

2020. 05. 08.

Doktori (PhD) értekezés

Menyhárt Zsolt

2020. 05. 08.

2020. 05. 08.

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola

Menyhárt Zsolt:

**A transznacionális együttműködésben rejlő potenciál vizsgálata a
makroregionális stratégiák perspektívájából**

Doktori (PhD) értekezés

Témavezető:

Dr. Kaiser Tamás PhD

Budapest, 2020

Tartalomjegyzék

Köszönetnyilvánítás	6
I. Bevezetés	7
I. 1. Az értekezés témaválasztásának indoklása	8
I. 2. Az értekezés kutatási hipotézise és felépítése	10
I. 3. Az alkalmazott kutatási módszertan.....	13
II. Kormányzástani teóriák területi aspektusban	15
II. 1. Good governance	15
II. 2. Újweberiánus állam	17
II. 3. Államközpontú kormányzás	19
II. 4. A területi tőke az EU-ban	20
II. 5. A neoinstitucionalizmus irányzatai.....	21
II. 5. 1. Racionalista institucionalizmus.....	23
II. 5. 2. Szociológiai institucionalizmus	24
II. 5. 3. Történeti institucionalizmus.....	24
II. 5. 4. Diszkurzív institucionalizmus.....	25
III. Transznacionális kormányzási modellek	27
III. 1. A többszintű kormányzás	30
III. 2. A részvételi kormányzás	32
III. 3. Az összkormányzati kormányzás	33
IV. Transznacionális együttműködés az Európai Unió keretében	36
IV. 1. A hatékonyság tényezői transznacionális dimenzióban	36
IV. 2. Transznacionális közszolgáltatás-nyújtás	42
IV. 3. Transznacionális együttműködés a területi kohézió jegyében	51
IV. 4. Transznacionális szemlélet az új MFF-ben.....	53
IV. 4. 1. A kohéziós politika az új MFF-ben	55
IV. 4. 2. A Juncker-terv	61
IV. 4. 3. A Brexit hatása az új MFF-re	64

V. Az Európai Közigazgatási Térség jellemzői	67
V. 1. Az európai közigazgatás „víziója”	69
V. 2. A közigazgatási jog „európaizálódása”	75
V. 3. Az európai közigazgatás a gyakorlatban	77
V. 4. A magyar közigazgatás az EKT-ben	79
V. 5. Az Európai Területi Együttműködés	81
V. 5. 1. Európai Gazdasági Egyesülés	84
V. 5. 2. Közösségi irányítású helyi fejlesztés	86
V. 5. 3. INTERREG projektek.....	87
V. 5. 4. CBC együttműködések	88
V. 5. 5. Az európai területi együttműködési csoportosulás (EGTC)	89
V. 5. 6. Az Európai Területi Társulások	90
VI. A Európai Unió makroregionális stratégiái	96
VI. 1. A makroregionális stratégiák főbb jellemzői	99
VI. 2. A makroregionális stratégiák irányítása.....	102
VI. 3. A makroregionális stratégiák hozzáadott értéke	106
VI. 4. A makroregionális identitás	108
VI. 5. Közös célok: kohézió és makrorégió	110
VI. 6. A makrorégiók strukturális beágyazódása	116
VII. Az Európai Unió jelenlegi makrorégiói.....	122
VII. 1. A Balti Régió Stratégia	123
VII. 2. Az Adriai-Jón Stratégia	124
VII. 3. Az Alpok Régió Stratégia	125
VII. 4. A Kárpátok Régió Stratégia	127
VIII. A Duna Régió Stratégia (DRS)	129
VIII. 1. A DRS intézményi háttere	141
VIII. 2. A DRS finanszírozási mechanizmusa	142
VIII. 2. 1. Magyarország szerepvállalása a DRS-ben.....	145
VIII. 2. 2. A DRS és a Duna Transznacionális Program	147
VIII. 3. A Duna Régió Akcióterv reformja	151
VIII. 3. 1. A horvát elnökségi prioritások.....	164
VIII. 3. 2. DRS-projektek bemutatása	167

2020. 05. 08.

