

Szakmai beszámoló

„A többszintű kormányzás új formái az Európai Unióban és Magyarországon”

OTKA nyilvántartási szám: K 81 553

1. A kutatás kiindulópontja és elméleti háttere

A *többszintű kormányzás (multi-level governance, MLG)* koncepciója és gyakorlati működésének elemzése napjainkban különösen felértékelődött az EU belső intézményi reformja, a globális szerepvállalás kiterjesztése, valamint az egyes közpolitikák területi dimenziója körül kibontakozó szakmai diskurzusokban, de megkerülhetlenné vált a nagyszabású fejlesztési programok, így a Magyarország számára különösen jelentős Európai Duna Stratégia kialakítása során is. Ebből következően az MLG körül kibontakozó kutatások elméletileg izgalmas, gyakorlati vonatkozásban pedig fontos feladatot töltenek be az EU működésének jobb megértésében és az eredményes tagság feltételrendszerének kialakításában.

Az Európai Unió rendkívül bonyolult képződmény, amelyben az ügyek sokasága kíván egyeztetést, döntéshozatali folyamatot, de nem jöttek létre hozzájuk a nemzeti politikai rendszerekben megszokott formális „kormányzati” intézmények. Még a leginkább formalizált uniós kormányzati intézmények is hosszú alkufolyamatokra épülnek, és végső soron konszenzuális alapon működnek, vagyis addig tárgyalnak, amíg minden tagország számára többé-kevésbé elfogadható kompromisszum meg nem születik. Ezért valójában az Európai Unió központi intézményei „mellett” avagy „alatt” több száz informális, laza szervezettségű, hosszas alkufolyamatoknak keretet adó bizottság és azok szerteágazó hálózata végzi a kormányzás nehéz és fáradságos feladatát. Az ebben való részvétel elkerülhetetlenül visszahat a tagországok politikai rendszerének működésére is, ezért ott is sajátos uniós intézményrendszer épül ki és létrejönnek az informális alkuszervezetek is. Az állam-centrikus megközelítésekkel szemben az MLG arra hívja fel a figyelmet, hogy a modern társadalmak komplex problémáinak kezelése hasonlóan bonyolult és sokrétű alrendszerek kiépítését teszi szükségessé. Működésük az érintettek széles körének bevonására épül, amelynek során alapul, amelynek során a hatáskörök

gyakorlása megoszlik a különböző szinteken elhelyezkedő, esetenként más-más szektort képviselő szereplők között.

Az Európai Unió közpolitikai rendszerének döntő szerepe volt abban, hogy a közpolitikai megközelítés a hetvenes évektől kezdődően mindjobban Nyugat-Európa intézményrendszereiben is megjelent. A kilencvenes évektől pedig egyenesen fordulatot hozott azok politikai rendszereiben, amit manapság a már említett "új kormányzás" (new governance) összefoglaló fogalmával jelölnek, mert átfogja a jó kormányzás és a többszintű kormányzás szabályrendszerét. Az új kormányzást a szereplők többé-kevésbé koordinált sokasága és a döntéshozatali rendszer többszintűsége jellemzi..

Az MLG koncepciójának újszerűsége tehát abban mutatkozik meg, hogy a nemzetállamok meghatározó szerepének elismerése mellett a szupranacionális és a szubnacionális szintekkel való kölcsönös függés és egymásra hatás jelentőségét helyezi előtérbe, amelynek eredményeként vertikális dimenzióval egészül ki a horizontális kapcsolatokra építő kormányzás koncepciója

Az MLG működése azonban nem alkalmazható egységesen valamennyi közpolitikára, ezért fokozott figyelmet kell fordítani arra, hogy milyen feltételek mellett és ilyen sikerességgel érvényesül konkrét esetekben. Kiemelten fontosnak tekintettük a *regionális (újabb nevén kohéziós) politika* 2014 és 2020 közötti megvalósítását megalapozó álláspontok, viták és szakanyagok elemzését, de a szokványos megközelítésekhez képest átfogóbb, a *területi kohézió* fogalmának szabályozási és intézményi aspektusait előtérbe helyező *területpolitikai* értelemben. Mindez azt jelzi, hogy nem csupán a kohéziós politika végrehajtási modelljének expanziója kezd megvalósulni, de az egyes – elsősorban területi alapú - közpolitikák szisztematikus elemzésével és összehasonlításával az EU kormányzási rendszerének különböző formái is kirajzolódnak, amelynek révén a hatékonysággal, legitimitációval, hatalmi viszonyokkal és érdekérvényesítéssel kapcsolatos kérdések árnyaltabb és sokrétűbb megvitatása válik lehetővé.

A témában kibontakozó gazdag szakirodalom megállapításaiból világosan kitűnik, hogy az MLG konceptuális keretei még korántsem letisztultak, a tudományos közbeszédben és a gyakorlati alkalmazásban számos megközelítése és formája létezik. A kutatás során alkalmazott modell kialakítása során éppen ezért fontosnak tartottuk az MLG-vel kapcsolatban megfogalmazódott kritikák és alternatívák tanulságainak figyelembe vételét és továbbgondolását.

A kutatás gyakorlati aspektusában az MLG valamennyi „emeletét” elemzés alá vontuk, amelynek során az alábbi területekre kívántunk kiemelten összpontosítani:

1. *Az MLG szerepe az EU intézményi reformjaiban*

- A többszintű kormányzást alkotó „emeletek” kiépítésének lehetőségei
- A differenciált integráció lehetséges integráló és dezintegráló hatásainak számbavétele

2. *Az MLG térségi, regionális dimenziója, mint területi kormányzás (territorial governance)*

- Az Európa 2020 Stratégia területi dimenziója
- Területfejlesztés, területi kohézió, kohéziós politika összefüggései
- A funkcionális makro-térségek megszerveződése: az Európai Duna Stratégia

3. *Az MLG horizontális kapcsolatrendszere és a „kiterjesztett” európai kormányzás*

- Az MLG működése a globális trendek, változások folyamatában
- Az MLG szerepe a határon átnyúló, transznacionális együttműködések megszerveződésében
- Bekapcsolódás az európai térbe: a brüsszeli regionális képviseletek működése

A vizsgálat fókuszába olyan problémák széles körű megvilágítását helyeztük, amelyek mindeddig kevesebb figyelmet kaptak az MLG körül kibontakozó kutatásokban:

- a globális trendek, változások hatásai (új közösségi közpolitikák megjelenése, az MLG hatékonysága globális válság esetén)
- a többsebességű Európai Unió és az MLG koncepciójának összeegyeztethetősége;
- a társadalmi-politikai kontextus, tradíciók, kulturális tényezők szerepe az MLG kialakulásában és működésében.
- az MLG szerepe az EU legitimációs válságának leküzdésében.

