koncentrálnak, nem jönnek-e létre új határok, gátak a terület körül. A kétségkívül fennálló veszély kivédésének szándéka vezette az alkotókat, amikor a térkép formában bemutatott vízió elmosódott hatáiraival és számos környezetbe mutató nyíllal a terület nyitottságát, homályos lehatárolását kívánják közvetíteni (2. ábra). Az más – bár mindenképpen izgalmas – kérdés, hogy a perifériaként és maradék elven kezelt, ám rendkívül összetett CADSES térségben, hogyan kezelhető a hálózatos, nyitott területiségbe való átmenet (3. ábra), hiszen a CADSES térségben majd 16 000 km hosszúságú határ húzódik (több, mint az uniós belső határok együttes hossza), köztük nemrég (újja-)alakult, és most megszilárduló államok hatáiraival. Tehát, amennyiben Északnyugat-Európa Térbeli Jövőképénél üdvözljük a szélek elmosódott impresszionizmusát, akkor látnunk kell azt, hogy a CADSES térségben egy ehhez hasonló elképzelés ma még „hipervízió” tűnne.

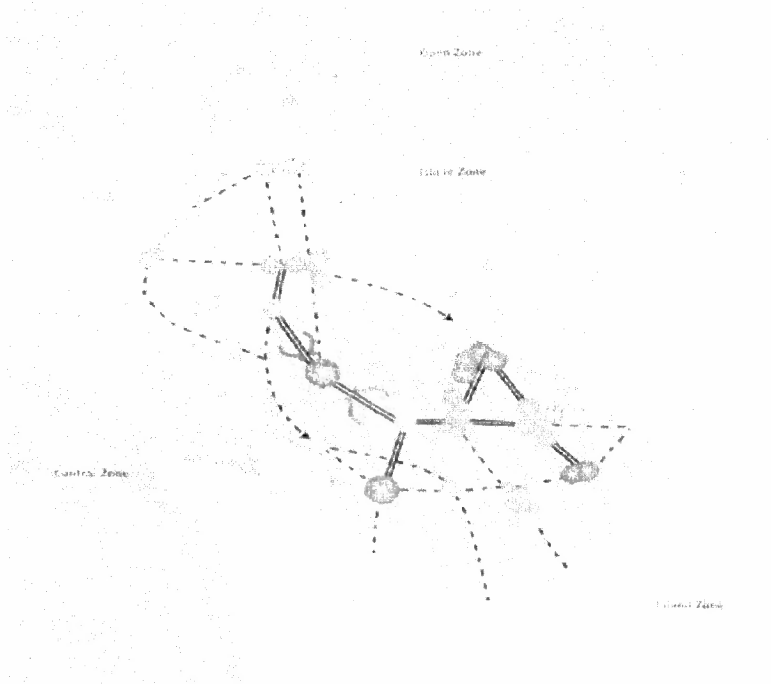
A transznacionális együttműködések kapcsán azt is érdemes megjegyezni, hogy maguk a részt vevő területi tervezők is elismerik, hogy a transznacionális hálózatok

hatásai még bizonytalanok. Kérdésként merült fel, hogy hol és hogyan kellene ilyen hálózatokat szervezni úgy, hogy azok az ESDP szellemében hozzájáruljanak egy kiegyenlítettebb és fenntarthatóbb fejlődéshez, a növekedés igazságosabb eloszlásához. Az is nyitott kérdés a tervezők előtt, hogy vajon egy transznacionális területi jövőkép – ahogy jelenleg is – csupán a globális centrumokra és a nagyvárosi (metropolitan) hálózatokra koncentráljon, vagy kiterjedjen határon átnyúló középvárosi hálózatokra is (Spatial Vision for North–West Europe [Spatial Vision Group 2000]).

Selke (1997) a transznacionális együttműködések felértékelődési folyamatával kapcsolatban arra figyelmeztetett, hogy ezeknek az együttműködéseknek nem szabad elhomályosítaniuk a határon átnyúló együttműködések jelentőségét, ellenkezőleg, segíteniük kell azokat. Ebben éppen a határon átnyúló városhálózatok jelenthetik az összekötőkapcsot, amikor is a városok dinamikája és széles – nem csupán helyi – kapcsolatrendszere segíthet elkerülni a „szklerózis multiplexet”.