IX. Empirikus kutatás a Duna makrorégióról	170
IX. 1. Lakossági percepció a Duna makrorégióról.....	170
IX. 2. Kérdőíves véleményfelmérés a Duna makrorégió jövőjéről.....	180
X. Konklúzió	201
Bibliográfia	204
Hivatkozásjegyzék	216
Ábra- és táblázatjegyzék	219

2020. 05. 08.

Köszönetnyilvánítás

Köszönöm témavezetőmnek, Dr. Kaiser Tamás tanár úrnak, hogy támogatta a kutatásaimat, értékes észrevételeivel és megjegyzéseivel fontos adalékot adott a disszertáció megszülető fejezeteihez, különösképpen az elméleti háttér megalapozásánál.

Köszönöm Dr. Oroszi Viktor György úrnak, a Duna Régió Stratégia nemzeti koordinátorának segítségét az empirikus kutatásokhoz nélkülözhetetlen adatokért, és az eredmények feldolgozásához adott szakmai háttérismeretekért.

Hálás köszönetet szeretnék mondani Egyetememnek azért, hogy lehetőséget teremtett számomra tudományos kutatóműhelybe bekapcsolódni, támogatta az egyéni kutatásaimat, publikációim megjelenését, és külföldi konferencia részvételt is.

Végül köszönetet szeretnék mondani családomnak és barátnőmnek, Patrícianak, hogy mindvégig türelemmel és megértéssel fordultak felém, és biztosították számomra a szellemi munkához szükséges nyugalmat.

Budapest, 2020. május 8.

„A nemzeti és regionális különbségek és sajátosságok jelentik a biztosítékot arra, hogy a közös európai kötelek között európainak érezhetjük magunkat, miközben a hazaszeretetünket és a nemzeti öntudatunkat is meg tudjuk őrizni”

(Helmut Kohl)

I. Bevezetés

A nyolcvanas évek végétől az európai közösségben erős elhatározás született a különböző fejlettségű régiók gazdasági és szociális kohéziójának szükségességéről. Mindez számos, politikai, gazdasági és közigazgatási értelemben is érzékeny kérdést vetett fel, amelyek a mai napig is meg-megújuló viták tárgyát képezik, többek között a közös költségvetés méretének, az egyes országok és térségek támogatási jogosultságainak, valamint a megvalósítás egységességét biztosító szabályozás és intézményi struktúrák kialakításának formájában.

A gazdasági és szociális kohézió - ami az új évezred első évtizedének végén kiegészült a területi kohézió koncepciójával – kezdettől fogva magában foglalta a fejlesztéspolitika, illetve az ennek bázisán megszerveződő sűrű kapcsolatrendszer transznacionális, állami és közigazgatási határokon átívelő dimenzióját. Ennek korai, önszerveződő formái Nyugat Európában már az 1970-es évek végén megjelentek, majd a kilencvenes évektől az EU regionális (kohéziós) politikájának keretei között még inkább kiteljesedtek, az előcsatlakozási folyamat révén egyre inkább bevonva a közép-kelet-európai országok határmenti térségeit. A folyamat előrehaladását jelzi, hogy a 2007-2013-as programidőszak elindításától kezdve a határon átnyúló együttműködések önálló célterületként jelennek meg („Európai Területi Együttműködés”), továbbá új intézményi és jogi formák kerültek bevezetésre az együttműködések ösztönzése és elősegítése érdekében. Az elmúlt három évtized során bebizonyosodott, hogy ez a modell a kormányzás, a közigazgatás és a fejlesztéspolitika komplex, egymással szorosan összekapcsolódó, vertikális és

horizontális elvekre épülő rendszerében értelmezhető. Ezt az is mutatja, hogy a szomszédos államok azonos közigazgatási szinten található települései, vagy középszintű közigazgatási egységei hoztak létre eurorégiókat, illetve ETE-ket, EGTC-ket, és egyéb típusú határmenti társulásokat.