A kutatás során a szükséges elméleti megalapozás mellett kiterjedt empirikus vizsgálatok elvégzésére törekedtünk, amelynek során felhasználtuk az EUROSTAT, az EUROBAROMETER, az ESPON és a METREX kutatások adatait, az Európai Bizottság, az OECD, valamint a témában érintett közpolitikai intézetek és tudásközösségek által kiadott szakanyagok és felmérések eredményeit. A

közösségi dimenzió és a horizontális kapcsolatok feltérképezése érdekében kapcsolatokat építettünk ki az érintett közösségi és hazai intézmények képviselőivel, munkatársaival, valamint a témában nemzetközileg elismert kutatókkal.

2. A kutatás legfontosabb eredményei

Az MLG szerepe az EU intézményi reformjaiban

Az EU működésében perdöntő szerepet játszik az áttekintésben az alkalmazkodás és reformképesség, mint ellenálló- és fenntartó képesség – reziliencia (resilience) –, azaz a változásokra való reagálás képessége. Az EU mindenkorai definíciója egy jövőre irányuló definíció, az uniós mozgócélpont („finalité”) meghatározása, mert az Unió egy mozgásban lévő szervezet, amely az „egyre növekvő integráció” (ever increasing integration) fogalmával azonosítja magát. Az Unióba belépő országok át kell venniük az egyre növekvő integráció elvét, hogy nem egy „végleges”, hanem egy kialakuló szervezetbe lépnek be, vagyis eleve el kell fogadniuk a változásokhoz való alkalmazkodás szükségességét, ugyanakkor ki kell építeniük a nemzeti érdekek érvényesítéséhez szükséges kapacitásokat és kapcsolatrendszereket.

A kétezres évek közepéig az volt a hallgatóságos feltételezés és reménykedés, hogy idővel valamennyi tagállam lényegében átveszi a teljes uniós intézményrendszert és elfogadja-bevezeti az összes közpolitikát. Ez a remény és elvárás csak a globális válságkezelés során omlott össze véglegesen, de már a kétezres években a differenciált integráció közpolitikai gyakorlata került előtérbe, mert komoly feszültségek keletkeztek a tagállamok között az intézményekben és a közpolitikákban egyaránt. A kutatások nagy többsége egyetért abban, hogy az új évezredben túlságon nagyra nőtt és túlságosan heterogénné vált huszónhét tagú Európai Unió más utat nem választhat magának csak a differenciált integrációt.

A differenciált integráció az Európai Közösség elsődleges joganyagában először az Egységes Európai Okmány 8C cikkében jelenet meg a belső piacra vonatkozóan. A Maastrichti Szerződésben tovább folytatódott a jogi koncepció evolúciója, amit az is mutat, hogy a Szerződés Gazdasági és Monetáris Unióról szóló cikkei a differenciált megközelítés szükségességét deklarálták. A

differentiált integráció koncepciójának jogi evolúciójában a következő lépcsőfokot az Amszterdami Szerződés jelentette az ún. megerősített együttműködésre vonatkozó K.15 cikk értelmében. A jogi koncepció továbbfejlődése azonban Nizza után kissé megtorpant. Az alkotmányozási folyamat körüli mizéria és az Alkotmányos Szerződés kudarca miatt, majdnem tíz évet kellett arra várni, hogy a differentiált integráció az Európai Unió alapszerződésében újra megjelenhessen. A jogi koncepció evolúciójának folytatódásaként a Lisszaboni Szerződés fontos lépcsőfokot jelent, mivel jelentősen megkönnyítette a megerősített együttműködés végrehajtását.

Megítélésünk szerint az EU jelenleg egy újabb, alapvető fordulatot hajt végre a differentiált integráció erőteljesebb intézményesítése, a „többemeletes Európa” kialakítása irányába. A Lisszaboni Szerződés 2009-ben lépett életbe, és paradox módon a pénzügyi és gazdasági válság miatt rögtön felmerült a módosítás igénye. A globális válság előtti korábbi - „alkotmányozási” és „közpolitikai” - válságból éppen a globális válság idejére sikerült kikeveredni az Uniónak a Lisszaboni Szerződéssel és a Lisszaboni Stratégia helyébe lépő Európa 2020 Stratégiával 2010-re, de akkor már javában tartott a globális válságból adódó válságkezelés.

A korábbi válságra való reagálásként csak többsebességes megoldásra futotta, mert hivatalosan még fenntartották a konvergencia elvét. Ám 2012-re ezt már feladták, és megkezdődött a divergáló Európában az intézményi kiépítés, a Többemeletes Európa, amelyben már nyíltan kimondott elv a differentiált tagság. 2013 elején – jóllehet még kezdeti formájában – a Stabilitási, Együttműködési és Kormányzási Szerződéssel (Treaty on Stability, Coordination and Governance, 2012) már életbe lép az új, „többemeletes Európa”. A gordiuszi csomó átvágására Angela Merkel korábban új megoldást is javasolt, az uniós és a kormányközi módszer együttesét, de rövid időn belül kiderült, hogy az új típusú „alkotmányozásban” mégis inkább a kormányközi módszer tűnik célravezetőnek, mert így lehetővé válik a mozgástér tágítása a vonakodó tagállamokkal szemben. A britek kivételével más tagország lényegében nem kívánt a folyamatból kimaradni, így meglehetősen kiéleződött az Egyesült Királysággal való viszony.

Összességében a folyamatot úgy jellemezhetjük, hogy már megkezdődött az uniós gazdasági kormányzásról a gazdasági kormányzatra való átmenet, azaz az uniós központi gazdaságpolitikai intézményrendszer kiépítése, ami egyben a

„Politikai Unió” felé tett első lépésnek is tekinthető. A kiterjesztett és megerősített gazdasági kormányzás (economic governance) intézményesítése ugyanis elvezet egyfajta gazdasági kormányzathoz (economic government) is európai „pénzügyminiszterrel”, ami az érintett közpolitikai területekre is áttérjedve (spillover) széles hatást generál. Az a kérdés viszont, hogy kik akarnak és tudnak csatlakozni az új Szerződéshez, jogilag és közpolitikailag is széthúzza a mezőnyt, mert ennek intézményi szabályozása vezet a „többemeletes Európa” konkrét struktúrájához. Az új Európa a következő szakaszban azonban már nem pusztán „spontánul” többsebességű, hanem mindenképpen szigorúan intézményesen szabályozottan többemeletes (azaz többszintű) lesz akár hosszabb távra is, vagyis új értelmezést kap a konvergencia elve, ami ezentúl inkább strukturált konvergenciának nevezhető.

A többszintű uniós tagság szabályozott-intézményesített emeletei mindenekelőtt a „közpolitikai tagság”, az adott közpolitikában való részvétel szintjei szerint alakultak ki. Az Új Európai Ház emeletei a már körvonalazódnak, bár a „lakók” még nem teljesen és véglegesen azonosíthatóak (különösen Csehország és Magyarország esetében). (1) Erős résztvevők az euró övezetben, akik rendszerint minden uniós közpolitikában aktívan részt vesznek – németek, franciák, hollandok, belgák, luxemburgiak, finnek, észtek és máltaiak. (2) Az euró övezet középmezőnye – írek, szlovének, szlovákok, litvánok. (3) Az euró válságövezete – görögök, portugálok, lettek - spanyolok, olaszok, ciprusiak. Továbbá újabb emeleteket formálnak: (4) Az innovatív új közpolitikák (energia, környezetvédelem, fogyasztóvédelem, innovációs háromszög) képviselői (északi országok és hollandok); (5) a belpolitikai-jogi zóna (kimarad Anglia, és bizonyos tekintetben Írország és Lengyelország, és Csehország), amelynek (6) külön dimenziója a Schengen Térséghez való csatlakozás (az örök kimaradó Egyesült Királysággal-Írországgal és a belépni kívánó Bulgáriával-Romániával).