## 2. ÁBRA

### Északnyugat-Európa jövőképének szerkezeti váza (The Structure of the Vision for Northwest Europe)

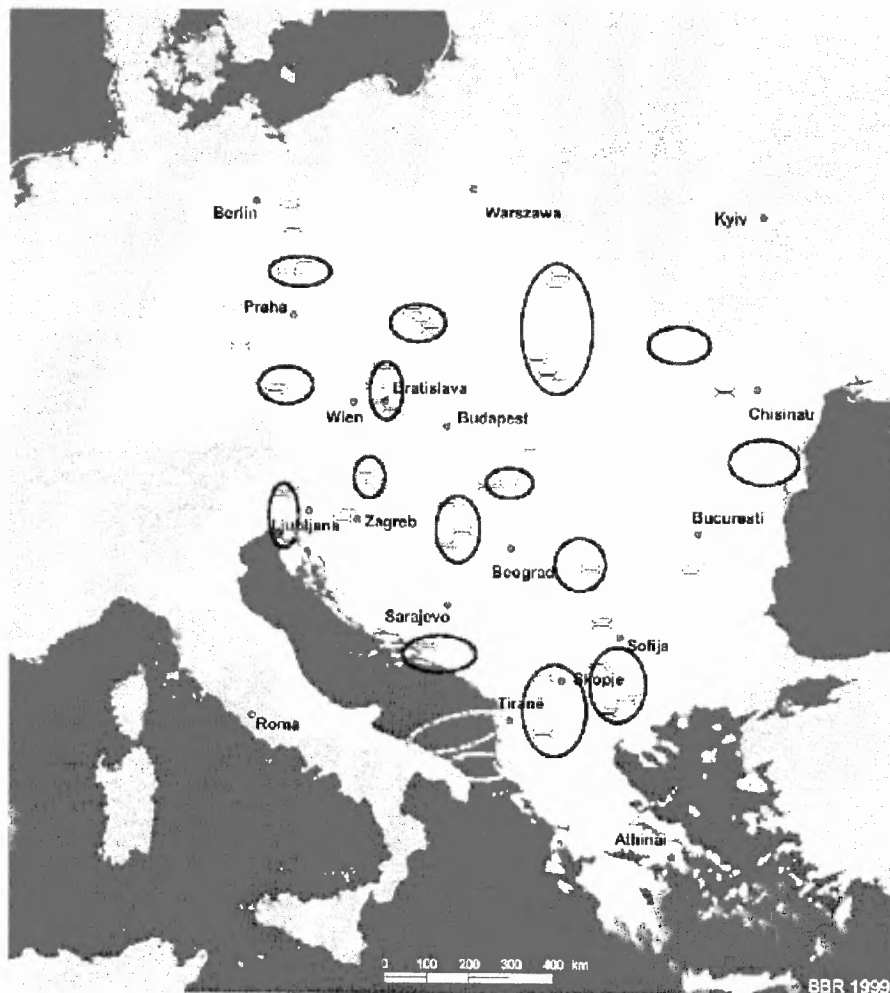


A jövőkép négy zónára osztja a transznacionális teret (nyílt zóna, sziget zóna, központi zóna és belső zóna). Kulcselemei a külső kapcsolatok, valamint a központi zóna túlterhelt tengelyeit (vastag vonalak, pl. London–Lille–Párizs) és centrumait (sötét gömbök, pl. Randstad) potenciálisan tehermentesítő alternatív kapcsolati elemek (szaggatott vonalak, pl. Észak-Anglia – Randstad) és városi centrumok, városhálózatok (világos gömbök, pl. Brüsszeli agglomeráció és a Saar–Lor–Lux).

Forrás: Spatial Vision Group 2000.

## 3. ÁBRA

*Több országgal határos régiók és fontosabb határátkelők a VISION térben  
(Regions Bordered by More Countries and the Important Border Crossings  
in the VISION Area)*



- Három vagy több országgal határos régiók
- ⋯ Nemzetközi vasúti határátkelő a transzeurópai közlekedési tengelyeken
- ⋈ Nemzetközi közúti határátkelő a transzeurópai közlekedési tengelyeken
- Nemzetközi tengeri határátkelő

*Forrás:* Vision Planet 2000, 54.

## Városhálózatok

A nyolcvanas évektől kezdődően a határ menti városok egyre gyakrabban szerveződnek informális hálózatokba bizonyos konkrét feladatokra, hol az euróregiók mellett, annak keretein belül, hol azok ellenében (*Keller–Stamm* 1997). A megalakítás legfőbb indoka sokszor az euróregiók „tehetetlenségi ereje”, hiszen a merev formalizált intézmény nem bizonyult alkalmasnak bizonyos – főként a városok érdekeit érintő – feladatok gyors és hatékony megoldására. A cél tehát pragmatikusabb, célzottabb és közvetlenebb együttműködési formák kialakítása volt a méretgazdaságossági előnyök és pozitív externáliák közös megteremtése, kihasználása és a negatív externáliák közös kivédése, feloldása, valamint az ezeket elősegítő közös lobbymunka érdekében. Ilyen kezdeményezések a MHAL (Maastricht, Hasselt, Aachen, Liège, Hasselt/Genk), a LINEA (Eindhoven, Venlo, Roermond, Mönchengladbach, Krefeld), az ANKE (Arnhem, Nijmegen, Kleve, Emmerich) hálózatok, valamint a Hengelo/Enchede–Münster–Osnabrück városháromszög.