A makrorégiók intézményesült megjelenése az EU-ban semmiképpen nem tekinthető előzmények nélküli folyamatnak. Az az alulról kibontakozó igény hívta életre, ami arra irányult, hogy a '90-es években újtára indított területi együttműködési programoknál puha stratégiai szabályozással (*soft policy layer*) rugalmas és gyorsan alkalmazkodó, többszintű intézményi kereteket hozzanak létre, amelyek sem földrajzi, sem közigazgatási értelemben nem tekinthetők merev entitásoknak. A makroregionális stratégiák katalizátorként is hatnak a helyi és regionális közösségek kezdeményezéseire, lehetővé téve, hogy az európai eszmék közelebb kerüljenek a polgárokhoz.

Mindezek alapján a makrorégiót rugalmas keretek között szerveződő, az állami és közigazgatási határokat átszelő, funkcionális szakpolitikai térségnek (*soft policy space*) tartjuk, ami egy lehetséges köztes utat szimbolizál a területi és a funkcionális szakpolitika-alkotásban.

A makrorégió tehát a transznacionális kormányzási modell sajátos formája, ami része az uniós igazgatási rendszereknek. Az értekezés kiindulópontja szerint az EU egy általa kontrollált intézményi szerkezetet „alulról” működtet, és így integratív keretet ad a kohéziós alapelvek és szakpolitikák sokszínűségének.

I. 1. Az értekezés témaválasztásának indoklása

A témaválasztásom középpontjában a transznacionális együttműködésben rejlő potenciál vizsgálata áll, amit a makroregionális stratégiák perspektívájából végzek el. *A téma újszerűségét az jelenti, hogy nem csak azt vizsgálom, hogy transznacionális közegben a különböző kormányzási szintek milyen formában és struktúrák között képesek hatékonyan ellátni a közhatalmi, fejlesztési és közszolgáltatási feladataikat, hanem kiemelt figyelmet fordítok arra is, hogy a transznacionális kormányzás működőképes és eredményes lehet-e abban az esetben, ha működésének alapja a jogi előírásokon túl, és intézményi kötöttségek mellett funkcionális, rugalmas és*

2020. 05. 08.

célorientált szemléletű. Ennek az alternatív együttműködési és irányítási modellnek a téziseit az Európai Unió makroregionális stratégiáin keresztül kívánom bemutatni, tudományos és empirikus megközelítéssel.

A makrorégió átfogó jelenségével kapcsolatban gazdag szakirodalom lelhető fel, elsősorban a 2009-2014 közötti időszak vonatkozásában. A kezdeti nagyívű, átfogó, történeti előzményeket is magukba foglaló, több tudományterület bevonására épülő megközelítéseket az elmúlt fél évtizedben az uniós stratégiák megvalósítására, a projektek „finomhangolására”, valamint az eredmények és újabb, távlati perspektíváinak vizsgálata váltotta fel. *A hangsúlyváltás új fogalmi keretek bevezetésével és különösen az empirikus felmérések előtérbe kerülésével járt együtt,* ám itt még számos olyan terület mutatkozik, amelyre viszonylag kevesebb figyelem hárult a szakirodalmi publikációk tanúsága szerint.

Témaválasztásomat az is motiválta, hogy *a makrorégiókban rejlő potenciál és perspektíva kutatásához elengedhetetlenül szükséges komplex tudományos és egyben gyakorlatias – transzdiszciplináris – szemléletmódot igényel,* ami megítélésem szerint napjaink társadalomtudományi kutatásainak meghatározó, széles körben alkalmazható alapkategóriája.