Területi-regionális megközelítésben az EU kezdettől fogva többemeletes volt, azaz intézményi szabályozás rendezte „alul-felül” és „oldalt” is, a fordulat most a „belül” tekintetében, azaz a regionális tagság intézményesítésében van. Egyrészt az EU még nem fejezte be a fejlett, gazdag Európa egyesítését, de „felül” az EU27 valamennyi gazdag „kívüli” nyugat-európai országgal jól rendezett és intézményesített, szerződéses viszonyban van, mindenekelőtt az Európai Gazdasági Térség országaival, valamint részben a társult tagokkal, amelyekkel együttműködött a gazdaságpolitikában. Másrészt „alulról” az EU szerződések

sorozatán keresztül intézményesített viszonyban van a harmadik világ fejlődőnek mondott országaival, amelynek fő profilja a gazdasági támogatás és a demokrácia elterjesztése. Ehhez az intézményrendszerhez, mint épülethez (institutional architecture) tartozik „oldalról” egyfelől az Európai Szomszédosági Politika (ENP), másfelől a globális hatalmakhoz és regionális szerveződésekhez való kapcsolatrendszer, ami olyan globális szervezetekben intézményesül, mint a G7(8) avagy a G20, illetve az IMF és a Világbank. Az ENP intézményrendszere persze jóval kiépültebb, különösen ezen belül a Keleti Partnerség (EaP) és még annál is inkább a nyugat-balkáni elő-csatlakozási folyamat.

Mindazonáltal a differenciált integráció fékezheti is az integráció folyamatát, és az európai egységfolyamat gátjává is válhat. Az opt-out-ok története a Szociális Chartától kezdve a Gazdasági és Monetáris Unió keresztül az Alapjogi Chartáig mind erre példák. E kimaradások, távolmaradások annak a szimbólumai, hogy a differenciált megközelítés, centrifugális hatásokat eredményez, melyek gyengíthetik az integrációt. E tekintetben a differenciált integráció elterjedésére úgy kell tekintenünk, hogy valójában elemzésünk tárgya változott meg. A differenciált integráció elterjedése ugyanis átértelmezi az európai uniós tagság jelentését, a tagállamok közötti kapcsolatokat, új utakat jelöl ki a közösségi politikák továbbfejlődésének, és alapjaiban értelmezi át az uniós intézmények jövőbeni szerepvállalását is.

Az európai integráció történetéből ismert valamennyi bővítési hullám kihívást jelentett az Európai Közösségnek. Az újonnan érkező tagállamok befogadása ugyanis hosszú és nehézségekkel terhelt folyamat mind az új, mind a régi tagállamok számára. Hiszen a korábban a közösségen kívülnek tekintett egyének egyik napról a másikra uniós állampolgárokká válnak, vagyis a közösség tagjaivá avanszálnak. A korábbi kívülállók befogadása, amellett, hogy nyilvánvaló előnyökkel szolgálhat az egész közösségre nézve, áldozatokat is jelent mind a két oldalon. Egy új érában, a differenciált integráció korszakában azonban a bővítés is már csak többes számban létezik majd: az EU-hoz történő csatlakozás csak az egyik formája, hiszen más „klubokhoz” – az euró-zónához, a fiskális unióhoz, a Prümi Szerződéshez vagy az Európai Duna Régió Stratégiához – is lehet csatlakozni, amelyek mindegyike különböző értékű tagságot jelent. Továbbá, amennyiben egy ilyen klub a mélyítés mellett kötelezi el magát, ez növelheti a klub exkluzivitását és a tagság értékét, amely azzal is jár, hogy zártabbá válik és a kívülállók számára nehezebb lesz a csatlakozás.

A differenciált integráció lehetséges integráló és dezintegráló hatásainak számbavétele megmutatta, hogy a differenciált integráció térnyerése új törésvonalak keletkezésének a veszélyét hordozza magában. Mindazonáltal, az Európai Unió jövője szempontjából a differenciált integráció legizgalmasabb és egyben legkiszámíthatatlanabb eseteit az integrációs kereteken kívül létrejövő és csak később uniós *acquis*-vá váló együttműködési formák jelentik.

Az MLG térségi, regionális dimenziója, mint területi kormányzás (territorial governance)

A kohéziós politika a 2014-2020 közötti programidőszakot előkészítő folyamatban is az EU jövőbeni közpolitikai rendszerét fejlesztő és egyben tesztelő „kísérleti laboratórium”-nak bizonyult, akár a mindenkori versenyképességi stratégiához (a „lisszaboni évtized” és az utána következő Európa 2020) való viszonyát. akár a költségvetés méretét, fő sarokszámait, akár a kohéziós támogatások eszköz-és célrendszerének kialakítása mentén lehetséges forgatókönyveket vesszük alapul. Az előkészítés folyamata ezúttal a szokásosnál is jobban összekapcsolódott a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozó területfejlesztési politikák összehangolásával és egy közös, az 2013 utáni kohéziós politikát megalapozó stratégia (Territorial Agenda 2020, TA 2020) létrehozásának szándékával. A megváltozott környezetben jelentkező kihívásokra adott válaszok és új paradigmák egyrészt a térhasználat újraszabásának („rescaling”) szükségességére, ebből fakadó állami és közigazgatási határokon átlépő határ-menti és makro-régiós együttműködési igényekre, másrészt a globalizációs versenyképességgel összefüggő új problémák (éghajlatváltozás, migráció, energiabiztonság) kezelésének „testre szabott”, a térségi adottságokat feltáró és mobilizáló innovációs kényszereire vezethetők vissza. Az új, területi-alapú („place-based”) fejlesztéspolitikai paradigma legfontosabb pillérét, és egyben a versenyképesség és a szolidaritás legfontosabb érintkezési felületét a Lisszaboni Szerződés révén a közösségi joganyag részévé vált területi kohézió koncepciója jelentette.