A MHAL együttműködés létrejöttének legfőbb motivációs tényezői az Euregio Maas–Rhein keretei között zajló középszintű (provinciák, régiók) együttműködés meglehetősen visszafogott eredményei voltak (*Hassink et al* 1995). A hálózat célja a határon átnyúló együttműködés, főként az infrastruktúra, gazdaság- és városfejlesztés területén. Az MHAL városszövetségnek projektorientációja révén fontos szerepe lehetne abban, hogy „polgárközelivé” tegye a határon átnyúló együttműködést. Ebből a szempontból azonban nem feltétlenül modell értékű a példa, hiszen a városszövetség kormányzati kezdeményezésre jött létre, és talán éppen ennek következtében maradt el az alapcélként hangoztatott informális, hatékony szervezeti struktúra, valamint az átlátható döntéshozatal (ezzel szerették volna kiküszöbölni a bizottságok és albizottságok, különféle munkacsoportok, teamek közötti megosztottságot, zavart). Így ugyanis minden felsőbb területi szint beleszólást és tagságot követelt az elnökségben, az összekötő- és projektcsoportokban.

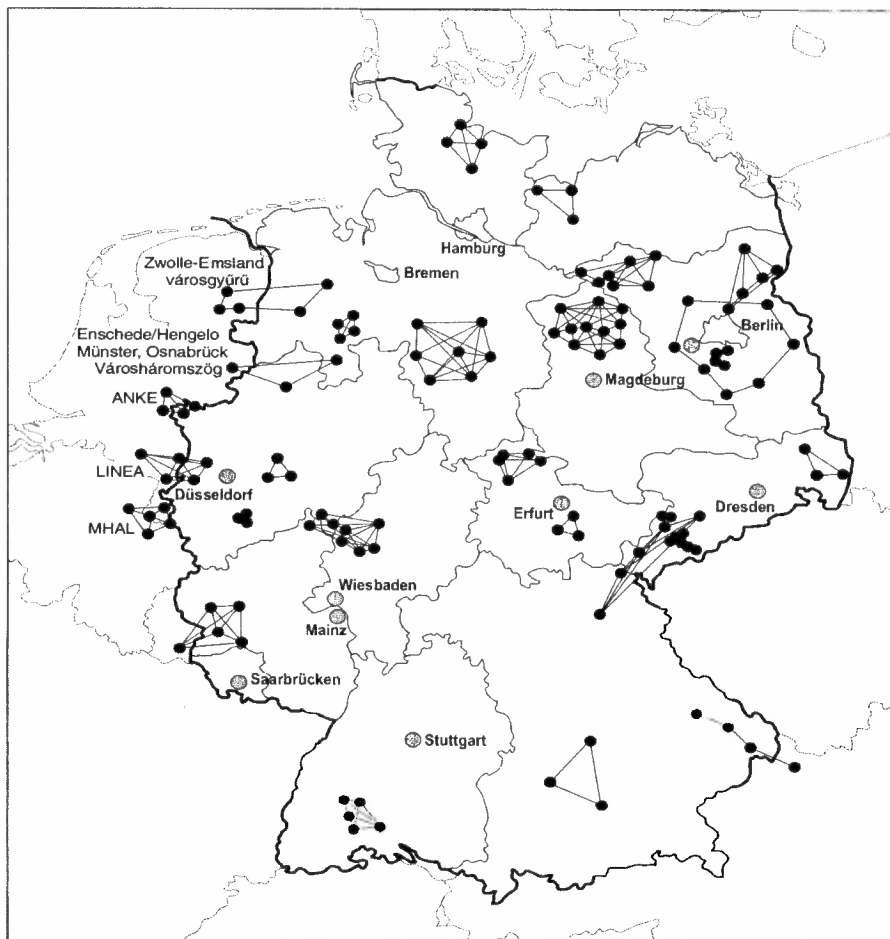
A városhálózati kezdeményezések ösztönzése 1988-tól kezdődően öntött hivatalos formát, amikor a 4. holland nemzeti területfejlesztési és -rendezési jelentés a közös európai belső piac fejlődésével kapcsolatban nagyobb szerepet szánt a nemzetközi kapcsolatoknak. Kiemelt fontosságúnak ítélte a határrégiókat a nemzetállamok fejlődésében, így kezdeményezte az MHAL hálózatot, amely később az érintett országok kétoldalú területfejlesztési és -rendezési bizottságain keresztül jutott el az alsóbb szintekig (*Reis* 1994; *Hassink et al* 1995). Tehát az euróregiókhoz hasonlóan az eleinte alulról induló kezdeményezéseket felkarolta a felülről és kívülről jövő ösztönzés, ráadásul később az 5. holland nemzeti területfejlesztési és -rendezési jelentés (Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening) egyik súlyponti eleme lett a városhálózati struktúrák fejlesztése.