Összességében tehát célom az volt, hogy újszerű, komplex megközelítésben mutassam be a transznacionális együttműködés és a makroregionális stratégiák kapcsolatát. A makrorégiók több mint egy évtizedes működéséből leszűrhető tapasztalatokat és tudást összegyűjtöttem, valamint az értekezést megpróbáltam alkalmassá tenni arra, hogy elkészüljön egy összegzés arról, milyen konkrét eredményeket sikerült eddig elérni, illetve együttjár-e mindez a kormányzás transznacionális formájának kibontakozásával. Elemeztem a rendelkezésre álló stratégiákat, a hipotéziseim szempontjából releváns jó gyakorlatokat és projekteket, továbbá a lehetséges fejlődési irányokat. Ennek összefüggésében Magyarország helyzetét is vizsgáltam, és igyekeztem feltérképezni, hogy a jövőben hazánk milyen keretek között működő makrorégiókban lehet érdekelt. Arra törekedtem, hogy az értekezés elméleti és gyakorlati része az értekezésnek átfogó megközelítésére épüljön, mivel a transznacionális szemlélet a területiség és a gazdasági, szociális és területi kohézió

koncepciójának bázisán, az EU területpolitikájával, illetve a kohéziós- és fejlesztéspolitikai célokkal összefüggésben, kölcsönös egymásra hatásuk figyelembevételével vizsgálhatók.

I. 2. Az értekezés kutatási hipotézise és felépítése

A makroregionális együttműködések egyik legfontosabb elméleti bázisának a nemzetközi szakirodalom a többszintű kormányzás koncepcióját (multi-level governance, a továbbiakban: MLG) tartja. Ennek alapja az, hogy a makroregionális stratégiák különböző döntéshozatali szinteken működő állami és nem állami szereplőket társítanak egy adott térség állami és közigazgatási határokat átszelő, funkcionális kihívásainak megoldására. Az MLG – Gary Marks és Liesbet Hooghe gyakran idézett, emblemikus tanulmányai alapján – eredetileg olyan kormányzási mód, ami a hierarchikusan szerveződő kormányzási szintek hatalmi entitásainak – uniós intézmények, nemzeti kormányok, regionális és helyi önkormányzatok – vertikális koordinációjára épül („Type I”), ugyanakkor a funkcionális térségek, így a makrorégiók horizontális koordinációs funkciójának leírására is alkalmas („Type II”).¹ A makrorégiók esetében perdöntő kérdés, hogy hová kerül a mérleg nyelve, és okozhat-e a „tisztá” vagy éppen „hibrid” modell diszkrepanciákat a gyakorlatban. Az értekezés során erre is ki fogok térni, és megvizsgálom a modell alkalmazásának és adaptálásának lehetséges területeit és vitás kérdéseit.

Mindezek alapján az *első* kutatási hipotézisem szerint a makroregionális stratégiák megvalósítása új eszközök és kormányzási módok alkalmazásával hozzájárul a kohéziós politika céljainak koncentráltabb és orientáltabb megvalósításához. A kormányzástan egyes elméleteinek és koncepcióinak bevonásával különös figyelmet fordítok annak feltérképezésére, hogy milyen hozzáadott értéket képvisel a makrorégió a kohéziós politika kiszélesítése és további perspektívái nézőpontjából.

¹ Hooghe, Lisbet, Marks, Gary (2001): Types of Multi-Level Governance, European Integration online Papers (EIoP) Vol. 5 4-5.

A *második kutatási hipotézisem* szerint a makroregionális stratégiák keretében megvalósuló programok intézményi potenciálja alkalmas arra, hogy erősítse a kohéziós célok megvalósításának hatékonyságát. Önmagukban az intézményi és jogi átalakítások szükséges, de nem elégséges feltételeket alkotnak, azokat a makrorégió gazdasági, társadalmi, történelmi összefüggéseibe, a neo-institucionalista megközeleltések gyakorlatba történő átültetésével lehet hatékonyan működtetni.

A makrorégiók általában relatíve hatalmas területet fednek le, jelentős attitűd, cél, és érdekkülönbségekkel bíró kormányzati, területi és helyi szereplő közreműködésével. *A főbb uniós intézmények között is kimutathatók szakpolitikai, prioritásbeli ellentétek*, továbbá a beavatkozási területek, - amit egy-egy intézmény képvisel - szintén egymással ellentétben állhatnak, ami a makrorégiók kontextusában is felerősítheti a közöttük lévő konfliktusokat.² *E viták és dilemmák elemzése hipotéziseim alátámasztását is szolgálja, de arra is rámutat, hogy az elmúlt évtized folyamán milyen irányokat és prioritásokat követtek az egyes makrorégiók*, milyen előnyök, és milyen hátrányok segítettek, illetve gátolták a makroregionális célkitűzések teljesülését, és mit lehetne másként csinálni, miben lehetne fejlődni a jövőben. *Ehhez kapcsolódnak a kutatásom során gyűjtött empirikus adatok*, amelyeket szisztematikusan feldolgoztam, elemeztem és kiértékeltem. Az eredményeket grafikonok és diagramok is megjelenítik, hogy minél szemléletesebb és könnyebben értelmezhető legyen.