A területi kohézió mibenlétéről folytatott viták erőteljesen meghatározták a 2013 utáni kohéziós politika tervezésének folyamatát, ugyanakkor a mindvégig nyitva maradt a kérdés, miként fog megjelenni a területi dimenzió az EU 2020 stratégia megvalósításában, vagy éppen a „lisszaboni évtized” első felében megnyilvánuló jóindulatú elhanyagolás fog érvényesülni, függetlenül ennek jól

ismert következményeitől és korrekciós mechanizmusaitól. Kutatásunk során azt tapasztaltuk, hogy annak ellenére, hogy a 2013 utáni kohéziós politika tervezése 2007-ben repülőstartot vett, és szorosan összekapcsolódott az európai területfejlesztési stratégia felülvizsgálatának előrehaladásával, mégsem tudott megfelelő hatást gyakorolni az Európa 2020 kialakítására, ráadásul a területi dimenzió a korábbiakhoz képest jóval differenciáltabb formákban jelenik meg az elfogadás előtt álló jogszabály-tervezetekben. Az európai területi együttműködés stratégiai szempontként önálló célkitűzést alkot, de viszonylag csekély méretű költségvetés és számos tekintetben felülről vezérelt, „top-down”-szemléletmód alapján. Részben ehhez a célkitűzéshez kapcsolódva jelennek meg a funkcionális makro-régiók, amelyek „kinn is vagyok, benn is vagyok” pozíciója önmagában is leképezi a differenciált integráció számos elemét, a megvalósítás tekintetében pedig az MLG újabb, koordinációra és együttműködésre alapozott új formáját alakítják ki.

A kohéziós politikában a 2007-től kezdődően jól érzékelhető paradigmaváltás következett be: a hagyományos felzárkóztatási prioritások mellett erőteljesen megjelentek a versenyképességi célkitűzések. Mindez már a 2007-2013 közötti programidőszakban is számos torzulást okozott miközben az eredeti lisszaboni célkitűzések csak nagyon minimális mértékben teljesültek. Ennek fényében legalábbis kérdéses, hogy a lisszaboni stratégiát felváltó Európa 2020 stratégia eszközeül szolgáló kohéziós politika tervezése és megvalósítása során sikerül-e elkerülni a korábbi időszak hibáit, leginkább azt, hogy a versenyképességi programok túlzottan ágazat-specifikusak, nem veszik figyelembe kellő mértékben azok területi dimenzióját.

Megítélésünk szerint a 2013 utáni kohéziós politika működését leginkább az fogja meghatározni, hogy milyen mértékben lesz képes hozzájárulni az EU globális versenyképességét megalapozó EU 2020 stratégiához. A felhasználható források „pántlikázásának” további erősítése kétségkívül felgyorsítja a paradigmaváltást a tudásalapú, innováció-vezérelt gazdaság felé, amelynek lényeges eleme, hogy felértékelődtek azok a versenyelőnyök, amelyek a térbeli koncentrációból, más szóval az újjászerveződő regionális szintű specializációból adódnak. Ezt jelzi a földrajzi és közigazgatási határokat rugalmasan kezelő funkcionális térségek felértékelődése, amelyek már most kézzelfogható programokkal rendelkeznek a Balti-tengeri stratégia és az Európai Duna Stratégia formájában.

Ugyanakkor az elmúlt évtized egyik legfontosabb tanulsága, hogy komoly erőfeszítésekre van szükség a kohéziós és növekedési célok összehangolása érdekében. A gazdasági és társadalmi kohézió az EU egyik önálló célkitűzése, ezért nem szabad azt a benyomást kelteni, hogy a megváltozott, globális kontextusban kizárólag a növekedés miként javíthatja a kohéziót, megfelelkezve arról, hogy a kohézió is segítheti a növekedést.

Annak ellenére, hogy az előzetes szakanyagok és a TA 2020 stratégia erőteljesen hangoztatták a területi megközelítés fontosságát, az Európa 2020 és a kohéziós politika új szabályozása viszonylag kevés szót ejt arról, hogy a területi megközelítést hogyan kellene a gyakorlatban érvényesíteni, és fennáll annak a veszélye is, hogy az Európa 2020 megvalósítását szolgáló tematikus prioritások háttérbe szorítják a területi dimenziót és a kohéziót. Ezt csak részben kompenzálja az európai területi együttműködés önálló célkitűzésként történő nevesítése, mivel a viszonylag csekély mértékű költségvetés, az új területfejlesztési eszközök kötelező alkalmazása, a „pántlikázás” erőteljesebb megjelenése könnyen a kohéziós politika fragmentálódásához és az eredeti személelmódjával ellentétes centralizációs tendenciákhoz vezethet.

Megítélésünk szerint a Bizottságnak, a tagállamoknak és a régióknak egyértelművé kell tenni, hogy a „területfejlesztés integrált megközelítését” hogyan fogják érvényesíteni a tervezésben és megvalósításában. Egyértelművé kell tenni azt is, hogy a területi megközelítés hogyan kerül át a gyakorlatba a ma még uralkodó EU 2020 célkitűzések mellett. Enélkül féltő, hogy hosszú időre háttérbe szorul a területpolitika stratégiai megközelítések, és a hangsúly a szub-regionális és helyi fejlesztésekkel ötvözött ágazati politikákra kerül.

Jelenleg még nem tisztázott, hogy vajon a differenciált integráció számos aspektusát megtestesítő makro-régiós stratégiák valóban hatékonyabb szervezeti formát képviselnek az adott térségben már régebb óta működő kormányközi intézményeknél, vagy csupán kiegészítői az uniós fejlesztéspolitikának. Vagy éppen egy nagyon is tudatos duplikáció érvényesül, ahol a kohéziós politika által támogatott projektek és más nemzeti források valójában a makro-régiós stratégiák bázisán megvalósuló fejlesztéseket társfinanszírozzák. Ez utóbbi megközelítés szerint a makro-régiók egymást átfedő funkcionális egységek interregionális hálózataiként értelmezhetők, ami viszont világosan jelzi a koordinációra és konfliktuskezelésre egyaránt alkalmas intézményi berendezkedés fontosságát, amelyek képesek az erőfeszítések

koordinálására, valamint a stratégiát alkotó közpolitikák természetéből és a résztvevők speciális érdekeiből adódó konfliktusok kezelésére.

A makro-régiók létrehozása szervesen illeszkedik az új területpolitikai paradigmába, amelynek lényeges eleme a közigazgatási határokon átlépő funkcionális és integrált megközelítés. Intézményi formáját legadekvátábban a tér „újraszabásának” hullámain megújuló MLG fejezi ki, amelynek működésében a kormányzati és közigazgatási szinteket összekapcsoló vertikális kapcsolatrendszer mellett egyre nagyobb szerepet kap a horizontális dimenzió, ami a szektorok és térségek közötti együttműködések mellett a több-csatornás partnerségek széles skáláját foglalja magába. Ugyanakkor a makro-régiók létrehozásával és működtetésével kapcsolatban a Bizottság „három nem” („3NO”) alapján kialakult álláspontja (nincsenek új pénzügyi eszközök, jogi keretek és intézmények) azt is egyértelművé tette, hogy meghatározó jelentősége lesz az adott térségekben már korábban működő intézmények, pénzügyi és emberi erőforrások, kapcsolatok és fejlesztések összehangolásának.