A városhálózatban gondolkodó holland területfejlesztés elve a fontosabb városi területek kedvezőbb európai pozicionálása. Egyedi városok már nem tudják a munka és életkörülmények, szolgáltatások, parkok, közlekedési rendszerek teljes körét biztosítani, ellentétben a nagyvárosi (metropolitan) területekkel és városhálózatokkal, ráadásul mindezek együtt a vidéki területek fejlesztése szempontjából is előnyösek, vallják a holland tervezők. Kulcsmotívumok a változatos városi és vidéki környezet, az elérhetőség optimális színvonala, valamint a szociális infrastruktúra (VROM 2001).

Ezzel párhuzamosan Németország területfejlesztésében is hangsúlyos szerepet kapnak a városhálózatok, így nem csoda, hogy az eurégió boom után a kilencvenes években gomba módra szaporodtak a határon átnyúló városhálózatok is (4. ábra).

#### 4. ÁBRA

##### Városhálózatok a német területfejlesztésben (City Networks in the German Regional Development)





A MHAL határon átnyúló város-hálózatokhoz képest az EUREGIO-hoz tartozó, és a holland–német Északi Területrendezési Bizottság megállapításaiban is szereplő Enschede/Hengelo–Münster–Osnabrück város-háromszög megjelenése és tevékenysége mindeddig kevésbé karakterisztikus, bár Osnabrück és Münster eurégiós tagsága növelte a határon átnyúló tervezés és érdekérvényesítés koordinációs lehetőségeit (a két város csak 1999-ben vált az EUREGIO tagjává). Ugyan a határok hagyományos értelemben már nem gátolják a centrumok határon túlnyúló ellátó funkcióit, azonban a gyakorlatban az agglomerációs hatások kevés kivétellel még félkörökben érvényesülnek. Pedig a Holland Kormány speciális törvényi szabályozáson (Kaderwet)<sup>4</sup> túl az 5. holland területfejlesztési és -rendezési jelentésben is megkülönböztetett figyelmet szentel a Twente (Enschede/Hengelo) és Arnhem-Nijmegen város-hálózatoknak, valamint nyomatékosan kéri a provinciáktól, hogy támogassák a hálózatokon belüli és hálózatok közötti együttműködést. A hálózatok olyan speciális regionális politikát igényelnek, ami megfelel a kormányzat által támogatott követelményeknek a telephelyi politikában, a tájgazdálkodásban, lakáspolitikában (rehabilitáció), valamint a határon átnyúló együttműködéssel kapcsolatos jövőképek és politikák terén. A jelentésben foglaltak szerint (VROM 2001) a város-hálózatokon belül az együttműködés nem önkéntes, hanem kötelező (bár a koordináció számára nem hoztak létre új, formális adminisztratív struktúrát). A város-hálózatok egyedi szintje és a hálózatok természete más, rugalmasabb megoldásokat igényel, ugyanakkor elvárás a tartós, részben projekt-alapú partnerség provinciák, városrégiók és települési önkormányzatok részvételével. Minden kiemelt város-hálózat köteles hosszú távú fejlesztési perspektívát (jövőkép) és decentralizált területi programot készíteni, amelyek a regionális és strukturális (rendezési) tervek alapjául szolgálnak. A nemzeti kormány véleményezi a jövőképeket és a programokat a nemzeti területi politikával való harmonizáció tekintetében. Miután a Kabinet dönt a beruházási források allokációjáról, minden régióban regionális (terv-)szerződést (covenant) kötnek a támogatás és a politika összekapcsolása érdekében, jelentős forrásdecentralizáció mellett. Kiemelt státusz: több pénz, kevesebb önállóság. A jelentés szerzőinek szándéka szerint a város-hálózatok határon átnyúló aspektusaival kapcsolatban az érintett provinciák és települések a kezdeményezők, a kormány például az akadályok lebontásával, a kutatási tevékenység támogatásával, és a jövőképek kialakításával segíti elő a folyamatokat. Általánosságban a területpolitikai célok megvalósításánál a más kormányzati szintek szabadságának maximalizálására törekcszenek, ha szükséges centralizáltan, de amikor lehetséges decentralizáltan (VROM 2001).<sup>5</sup>

Az ösztönzés, a különböző szintű tervek és szándéknyilatkozatok ellenére a gyakorlatban számos probléma nehezíti az együttműködést. Problémaként merül fel az egyes résztvevők eltérő súlya, érdekellentétek akadályozzák a „nagyok” és „kicsik” együttműködését, főként, ha ez a helyzet határon átnyúló jelleggel alakul ki. Egy közös repülőtér telephelyének kérdése sokszor belföldön is komoly probléma, nem-hogy határon átnyúlóan, mint azt a belga–holland–német határnál fekvő MHAL városainak több mint 10 éves vitája is példázza. A gazdasági pozíció mellett az