Az értekezés tíz fejezetre tagolódik. Az I.-V. fejezetben arra teszek kísérletet, hogy tisztázzam a téma megértéséhez, és a hipotézisek igazolásához szükséges elméleti fogalmakat, modelleket, instrumentumokat és a szükséges háttér-információkat. A hangsúlyt a kormányzási teóriákra, alternatív kormányzási modellekre, az európai közigazgatás elméleti koncepciójának, és az Európai Közigazgatási Térség vizsgálatára helyeztem. A VI-VII-VIII. fejezet az európai uniós makrorégiókról szól, a koncepcióról magáról és a stratégiák jogi-szervezési-irányítási oldaláról.

Részleteiben az értekezés az alábbiak szerint épül fel.

² György Alexandra (2011): Duna Stratégia In. szerk. Arató Gergely: A körön kívül – Mérlegen a magyar uniós elnökség, Budapest, 45.

2020. 05. 08.

Az I. fejezet a bevezető rész, amiben felvázoltam a téma fontosabb ismertető jegyeit, aktualitását. Ezt követően ismertettem az értekezés kutatási hipotéziseit, a disszertáció felépítését, valamint a kutatási módszertant.

A II. fejezetben arra a kérdésre kerestem a választ, hogy a közigazgatás „transznacionalizálódása” vajon mennyiben jelenti az állam szerepének megváltozását? Ehhez több kormányzástani koncepciót, elméletet és modellt is bemutatam, majd a III. fejezetben megvizsgáltam, hogy az Európai Unió tagjaként az államnak milyen új kihívásokkal kell szembenéznie. A transznacionális kormányzásban rejlő együttműködési lehetőségeket próbáltam feltérképezni, elemezve az alternatív és szubnacionális kormányzási formák működési gyakorlatát.

A IV. fejezetben a transznacionális együttműködést és a területi kohéziót vizsgáltam az Európai Unióban. Az európai területi alapon szervezett, transznacionális együttműködésre a makroregionális megközelítés kialakulásának előzményeként tekintek, ezért rövid, történeti kitekintést tettem az INTERREG és egyéb területi politikai együttműködések stratégiai bemutatása érdekében.

Az V. fejezet az Európai Közigazgatási Térség fogalmának és jellemzőinek bemutatására vállalkozott. A fogalmi elhatárolást követően a célokat, lehetőségeket és korlátokat jogi kontextusban és gyakorlati oldalról is vizsgáltam, majd röviden kitekintettem a hazai közigazgatási viszonyokra, végül az Európai Területi Együttműködés formáit mutattam be.

A VI. fejezetben az Európai Unió makroregionális stratégiáinak jellemzőit taglaltam, kiegészítve az irányítási módszerrel, a fejlesztéspolitikai és strukturális beágyazódással, valamint külön alfejezetben fejtettem ki a makroregionális stratégia hozzáadott értékeit, mivel ezt témám szempontjából különösen fontos és innovatív tényezőnek tartottam.

A VII-VIII. fejezetben az EU jelenlegi és potenciálisan jövőbeli makrorégióit tárgyaltam, a VIII. fejezetben a Duna Régió Stratégiára fókuszálva.