A fenti kontextusban megszerveződő makro-régiók sikere olyan kezdeményezéseken és projekteken múlik, amelyek a meglévő források hatékonyabb felhasználásával képesek kézzelfogható eredményeket és hozzáadott értékeket létrehozni. Ennek egyik legfontosabb eszközét a területpolitikában és a településfejlesztésben már hosszú ideje alkalmazott és szorgalmazott „integrált megközelítés” (integrated approach) alkotja. Standard definícióról ebben az esetben sem beszélhetünk, lényeges elemei azonban megragadhatók: szoros együttműködés az adott térségben releváns ágazati közpolitikák között a közöttük lévő szinergiák ösztönzése érdekében; közösen kialakított, koherens fejlesztési stratégia; a szereplők közti horizontális és vertikális együttműködések biztosítására alkalmas, stabil és legitim koordinációs mechanizmusok; hatékony monitoring rendszer; optimális területi lépték, amelyben a különböző ágazati politikák integrálhatók

Mindezek alapján megvizsgáltuk, hogy az integrált megközelítés valóban innovatív, hatékony megoldást jelent-e az új fejlesztéspolitikai paradigma és átfogóbban az MLG szempontjából.

A szakirodalomban többnyire egyetértés mutatkozik abban, hogy szükség van a nem-kormányzati szereplők erőteljesebb, intézményesített partnerségi kapcsolatokon alapuló bevonására a döntéshozatali folyamatokba, a szintekbe szerveződő közigazgatási és fejlesztéspolitikai hatásköreinek bővítésére,

működésük vertikális és horizontális dimenzióinak integrálására. Eltérő vélemények alakultak ki azonban a „földrajzi terek” és a „funkcionális terek” viszonyrendszerével kapcsolatban, miután az utóbbi olyan szereplők kölcsönös függőségére és kapcsolataira épül – például az üzleti szféra vagy a civil szektor esetében -, amelyek cselekvési hatóköre kormányzási nem feltétlenül esik egybe a földrajzilag körülírható határokkal.

A makro-régiók vonatkozásában különösen fontos választ adni arra a kérdésre, hogy az MLG milyen formában és milyen feltételek mellett válhat az integrált megközelítés új, innovatív intézményi tervrajzának (institutional design). Az alkalmazni kívánt koncepció kialakításához kiindulópontnak Hooghe és Marks ismert tipológiáját (2004 választottuk, amely különbséget tesz az MLG két típusa között. Az első típus („Type1”) a föderális berendezkedés logikáját követi a korlátozott számú, világosan elkülöníthető általános hatáskörökkel rendelkező, hosszú távon is stabilan, lényeges változások nélkül működő hatalommegosztás alapján. Ez a modell három, egymásba kapcsolódó „partnerségi háromszöggel” is jellemezhető, ahol az első az EU, a nemzetállam és a régió, a második a központi kormányzat és a társadalmi, területi szereplők kapcsolatára utal, míg a harmadik a regionális kormányzás belső és külső, vertikális és horizontális kormányzati szintek állnak. A második típus („Type2”) ezzel szemben olyan komplex, rugalmasan működő, feladat specifikus kormányzási rendszert alkot, amely viszonylag nagyszámú döntéshozatali szint, továbbá az egymást átfedő, a változó igényekhez alkalmazkodó hatáskörök működésére épül. Ebben a típusban a feladatok és hatáskörök megosztása kevésbé állandó, magában hordozza a változás és az innováció lehetőségét, figyelem középpontjában a földrajzilag körülhatárolható térségekkel szemben a funkcionális terek, rugalmasan működő közpolitikai hálózatok kialakítása, speciális közpolitikai problémák megoldása kerül. A magunk részéről ezt a második típust a Duna Stratégia megvalósításának első két esztendejét elemezve a funkcionális térségek intézményi struktúráját leképező többszintű területi kormányzásnak (territorial governance) nevezzük. Az első szintet az érintett országok régiói jelentik, a másodikat az országok, a harmadikat maga a stratégia megvalósításának földrajzi kerete, a funkcionális (egyben transznacionális) makro-régió, míg a negyedik szint az EU 2020 stratégiában megfogalmazódó törekvések intézményi, jogi és pénzügyi keretei az EU globális versenyképességének erősítése jegyében.

Mindezek alapján amellet érvelünk, hogy a területi kormányzás nem csupán az MLG egyik alváltozata, hanem az integrált megközelítés és a területi hatások becsatornázása révén hozzáadott értéket jelent a szélesebb értelemben vett kormányzás koncepciójához és narratíváihoz képest. A területi kormányzás ebben az értelemben a területi kohézió megvalósításának eszköze, amelynek során egyszerre érvényesülnek a erősen intézményesült hierarchikus, valamint a lazább, hálózatos jellegű koordinációs kormányzati formák.

Az MLG horizontális kapcsolatrendszer és a „kiterjesztett” európai kormányzás

Az EU történetét végig kíséri a „régiós tagság” törekvése, ami ugyancsak a differenciált integráció/tagság sajátos formája. Egyfelől nyilvánvaló, hogy tartós regionális tagság is jelentkezik a szomszédos államok esetében a közös érdekek mentén, a Benelux államokban és az Északi Tanácsban, vagy kevésbé szervezeten a Visegrádi Négyeknél és a Balti országoknál. Másfelől új típusú regionális szerveződések is jelentkeznek, mint funkcionális makro-régiók. Ezek új, ígéretes és perspektivikus formája a Balti Tengeri Stratégia és a Duna Stratégia, mint makro-régiós szerveződések, amelyek több országot vagy annak egyes régióit fogják össze. Az Unió már többemeletes a többszintű kormányzás révén is, hiszen a szub-nacionális régiók, avagy területi szerveződések az uniós intézményrendszer igazi építőkövei, amelyek euro-régiókká épülnek össze, s a tagállamokat mikro-szinten „összecementezi” az Európai Területi Együttműködési Csoportosulás (EGTC, European Grouping for Territorial Cooperation) is.

Az MLG horizontális kapcsolatrendszerének sajátos vonása a regionális képviseleti irodák megjelenése Brüsszelben az 1980-as évek közepétől, ami abba a folyamatba illeszkedik, amelynek eredményeként – a Bizottság ösztönzésének is köszönhetően – érdekérvényesítő, illetve lobbitevékenységet végző képviseletek jelentek meg az uniós intézmények környezetében, valamint közösségi szinten is kialakultak az érdekképviselet csúcsszervezetei. Az érdekérvényesítés és információszerzés „virágzó iparaggá” vált a belga fővárosban, amit az is mutat, hogy az ezredfordulóra Washington D.C. után Brüsszel vált az érdekérvényesítés és lobbizás második számú fellegetvára. A különféle érdekcsoportok nevében mintegy háromezer szervezet és tízezer hivatásos lobbista tevékenykedik, beleértve a regionális szereplők fellépését is. A jelenség többek között az EU komplex, sokrétű, egyben fragmentált közpolitikai rendszerének megszilárdulására vezethető vissza. Az érdekcsoportok, szakmai

szervezetek, lobbisták viszonylag könnyen bejutnak a döntéshozatal befolyásolására és információszerezésre alkalmas közpolitikai arénákba, ami ugyanott kedvező fogadtatásra talál, miután az EU intézményei, de különösen a Bizottság állandó „ügyészségben” szenvednek, amelynek csillapításában, illetve a jogalkotási folyamat előkészítésében meghatározó szerepet játszik az említett szervezetektől nyert információ és támogatás.