eltérő hatáskörök, kompetenciák okozta problémák akkor jelentkeznek élesen, amikor az együttműködés keretében konkrét fejlesztési programokat, projekteket kívánunk megvalósítani a felek. Ilyenkor a városhálózati struktúra túlterhelte válik, az együttműködés laza grémium jellege tarthatatlan, szükségessé válnak a „keményebb”, biztosabb intézményes együttműködési formák (Keller–Stamm 1997). Az MHAL kezdeményezés mérsékelt eredményeinek háttérében is az áll, hogy a közös fejlesztési perspektíva elfogadása után a nemzetközi munkacsoport feloszlott, és a konkrét akciók, projektek megvalósítását a regionális, illetve helyi önkormányzatokra hagyták. A „magukra maradt” helyi szereplők pedig kapacitások vagy hajlandóság híján nem igazán törekedtek a stratégiai felvázolt projektek megvalósítására (Vonk 2000). A többnyire leterhelt önkormányzati apparátusok napi tevékenységeik mellett nem szívesen vállalják fel a bizonytalan kimenetelű pluszfeladatot, és külön közös intézmények érdekében sem ruháznak be szívesen.

A hálózatok időleges, törekeny felépítése, egy semleges közvetítő struktúra, és tanácsadói, moderátori feladatok szükségessége felveti a külső tanácsadók esetleges szerepét (Stamm 1998), annak ellenére, hogy korábban már említettük a külső ösztönzéssel kapcsolatos fenntartásainkat. A MHAL esetében azért nem jött létre egy ilyen külső monitoring szerepű regionális ügynökség, mert félt volt, hogy nyomást gyakorol a már létező hatóságokra, önkormányzatokra (Vonk 2000).

További problémát jelent a vidéki térségek, perifériák aggodalma, miszerint a városok az ő rovásukra fejlesztik infrastruktúrájukat, gazdaságukat. A MHAL esetében ez a holland nemzeti és német tartományi területfejlesztési alapértékrendben megmutatkozó különbségeket is visszatükrözte, hisz míg az előbbi a városhálózati fejlesztések során – a vidéki fejlődést elősegítő, pozitív externáliákkal kapcsolatos, fent hivatkozott tervezői vélemény ellenére – elsősorban a régió városi magterületeit kívánta a középpontba helyezni, addig Észak-Rajna-Vesztfália a régió fejlesztése alatt a városi és a vidéki területek fejlesztését értette. A szakmai nézeteltéréseken felül azonban olyan „egyszerű” érvelések is nehezítik az együttműködést, mint a fejlesztési tervekben tapasztalható német vagy éppen holland túlsúllyal való fenyegetés (Reis 1994). Úgy tűnik, hogy néha a hálózatépítés alapkritériuma, a kölcsönös bizalom is hiányzik. A városhálózatok tevékenysége tehát egyelőre igazolni látszik egy másik, jól ismert sikerkritériumot a határon átnyúló együttműködésben, a hosszú távú szemlélet és a türelem fontosságát.

### Összefoglalás

A networking – hálózatépítés, hálózatosodás – fogalma Európa-szerte olyan divatos fogalom már, mint a szubszidiaritás vagy a partnerség. A merev keretekkel rendelkező együttműködéseknel az egymást kiegészítő forrásokkal jellemezhető laza kapcsolatok rugalmasabbak, és nagyobb alkalmazkodóképességről tesznek tanúbizonyságot. A munkaközösségek és workshopok szerepe jelentős mind a politikai, mind a gazdasági hálózatok kezdeményezésében, hiszen céljuk dialógust

indítani a megszokott kereteken kívül (legyen az egy cég vagy önkormányzat), melyek sokszor túl formálisnak és merevnek bizonyulnak.

Látunk kell ugyanakkor, hogy a hálózati stratégiának megvannak a gyengeségei, ellentmondásai. Határozott célorientáció és szervezeti keret nélkül a túlságosan laza hálózatok könnyen széteshetnek, arról nem is beszélve, hogy a közsféra szereplőit is érintő politikai hálózatok estében a legitimitás és demokratikus ellenőrzés egyelőre nem alakult ki. Zárt, középkori jellegű, de egyben technokrata elitnek formálódhatnak. Így az együttműködés fokozatos fejlődésével, a partnerek közötti bizalom és érdekazonosság (közös problémák, feladatok) kialakulásával (a mederbe terelés szándékával esetleg azzal párhuzamosan is) szükséges a formalizáltabb keretek kialakítása. Nehéz megtalálni azonban azt az egyensúlyi pontot, amikor a redundáns, laza kapcsolatok még a gyorsan változó környezethez való rugalmas igazodást biztosítják, és nem mennek át hosszabb távon nehezen menedzselhető és kezelhető, pénzügyileg pazarló kapcsolati opportunizmusba mennyiségi, vagy éppen merev hierarchiákba minőségi szempontból.