Az értekezés IX. fejezetében két empirikus kutatás eredményeit dolgoztam fel és értékeltem ki a téma vonatkozásában. Az első kutatás egy kismintavételes, ún. percepciókutatás, ami arra irányult, hogy a dunamenti identitással és kulturális

örökséggel kapcsolatban, az azonosságtudatot kialakító és befolyásoló tényezőket, jelenségeket mérjem a hazai válaszadók körében. Az is célom volt, hogy képet kapjak arról, hogy a digitális kompetenciákkal rendelkező magyarok mennyire rendelkeznek ismeretekkel, információval az Európai Unió makroszintű együttműködési projektjeiről, mint amilyen például hazánk esetében a Duna Régió Stratégia.

A második empirikus kutatás a Külgazdasági-és Külügyminisztérium (a továbbiakban: KKM) által gyűjtött adatok alapján készült. A kérdőíves véleményfelmérést a KKM a Duna Régió Stratégia új akciótervének előkészítése kapcsán kezdeményezte az érdekelt közigazgatási szakmai szervezetek, önkormányzatok, illetve egyéb stakeholderek, civil egyesületek között. A változtatásokra irányuló javaslatok, reformötletek azonban túlmutattak az akcióterv technicista átdolgozásán, ezért célszerű volt átfogóbban és tudományos eszközökkel is feldolgozni a makroregionális koncepció gyakorlati megvalósítása szemszögéből.

A régiót érintő kihívásokra – mint például az eddig kihasználatlan hajózási utak, vagy az energiaellátás biztonsága – a hatékonyabb válaszadás és az eredményesebb cselekvés érdekében egy négy pillérre épülő akciótervet dolgozott ki az Európai Bizottság, és az együttműködésben potenciálisan résztvevő tagállamok szakértői.³ A pillérrendszer gyakorlati oldalát néhány konkrét, a Duna Régió Stratégiához köthető projekten keresztül az értekezés empirikus részében elemeztem.

1. 3. Az alkalmazott kutatási módszertan

Az értekezés a társadalomtudományok, azon belül a közigazgatás-tudomány tudományág, még tovább szűkítve a tudományos besorolást kormányzástani szemszögből az Európai Unióval foglalkozó szellemi alkotás. Ennél fogva a kutatás metodikája alapvetően magyarázó, bemutató, és leíró jellegű. A modellek szisztematikus bemutatása mellett azok interpretálása, ahol lehetőség volt rá, ott a nemzetközi kontextusba helyezése is megtörtént. A jó gyakorlatokat igyekeztem

³ Danube Transnational Programme's support Strategy to the EU Strategy for the Danube Region, Leaflet, Managing Authority (Ministry of Finance, Hungary).

2020. 05. 08.

összehasonlítani a módszertani eszközök segítségével, illetve az egymástól tanulási (benchlearning) lehetőségre is felhívtam a figyelmet.

A teoretikus meghatározáshoz a témában elérhető területiségi és funkcionális megközelítésű szakirodalmat, tanulmányokat, és szakmai cikkeket dolgoztam fel. Ezen kívül a témával foglalkozó EU-s intézmények szakpolitikai dokumentumait (fehér és zöld könyvek), az irányelveket, rendeleteket, továbbá az EU illetve ügynökségei vitaanyagait (policy documents, discussion papers) is tanulmányoztam annak érdekében, hogy bemutassam, hogy az EU politikai diskurzusa miként foglalkozik a makrorégiókkal és a makroregionális stratégiákkal. A magyarországi vonatkozásoknál áttekintettem a releváns hazai jogszabályokat, illetve ahol volt ilyen, a megvalósult jó gyakorlatokat. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret vonatkozásában a Bizottság *Modern költségvetés a polgárainak védelmére, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára* című dokumentumot vettem alapul.