Ennek következtében az újonnan csatlakozó országok számára elengedhetetlenül fontos az EU többszintű kormányzási rendszerét alapvetően meghatározó információközvetítési és érdekérvényesítési csatornák megismerése és „megtanulása”. Mindez egyúttal egy sajátos politikai kultúra közegében zajlik, ahol egyszerre van jelen az érdekek versengése és a „pozitív összegű játék” informális, de normatív szabályrendszere. Az eredményes tagság egyik lényeges előfeltételét éppen ezért a hazai belpolitika közegében kialakított érdekérvényesítési stratégiák gyakorlati alkalmazásajelenti, ahol a jól definiált nemzeti érdekek nem önmagukban, hanem „törvényhozási csomagok”, az adott ügy természeténél fogva változó szövetségek, valamint ennek megfelelően cserélődő támogatások révén tudnak realizálódni

Mindezek eredményeként a területi középszintek számára is kialakult a „kettős párhuzamosság”, ami a közösségi és tagállamon belüli érdekérvényesítési csatornák megjelenését eredményezte. Napjainkban már két szinten (nemzeti és uniós), és több intézményen keresztül tudják a területi középszintek prioritásaikat sikeresen nyomatékosítani az EU-ban. Nemzeti szinten a kormányzati szervek, a brüsszeli Állandó Képviselő, valamint a Miniszterek Tanácsát alkotó tagállami miniszterek a lobbizás célpontjai. EU-szinten az Európai Bizottság, a Miniszterek Tanácsa, a Régiók Bizottsága, az Európai Parlament, a brüsszeli regionális képviselők és az európai hálózatok és szövetségek állnak a régiók rendelkezésére.

A brüsszeli regionális képviselők különleges feladatokat látnak el, melyek részben elhatárolják e szervezeteket a klasszikus érdek- és lobbicsoportoktól. A regionális képviselők feladatai sokrétűbbek, és nem csak az érdekképviselőre fókuszálnak. Bármilyen is volt az eredeti célja a brüsszeli jelenlétnek, mára hasonló célokat és tevékenységeket folytatnak a képviselők. Hasonlóbbak lettek abban az értelemben, hogy mindegyik képviselő információt gyűjt, hálózatot épít, lobbizik és marketing tevékenységet folytat, és ezek között nem tesz megkülönböztetést. A sokszínű feladatkör miatt biztosan állítható az, hogy ezek

az irodák a jövőben is állandó szereplői lesznek a brüsszeli folyamatoknak. A jelenlétük nem a forrásoktól, vagy a Régiók Bizottsága politikai befolyásától függ. Sokrétű feladataik szükségessé és hasznossá teszik őket az anyarégió számára, még ha a változó környezet a célok időnkénti újrafogalmazását igénylik is.

A magyar képviseleti irodák több mint 10 éves tapasztalattal rendelkeznek, kutatásaink alapján kijelenthetjük, hogy szükséges lenne a tapasztalatokat felhasználni az új közigazgatási struktúra igényeihez igazodó területi képviseleti irodák kialakítása során figyelembe venni. Az mindenféleképpen fontos, hogy az új területfejlesztési és önkormányzati törvény elfogadásával a brüsszeli jelenlét biztosítása továbbra is cél maradt a H4-HuNor iroda létrehozásával, de fontos lenne annak célként történő megfogalmazása is, hogy a jelenlét hatékonysága is növekedjen. Ehhez nélkülözhetetlenek a már megszerzett akár negatív tapasztalatok is, ezek mentén szükséges a tevékenység további folytatása.

Az alapítók közjogi felhatalmazása és pénzügyi lehetőségei folyamatosan lehetőséget biztosítanak arra, hogy más európai régiók, megyék, városok tapasztalataival hatékonyabbá, sikeresebbé tegyék képviselleteiket. E tekintetben a magyar régiók szoros együttmozgása jelenleg leginkább a szlovák gyakorlattal figyelhető meg. Azonban ha az elmúlt tíz évet vesszük alapul, a kelet-közép-európai térség bemutatott országaiban megfigyelhető minden képviseleti modellre akadt a gyakorlatban is kipróbált magyar példa. A H4-HuNor iroda alapítóinak rendelkezésére áll tehát egy olyan széleskörű jó és rossz gyakorlat halmaz, amely alapján a képviselet működését a célcsoportja igényeihez képes igazítani. A magyar képviselet működése kapcsán a tanulságok levonására pár év távlatából, az előzmények ismeretében nyílik majd lehetőség.

A kibontakozó multilaterális, regionalizált világrendben épül az EU, mint globális szereplő csak akkor lehet sikeres, ha megszerezi a saját, regionalizált szomszédságát. Az EU szomszédságpolitikájának regionalizálását „integratív egyensúlyteremtésnek” nevezhetjük, ami a partnerség elvén keresztül a hátrányos helyzetű „külső” partnerek felzárkóztatását jelenti. Ennek eszköze, hogy a szomszédos országok valamennyi szinten – az EU-hoz való viszonyuk jogi és közpolitikai tartalmának megfelelően – be kell vonni a közös politika-csinálás folyamatába. Más szóval a tagállamokban zajló „belső regionalizálást” a nem-EU országok felé irányuló „külső regionalizálásnak” kell kiegészíteni az MLG átfogó keretein belül. A funkcionális makro-régiók az EU által kezdeményezett, de a globális szerepvállalás irányába ható regionalizáció zászlóshajóinak tekinthetők.

Minden erre épülő stratégia és együttműködés egyedi önmagában, de mindazonáltal nyitott marad a külső résztvevők irányába. A Balti-tengeri Stratégia és a Duna Stratégia egyben az immár fél évtizede meghirdetett Keleti Partnerség újrafogalmazásának ígéretét, valamint a nyugat-balkáni integráció kiszélesítését hordozza magában. Azt is látni kell, hogy a Duna Stratégia kidolgozásának idején az EU 2020 már elfogadásra került, így a két stratégia megvalósítása nagymértékben összekapcsolódott. Az EU 2020 alkotja a horizontális közpolitikai kapcsolatok általános keretét a Duna Stratégia pedig ennek sajátos területi alkalmazását testesíti meg.

A makro-régiók funkcionálisak abban az értelemben, hogy olyan területi egységeket foglalnak magukba, amelyek történelmileg kialakult földrajzi, történelmi és közpolitikai kapcsolatokra épülnek. Ez alapján a makro-régiós stratégiák megvalósításán keresztül az európai területi együttműködés horizontális kapcsolatrendszere is tesztelhetővé válik a kohéziós politika „technikai” keretein belül.