A városhálózatok elvileg közvetíthetik a formalizáltabb keretek között érkező külső impulzusokat, ezzel segítve az informális helyi hálózatok dinamizmusának megőrzését. A két európai integrációs „mintalaborból” (EUREGIO, Euregio Maas-Rhein) vázlatzerűen bemutatott hálózati kezdeményezések azonban még messze vannak a beéréstől. Az első ránézésre rugalmas és alulról – a statikus és sokszor merev eurégiós intézmények konkurenciájaként – építkező városhálózatok igazából felülről kezdeményezettek és támogatottak, ráadásul eddig kevés eredményt mutatnak fel. A határon átnyúló funkcionális hálózatok azonban kétségtelenül szolgálják az évtizedekig periférikus és hátrányos helyzetű régiók fejlődését, ezek kialakulását támogatni mind hatékonysági, mind igazságossági szempontból helyes és érdemes, de fokozottabb figyelmet kellene szentelni az Interreg programok koordinációja révén elérhető szinergikus hatásoknak.

Ugyanakkor, ha a határregiókban a területi tervezésről a hálózatépítésre helyeződött a hangsúly, akkor az nem feltétlenül jelent pozitív fejleményt, ugyanis úgy véljük, hogy nem egymást helyettesítő fogalmakról van szó. A hálózatépítés a területi tervezésnek fontos eszköze. A hálózatépítés területi tervezés és koordináció nélkül része lehet egy liberális gazdaságpolitikának, de egy felelős és értékvezérelt területi politikának nem. A területi tervezés és a fejlesztési koordináció ráadásul egyre hangsúlyosabbá válik, különösen határon átnyúló és transznacionális jelleggel, többnyire funkcionális problémák megoldása, szinergiák kiaknázása végett. Ezen a területen a hálózatok funkcionális szempontból (infrastrukturális, városhálózatok) jelentős szerepet játszanak, de nem a területi tervezés leváltásának jegyében, hanem annak keretei között.

### Jegyzetek

<sup>1</sup> Meg kell jegyeznünk, hogy Rhodes a politikai hálózatokon egy általánosabb fogalmat ért, amelynek többféle megnyilvánulási formája van a szereplők jellege, integrációja és a köztük lévő forrásmegosztás alapján. Ezek a típusok egy intervallumon helyezkednek el, melynek egyik végpontján az erősen

- integrált, közös értékeken alapuló és tartós politikai közösségek, a másikon laza, sokszereplős és bizonytalan, csekély konszenzussal jellemezhető témahálózatok (issue networks) helyezkednek el. Közbenző típusok: szakmai, szakértői hálózatok, irányítási szintek közötti (intergovernmental) hálózatok és termelői hálózatok (Börzel 1997; Thielemann 1998).
- 2 Német területfejlesztési Workshop Weimarban (2001). ([http://www.zukunftsregionen.de/ergebnisse/fachveranstaltung\\_1.htm](http://www.zukunftsregionen.de/ergebnisse/fachveranstaltung_1.htm) – 2002. február 11); Hannover EuroConference “Regional Governance” (New modes of self-government in the EC) 2001. április.
  - 3 Meg kell jegyeznünk persze, hogy arról sincs kialakult konszenzus, hogy a hálózatok valóban új irányítási formát jelentenek-e. A tudósok egy része (pl. Williamson) szerint egy hibrid formáról van szó valahol a két ellentétes végpont (piac, hierarchia) közötti szakaszon. Mások (így Powell) ugyanakkor egy minőségileg teljesen elkülönülő struktúra típust analizálnak, amelyet ugyan a másik két irányítási forma jellemzőinek kombinációja határoz meg. Egy harmadik nézet (Benz) pedig a politikai hálózatok hierarchiákat kiegészítő jellegét hangsúlyozza a helyettesítővel szemben (Börzel 1997).
  - 4 A nagyvárosi területekről szóló törvény (Kaderwet – 1994) kötelezővé teszi az együttműködést a hét nagyváros körzetében (Amsterdam, Rotterdam, Hága, Utrecht, Eindhoven–Helmond, Enschede–Hengelo és Arnhem–Nijmegen) a szállítás és közlekedés, a területfejlesztés, az állami lakásügy és a gazdaságfejlesztés területén. A Kaderwet keretszabályokat fogalmaz meg e körzetek működtetésére, valamint meghatározza azokat a jogköröket, amelyeket az érintett települések önkormányzatai kötelesek a közös szervhez delegálni. A törvényben meghatározott feladatok mellett az önkormányzatok megállapodhatnak bármilyen más területen történő együttműködésről.
  - 5 Ehhez hozzá kell tennünk, hogy az állandó küzdelem a vízzel, a rendkívül magas népsűrűséggel, valamint a fejlettséggel járó beruházási, fejlesztési (lakásépítési, közlekedési-, zöld és barnamezős beruházási) nyomás és ennek féken tartása speciális státuszt kölcsönöz a holland területfejlesztésnek és területrendezésnek, ami a hazai szakemberek számára is tanulságokkal szolgál.