A disszertáció második nagy egysége empirikus megközelítésben reflektál az elméleti részben bemutatott koncepciókra és modellekre. A fungáló uniós makrorégiókat követően a két empirikus felmérés mindegyike kérdőíves véleményfelmérés során kiküldött kérdéssorra beérkező válaszok feldolgozását végezte el. Két különbség azonban észlelhető a két kutatás között. Az egyik, hogy az 1. számú kutatás kérdései sokkal kötöttebb válaszadási lehetőséget biztosítottak a kérdőív alanyainak, míg a 2. számú kérdőívben szinte valamennyi kérdés esetében volt lehetőség a saját vélemények és javaslatok (egyéb rovatban) kifejtésére. A másik különbség pedig a véleményfelmérés attitűdje, ami a célközönség eltérő kulturális és társadalmi státuszából ered. Az 1. számú empirikus kutatás célja percepció mérése digitális írástudással rendelkező magyarországi lakosok körében. A 2. számú felmérés a Duna Régió Stratégia szakmai szervezetei bevonásával készült, sokkal inkább konkrét szakmai javaslatok becsatornázása volt a cél.

II. Kormányzástani teóriák területi aspektusban

A doktori értekezésem elméleti részében a kormányzástani teóriák széles tárházából emeltem ki néhány koncepciót. A szelekciót nem öncélúan hajtottam végre, hanem azon koncepciókat emeltem be a dolgozatba, amelyek révén a területi aspektusok témába vágóan és produktívan megvilágíthatók. Azt gondolom, hogy az elméleteknek az a célja, hogy rámutassanak a kormányzástani gondolkodás gyakorlati alkalmazhatóságára és létjogosultságára a transznacionális területi együttműködési formák, és jelesül a disszertáció alaptémáját jelentő makrorégiók esetében.

A kormányzástani teóriákat történelmi aspektusból vizsgálva, azt találjuk, hogy a governance (angol), vagy gouvernance (francia) kifejezések a XIII-XIV. században jelentek meg először, de ekkor még csak partikulárisan, kevesebb jelentőséggel. A XVI-XVII. században felerősödött a governance mozgalom, azonban viszonylag rövid időn belül lecsengett ez a mozgalom, és utána hosszú évszázadokig nem került előtérbe. Az utóbbi évtizedekben újra előkerült, de már egészen más jelentéstartalommal.⁴ Általánosságban használva a fogalmat azt mondhatjuk, hogy *az állami és a nem állami aktorok együttműködésén alapuló, összehangolt, közös javak előteremtésére irányuló, egységes elvek és célok mentén végzett koordinált, összehangolt, kollektív cselekvés.*⁵

II. 1. Good governance

A jó kormányzás (a továbbiakban: *good governance*) először az Új közmenedzsment fogalomkészletében bukkant fel, és legfőképpen azt hangsúlyozza a hagyományos weberi bürokráciával szemben, hogy az államnak a mediátori, tehát közvetítő szerepét kell erősítenie, vagyis a döntések tartalma helyett a döntések meghozatalának folyamatára kell fajsúlyosabb figyelmet fordítani. Ezzel kiüresíti az állami szerepet, pusztán a keret-feltételrendszer garanciális letéteményesévé degradálva azt. Ezt úgy is

⁴ Stumpf István (2014): Erős állam – alkotmányos korlátok, Budapest, Századvég Kiadó, 69.

⁵ Uo. 82.

megfogalmazhatnánk, hogy az állam feladata kizárólag a jó kormányzás feltételeinek megteremtése.⁶ Ehhez kapcsolható az a törekvés, ami az állampolgárokat és a társadalmi szervezeteket aktívabb közpolitika-alkotási részvételre sarkallja. Ez utóbbi tevékenység motivációja azonban erősen korlátozott, ha nem a nyugat-európai országok magas jóléti indexével kalkulálunk. A jólét hiánya, a mindennapos megélhetési problémák gátat szabnak az öntudatos állampolgári réteg kialakulásának.