A 2013 utáni kohéziós politika két fő célkitűzést nevesít: 1. befektetés a növekedésben és a munkahelyteremtésbe (Investment for Growth and Jobs, IGJ) 2. területi együttműködés (European Territorial Cooperation, ETC). Ezzel a célok különválnak a három régió kategóriától (elmaradott, átmeneti, fejlettebb), ami kétségtelenül áttekinthetőbbé teszi a rendszer működését. Ezt az is mutatja, hogy az önálló célkitűzésként megjelenő európai területi együttműködésre és az EGTC-re külön szabályozás készül, ami önmagában is jelzi, hogy jelentős hozzáadott értéket jelent a kohéziós politika számára. Már az Ötödik Kohéziós Jelentés is kifejezésre juttatta, hogy meg kell erősíteni az európai területi együttműködés stratégiai dimenzióját. Az új szabályozás értelmében a határ-menti és transznacionális programoknak az EU 2020 megvalósítása érdekében kialakított tizenegy tematikus célkitűzésből legalább négyet kell magukba foglalniuk, az ETC célkitűzéseit kötelezően bele foglalni az EU és a tagállamok között kötendő Partnerségi Megállapodásokba (PM), tekintetbe véve a makro-régiós stratégiákat. A transznacionális programok prioritásait pedig kifejezetten ajánlatos a makro-régiók tervezett programjaira építeni.

Az új területi programozási eszközökkel kapcsolatban azonban több aggodalom is megfogalmazódott. Sokan attól tartanak, hogy az Európa 2020 megvalósítását szolgáló „tematikus menü” menthetetlenül háttérbe szorítja a területi dimenziót és a kohéziót; ami várhatóan az ágazati Operatív Programok

(OP) dominanciáját fogja eredményezni a regionális OP-kkal szemben. Az Európa 2020 megvalósításának tematikus koncentrációjából következő korlát, nevezetesen a legfeljebb négy kiválasztott prioritás alapján történő programozás komoly problémát okoz az ETC célkitűzés számára, mivel a fejlesztési stratégiák különböző országok eltérő adottságú és fejlesztési igényű térségeinek komplex megközelítésén alapulnak. A makro-régiós stratégiák beillesztése nagy valószínűséggel újabb tematikus célkitűzéseket jelenít meg, amelyek az említett szűkös keretben csupán „felpuhított” formában értelmezhetők, vagy éppenséggel kizorítják a kifejezetten határ menti térségekre jellemző fejlesztési prioritásokat. A finanszírozás tekintetében a makro-régiók jelenleg kizárólag az ETC forrásaiból részesedhetnek, ráadásul a jogszabály-tervezet nem rendelkezik az ETC és az Európai Szomszédsgpolitika (ENPI), valamint az Előcsatlakozási Eszköz (IPA) programok koordinációjáról.

Mindezek alapján komoly kihívást jelent a területi együttműködés stratégiai koordinációja az érintett országok PC-i között, ráadásul a megvalósítás folyamata a kilátásba helyezett egyszerűsítések ellenére nyilvánvalóan újabb forrás-és időigényes kötelezettségekkel fog járni a megerősített ellenőrzési és auditálási kötelezettségek miatt. A működés során a jelenleginél több rugalmasságot igényel az integrált területfejlesztési eszközök alkalmazása, valamint az ETC programok tervezése, tekintettel arra, hogy a stratégiai koordináció az egyes alapok és közpolitikák között jön létre („multifund, integrated and territorial approach”).

A 2013 utáni kohéziós politika szabályozási tervezetében az egyik szűk keresztmetszetet mégis az jelenti, hogy meglehetősen szűkmarkúan bánik a makro-régiós stratégiákkal, amit az is mutat, hogy csupán az ETC szabályozás nevesíti egyértelműen a makro-régiók támogatásának lehetőségét. De még az ETC szabályozás is kizárólag a transznacionális együttműködések összefüggésében tesz említést a makro-régiókról, ami ráadásul legkisebb költségvetésű célkitűzés a kohéziós politika rendszerében.

A szabályozás tervezet másik kritikus pontja a makro-régiós stratégiák szempontjából nélkülözhetetlen földrajzi flexibilitás korlátozása. Az általános szabályozás 60. fejezete lehetővé teszi ugyan az adott program területén kívüli fejlesztéseket – elismerve, hogy a funkcionális követelmények miatt az egyes makro-régiók között lehetnek átfedések -, de mindez csak az EU határain belül lehetséges. Ez a kérdés rendkívül fontos a makro-régiók számára, ezért

számukra kedvezőtlen, hogy az általános szabályozás az igénybe vett pénzügyi alapok mindössze 10%-át engedélyezné az EU-n kívüli térségekben.

Ugyanez a probléma a tematikus koncentráció esetében is megnyilvánul. A tervezet szerint a határ menti és transznacionális programoknak kizárólag négy, az EU 2020 stratégiában szereplő tematikus célkitűzés megvalósítására kell irányulni. Ez az elgondolás nemcsak azt a speciális helyzetet hagyja figyelmen kívül, hogy minden együttműködési program legalább két nemzeti megközelítésre épül, de lényegében lehetetlenné teszi számos makro-régiós prioritás finanszírozását, rábízva azokat a kohéziós politikán kívüli donorszervezetekre. Ennek következtében olyan mozaikos finanszírozás alakulhat ki, ami megnehezíti a makro-régiós stratégiák prioritásainak egységes keretben történő megvalósítását. Megoldás lehet az, ha az ETC szabályozás a makro-régiós stratégiák prioritásait a négy tematikus célkitűzéshez kapcsolódó horizontális megközelítésként értelmezi, vagy nagyobb rugalmasságot tesz lehetővé a tematikus célkitűzések kiválasztása során. Az Általános Ügyek Tanácsa 2012 június 26-án azt javasolta, hogy a programok finanszírozásának 80%-át kellene a négy tematikus célkitűzésre fordítani, a fennmaradó 20% vonatkozásában az érintett szereplők érintett szereplők 'a la carte' válogathatnak. A javaslat mindenképpen figyelemre méltó, hiszen megteremti többek között a makro-régiós stratégiák összehangolásának a lehetőségét IPA és az ENPI megtervezése során.

A makro-régió nemcsak területpolitikai értelemben differenciált, hanem az érintett szereplők, intézmények közötti kapcsolatrendszer is változatos formákban létezik, ami nemcsak a régiók egymás közötti és az uniós intézményekkel való interakcióira terjed ki, de a csatlakozásra váró és a „harmadik” országok részvétele miatt magában foglalja a szomszédság-és külpolitika dimenzióját is. A makro-régiós stratégiák megtervezése és működése sok tekintetben a 2013 utáni kohéziós politikát megalapozó viták „kísérleti laboratóriumának” tekinthető, de „kicsiben” leképezi az EU külkapcsolataiban és a „differenciált integráció” egyre jobban körvonalazódó jelenségét.

Következtetések

A kötetben szereplő tanulmányokból kirajzolódó kép egyértelműen azt mutatja, hogy a differenciált integráció bázisán formálódó „többemeletes Európa” megvalósítása a még számos bizonytalanságot és törésvonalat rejt magában. A

konvergencia és a felzárkóztatás prioritásai mellett az Európa 2020 stratégia és a megerősített gazdasági kormányzás feltételrendszerében erőteljesen megjelennek, sőt domináns szerephez jutnak a területi adottságok feltárására és kibontakoztatására építő versenyképességi célkitűzések. A megváltozott környezetben jelentkező új kihívások egyrészt a tér „újraszabását”, a közigazgatási határokat rugalmasan kezelő új, transznacionális együttműködések és intézményi struktúrák kialakulását vetítik elő, másrészt arra is rávilágítanak, hogy a „több Európát” jelszava egyszerre követel radikális politikai és közpolitikai átalakulást, Politikai Uniót és Okos Európát.