## Irodalom

- Anderson, J. (1996) The shifting stage of politics: new medieval and post modern territorialities? – *Environment and Planning D, Society and Space*. 2. 133–153. o.
- Blatter, J.K.–Clement, N. (2000) Transborder Collaboration in Europe and North America. – Velde, M. van der –Houtum, H. van (eds.) *Borders, Regions and People*. Pion, London. 85–104. o.
- Börzel, T. (1997) What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. – *European Integration online Papers (EioP)*. 16. <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016.htm> 2002-08-27.
- Capello, R. (1996) Industrial Enterprises and Economic Space: the Network Paradigm. – *European Planning Studies*. 4. 485–498. o.
- Cooke, P.–Morgan, K. (1993) The network paradigm: new departures in corporate and regional development. – *Environment and Planning D, Society and Space*. 5. 543–564. o.
- Denters, B.–Schobben, R.–Veen, A. van der (1998) Governance of European border regions: a legal, economic and political science approach with an application to the Dutch–German and the Dutch–Belgian border. – Brunn, G.–Schmitt-Egner, P. (eds.) *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa: Theorie – Empirie – Praxis*. Baden-Baden. 135–161. o.
- Eser, T. (1997) How do city networks contribute to regional development? – Danson, M. (ed.) *Regional Governance and Economic Development*. Pion, London. 85–108. o.
- Éger Gy. (2000) *Regionalizmus, határok és kisebbségek Kelet-Közép-Európában*. Osiris Kiadó, Budapest.
- EUREGIO (2000) *Operationelles Programm für die EUREGIO im Rahmen von Interreg IIIA*. EUREGIO, Gronau.
- EUREGIO (2001) 6. *Fortschrittsbericht*. (31.12.2000). (EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG-II für die EUREGIO. Förderung aus dem Europäischen Fonds für Regionalentwicklung EFRE Nr. 94/00/10/020). EUREGIO, Gronau.
- European Commission (1999) *ESDP – European Spatial Development Perspective: Towards a Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- European Commission (2000) *Communication from the Commission to the Member States, Interreg III*. Brussels, 28.4.00 C(2000) 1101 – EN.
- Fürst, D. (1994) Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester Institutionalisierung. – *Raumforschung und Raumordnung*. 3. 184–192. o.