Mindezek alapján az EU intézményi reformjai, az új területi paradigma és a 2013 utáni kohéziós politika megvalósításához szüksége feltételek fényében az MLG további fejlődésének négy forgatókönyve különböztethető meg.

A *„minimalista” forgatókönyv* a gyenge Type II és a gyenge Type I kombinációjára épül, amelyben a nemzeti szintű központi kormányok dominanciája mellett a kohéziós támogatások „renacionalizációja” érvényesül. Ez a megközelítés elég közel áll a „meta-kormányzás” koncepciójához, amelyben a központi kormányok töltik be a „stratégiai kezdeményező”, a „főszervező”, valamint a „legfelső bíró” szerepkörét. A területi középszintek – beleértve a funkcionális makro-régiókat - ebben a forgatókönyvben nem játszanak lényeges szerepet, a „többszintűség” az eleve adott alkotmányjogi és államszervezési kereteken belül (leginkább a föderális és a regionalizált unitárius, legkevésbé a centralizált unitárius országok esetében).

A *„területi vakság” forgatókönyve* a magas szintű Type II és az ágazati dominanciájú, ám a kohéziós politika s területi dimenzióját tekintve gyenge Type I kombinációjára épül. A területi szempontok csupán bizonyos ágazatok esetében (környezetvédelem, energia, közlekedés) játszanak fontos szerepet, ám jelentősége háttérbe szorul a közszolgáltatások fejlesztése mögött. Ez a forgatókönyv a „kapcsolt kormányzás” (whole-of-governance) koncepciójához áll közel, ami a kormányzati struktúrák fragmentáltságával szemben az ágazatok közötti együttműködések megerősítését, a megfelelő koordinációs struktúrák kiépítését szorgalmazza. A területi középszintek és funkcionális makro-régiók ebben a megközelítésben se játszanak fontos szerepet, előtérbe kerülhet ugyanakkor a nagyváros környéki térségek fejlesztése.

A *„területi érdekű” forgatókönyv* az erős Type I és a relatíve gyenge Type II kombinációját vetíti elő. Ebben az esetben az erős régiók meghatározó szerepet

játszanak az integrált megközelítés fejlesztéspolitikai paradigmájára épülő kohéziós politika megvalósításában, pozícióik ennek hatására alkotmányos-jogi tekintetben is megerősödnek. A területi középszintek és funkcionális makro-régiók ebben a megközelítésben már fontos szerepet játszanak, ám a működésüket biztosító, transznacionális jellegű koordinációs platformokban és döntéshozatali testületekben változatlanul a kormányköz együttműködések logikája és a „top-down” megközelítés dominanciája érvényesül.

A „teljeskörű ellátás” (*all inclusive*) forgatókönyv tekinthető az MLG ideáltipikus megvalósításának, ami egyesíti a Type I és a Type II előremutató vonásait, meghatározó szerepet biztosít a régióknak a kohéziós politikán keresztül az Európa 2020 stratégia megvalósításában. A területi dimenzió uniós szintű megerősödése új impulzusokat ad a tagállamokon belül zajló decentralizációs folyamatoknak, ami hozzájárul a „top-down” és „bottom-up” megközelítések közötti optimális egyensúly kialakulásához. A kiterjedt területi együttműködés ebben a forgatókönyvben a legerősebb, amelynek révén az EU és a szomszédos országok között az együtt működések változatos, intézményesült formái alakulnak ki. Ebben meghatározó szerepet játszanak a funkcionális makro-régiók, amelyek intézményi struktúrája a kormányközi együttműködések és a helyi, területi, civil szereplők közötti „integrált egyensúly” logikájára épül.

3. Eredmények és azok disszeminációja

A kutatócsoport a munkatervben foglaltaknak megfelelően minden évben egy-egy kötetben összegezte kutatási eredményeit:

Attila Ágh, Tamás Kaiser and Boglárka Koller (eds) (2010) *Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon Project*, Budapest: Together for Europe Research Centre and King Sigismund College, p. 260

Attila Ágh, Tamás Kaiser and Boglárka Koller (eds) (2011) *The New Horizons for the Cohesion Policy in the European Union: The Challenge of the Danube Strategy* Budapest: Together for Europe Research Centre, p. 229

Ágh Attila, Kaiser Tamás és Koller Boglárka (szerk.) *Többemeletes vagy többsebességű? A differenciált integráció változatos formái az EU-ban*, Budapest: Together for Europe és Zsigmond Király Főiskola, p. 261

Attila Ágh, Tamás Kaiser, Boglárka Koller (eds): 10 Years After. Multi-level Governance and differentiated integration in the EU, Budapest: Together for Europe Research Centre, p. 207.

A legjelentősebb konferenciák, amelyeken a kutatócsoport tagjai részt vettek:

„3rd Danube Conference-Future of the Danube Area” organized by Baden-Wurttemberg on 5 October 2010;

„Borderless Europe-challenges and opportunities” international conference in Pécs on 18-19 October 2010;

„Hungarian Presidency: Competitiveness and catching-up” international conference in Budapest on 21-22 November 2010;

„Alps Adriatic and Danube Regions linking EU2020 and Danube Strategy through Universities” workshop in Brussels within the framework of „Open Days 2011: Europe 2020, Better delivery, Geography matters” on 11 October 2011;

„The new perspectives of cohesion policy” conference organized by the King Sigismund College in Budapest on 10 November 2011

„Multilevel Politics: Intra- and Inter-level Comparative Perspectives” Central European Political Science Association Annual Conference, Vienna 27-29 October 2011;

Fading nation-states? The impact of European integration on Central and Eastern Europe. Workshop organized by the Institute of European Studies, Jagellonian University, Krakow 18-19 March 2011;

„New governance structures in the transnational cooperations. III. Danube-Area Cohesion.” EU Interregional Scientific Conference organized by the College of Dunaújváros on 5-6 September 2012;

1st Annual Forum of the EU Strategy for the Danube Region. Regensburg (Bavaria), Germany, 27-28 November 2012

„Public Administration, Territorial Development, Transnational Cooperations”, workshop organised by the University of Pannonia (Veszprém) on 13 December 2012

70th Anniversary of the Transdanubian Research Institute. Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, Pécs, June 27-28 2013

Conference on the EU Strategy for the Danube Region: Challenges and Chances 2014-2020, 4-0 organized by Representation of Baden Württemberg to the EU, Brussels, 4-6 November, 2013

A kutatás fenntarthatóságának lényeges eleme, hogy a kutatócsoport 2013 folyamán aktívan bekapcsolódott a Baden-Württemberg által kezdeményezett Danube Strategy Research Network tevékenységébe.