- Geenhuizen, M. van –Knaap, B. van der–Nijkamp, P. (1996) Trans-border European Networking: Shifts in Corporate Strategy? – *European Planning Studies*. 6. 671–682. o.
- Goppel, K. (1994) Vernetzung und Kooperation – das neue Leitziel der Landesplanung. – *Raumforschung und Raumordnung*. 2. 101–104. o.
- Grabher, G. (1993) Rediscovering the social in the economics of interfirm relations. – Grabher, G. (ed.) *The embedded firm; on the socioeconomics of industrial networks*. Routledge, London. 1–31. o.
- Hamm, R. (1996) European Border Regions – Driving Force of European Integration? – *European Regional Science Association 36<sup>th</sup> European Congress* ETH Zürich, Switzerland, 26–30. August.
- Hansen, N. (1992) Competition Trust and Reciprocity in the Development of Innovative Regional Milieux. – *Papers in Regional Science: The Journal of the RSAI*. 71. 95–105. o.
- Hassink, R.–Dankbaar, B.–Corvers, F. (1995) Technology networking in border regions: case study of the Euregio Maas-Rhein. – *European Planning Studies*. 3. 63–83. o.
- Hingel, A.J. (1993) The prime role of regional cooperation in European integration. – Cappellin, R.–Batey, P.W.J. (eds.) *Regional Networks, Border Regions and European Integration*. Pion, London. 21–30. o.
- Houtum, H. van (1998) *The Development of Cross-Border Economic Relations*. Center for Economic Research, Tilburg University, Tilburg.
- Houtum, H. van (2000) An Overview of European Geographical Research on Borders and Border Regions. – *Journal of Borderland Studies*. 1. 57–83. o.
- Kamann, D.J.F. (1993) Bottlenecks, Barriers and Networks of Actors. – Ratti, R.–Reichman, S. (eds.) *Theory and Practice of Transborder Cooperation*. Verlag Helbing & Lichtenbahn, Basel. 65–101. o.
- Keller, S.–Stamm, T. (1997) Grenzen und Perspektiven von grenzüberschreitenden Städtenetzwerken. – *Raumforschung und Raumordnung*. 1. 14–23. o.
- Kickert, W.J.M.–Klijn, E.-H.–Koppenjan, J.K.M. (1997) Introduction: A Management Perspective on Policy Networks. – Kickert, W.J.M.–Klijn, E.-H.–Koppenjan, J.K.M. (eds.) *Managing Complex Networks (Strategies for the Public Sector)*. Sage, London. 1–13. o.
- Kovacs, E. (1999) Networks as open economic systems. – *Society and Economy in Central and Eastern Europe*. 4. 55–77. o.
- Liberda, E. (1996) *Regionalentwicklung in Grenzregionen: Eine Euregio als Regionalentwicklungsstrategie? Das Beispiel der Inn-Salzach Euregio an der Bayerisch oberösterreichischen Grenze*. Münchener Geografische Hefte 74. Passavia Universitätsverlag, Passau.
- Perkmann, M. (1997) The Politics of Regional Co-operation (New Regional Geo-economic Strategies and the Building of Transnational Pseudo-territories) – "Regional Frontiers" EURRN Conference Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder, 20–23. September.
- Perkmann, M. (1999) Building Governance Institutions Across European Borders. – *Regional Studies*. 7. 657–667. o.
- Ratti, R. (1993) Spatial and Economic Effects of Frontiers: Overview of Traditional and New Approaches and Theories of Border Area Development. – Ratti, R.–Reichman, S. (eds.) *Theory and Practice of Transborder Cooperation*. Verlag Helbing & Lichtenbahn, Basel. 23–54. o.
- Reis, H.-E. (1994) Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Deutschland, Belgien und den Niederlanden. – *Raumforschung und Raumordnung*. 1. 36–43. o.
- Rhodes, R.A.W. (1997) Foreword. – Kickert, W.J.M.–Klijn, E.-H.–Koppenjan, J.K.M. (eds.) *Managing Complex Networks (Strategies for the Public Sector)*, Sage, London. XI–XV.
- Rodemann, M. (1997) *Der Netzwerkansatz – Strategie grenzübergreifender Kooperation im deutsch-polnischen Grenzraum (Praktikumsbericht)*. IRS Erkner.
- Schwab, O. (1997) Euroregionen an der deutsch-polnischen Grenze – gefangen im Politik und Verwaltungsnetz? – *Raumforschung und Raumordnung*. 1. 4–13. o.
- Scott, J. (1998) Planning cooperation and transboundary regionalism: implementing policies for European border regions in the German-Polish context. – *Environment and Planning C: Government and Policy*. 605–624. o.
- Scott, J. (1999a) European and North American Contexts for Cross-border Regionalism. – *Regional Studies*. 7. 605–617. o.
- Scott, J. (1999b) Comprehending Transboundary Regionalism: Developing an Analytical Domain for Comparative Research. – *RSA International Conference 1999: Regional Potentials in an Integrating Europe*. Bilbao, 18–21. September.
- Scott, J. (2000) Euroregions, Governance and Transborder Cooperation within the EU. – Velde, M. van der–Houtum, H. van (eds.) *Borders, Regions and People*. Pion, London. 104–115. o.
- Selke, W. (1997) Grenzüberschreitende Zusammenarbeit aus der Sicht eines Mitgliedstaates: Deutschland. – *Vortrag auf dem Symposium „Umweltgerechte Entwicklung von Grenzregionen durch kooperatives Handeln*. IÖR, Dresden. 16–17. Oktober.

- Soeters, J. (1993) Managing Euroregional Networks. – *Organization Studies*. 5. 639–656. o.
- Spatial Vision Group (2000) *A Spatial Vision for North–West Europe: Building Cooperation.*, National Spatial Planning Agency, Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, Hague.
- Stamm, T. (1998) Städtetetze – Grenzen und Restriktionen eines planerischen Instruments. – *Europlan*. 4. 4–5. o.
- Thielemann, E. (1998) Policy Networks and European Governance: The Europeanisation of Regional Policy-Making in Germany. – *Regional and Industrial Research Paper Series*. 27.  
[http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/pdf\\_files/R27PolNet&EurGov.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/pdf_files/R27PolNet&EurGov.pdf) 2002-09-04.
- Vision Planet (2000) Strategies for Integrated Spatial Development of the Central European Danubian and Adriatic Area. – *Strategies for Integrated Spatial Development of the Central European Adriatic and South-Eastern European Space – CADSES* (Guidelines and policy proposals).
- Vonk, P.M. (2000) Cross-border Co-operation in the MHAL area. – Persson, H-A.–Eriksson, I. (eds.) *Border Regions in Comparison*. Häften för Europastudier. Nr 2. 31–52. o. <http://www2.studentlitteratur.se/europastudier/02.pdf> 2002-09-03.
- VROM (2001) Making space, sharing space. Fifth National Policy Document on Spatial Planning 2000/2020. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, Hague.  
[http://www2.minvrom.nl/docs/internationaal/vijfdenota\\_engels.pdf](http://www2.minvrom.nl/docs/internationaal/vijfdenota_engels.pdf) 2002-02-11.
- Westlund, H. (1999) Density, distances and networks: Strategies for interregional cooperation with focus on the Nordic counties, paper prepared for the workshop. – *"Borders and Border Regions"*. Imatra, Finland, 26–29. May.