A *good governance* neoliberális paradigma, ami az „éjjeliőr állam”, a „láthatatlan kéz” és a piac előtti explicit térnyitás feltételen híve. Kulcsfontosságú jelzők a transzparencia, az átláthatóság, a számonkérhetőség és a jog uralma (*rule of law*), azonban az állami felelősség ilyen erőteljese és dinamikus „kiszervezése” a *state capture*, vagyis az állam foglyul ejtését eredményezi a különböző érdekcsoportok által. Kaiser ehhez a tendenciózus folyamathoz sorolja a „államtalanítást”, az „állam kiüresítését” (*hollowing out of the state*), amely álláspontja szerint elvezet a „kormányzat nélküli kormányzás” (*governing without government*) állapotához.⁷ A *good governance* nem pusztán kormányzási technikákkal él persze, mégis az előzőekben említett normatív dimenziók érvényesülése a részvételi demokrácia és a hatékonyság között feszülő látszólagos ellentét miatt vált meghaladottá.⁸

A kormányzati teljesítményértékelést a demokrácia normatív követelményével összekapcsolva jutunk el a jó kormányzásig (*good government*). Ha elfogadjuk ezt az álláspontot, akkor a kormányzás maga van a középpontba állítva, és minden egyéb résztevékenység köréje szerveződik. Eszerint a kormánynak kell gondoskodnia a gazdasági és szociális erőforrások kezeléséről, és ennek során mindenki szempontjait tekintetbe kell vennie. Ehhez mérlegelni kell állam és piac szerepét, és az államot kvázi a piaci mechanizmus fölé helyezni.

⁶ Uo. 83.

⁷ Kaiser Tamás (2019): A kormányzástan és a közpolitika-tudomány rendszertani elhelyezkedése, alapkategóriái, összefüggésrendszere, lehatárolása in: Kaiser Tamás (szerk.) A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei - Hazai és nemzetközi dimenziók, Dialóg Campus, Budapest, 17.

⁸ Stumpf (2014) i.m. 72-73.

II. 2. Újweberiánus állam

Az újweberiánus állam⁹ elismeri az államot, mint komoly társadalmi aktort, aminek elsődleges feladata a közjó megteremtése, és mindenki számára a lehetőségeihez mérten való biztosítása. A lehetőségek korlátozottságára azért utaltam, mert egyrészt az erőforrások kapacitásának szűkössége sajnos a történelem során még sohasem eredményezte azt, hogy a teljes lakosság magáénak érezhette volna a közjót, másrészt politikai meggyőződéstől is függ, hogy ki mit tekint annak. A széles társadalmi párbeszédre nem azért van szükség, mert a hatalomban tehetségtelen emberek ülnének, hanem pontosan azért, hogy az állam által képviselt közjó valóban az emberek igényeit tükrözze.

Fogalmi szinten megállapítható, hogy „az állam a Neoweberi konstrukcióban aktív, tehát beavatkozik, de csak ott ahol és amennyire szükséges. Intelligens, tehát a piaci szereplőkkel és a civil szférával gyümölcsöző kapcsolatokat ápol. És erős, ami nem azt jelenti hogy nagy, terjeszkedő, és a hatásköri anomáliáknak se szeri se száma. De nem is azt, hogy kicsi, eszköztelen, és ha cselekvésre kerülne sor nem rendelkezik szakértői apparátussal.”¹⁰

Sárközy Tamás szerint a kormányzás rendkívül nehéz és összetett munka, amely racionális és irracionális tényezőkből tevődik össze. Sárközy értelmezésében a kormányzás mint governológia egy interdiszciplináris szakterület, ami ötvözi magában a szociológiai, az államigazgatási és a jogtudományt. A tudományos klasszifikáción túl pedig a törvényhozás (országgyűlés), a központi közigazgatás (középszintig) és a Kormány hármásának kooperatív tevékenységghalmaz. Természetesen az ún. externál szervek (pl. Alkotmánybíróság), az országok közötti gazdasági, demográfiai, nemzetiségi kérdések stb. befolyásolhatják a triáson túl is a kormányzás mozgásterét. További befolyásoló tényező lehet az államforma, gondoljunk az USA prezidenciális rendszerére, a francia félprezidenciális rendszerre, ahol az elnök a legjelentősebb hatalmi tényező, de a kormány, - élén a miniszterelnökkel - is fontos politikai szereplő, szemben az osztrák államszerkezettel,

⁹ A Neo-Weberian State angol szakkifejezés magyar megfelelője az újweberiánus állam.

¹⁰ Menyhárt Zsolt (2011): Az állami szerepvállalás aktuális kérdései in: Studia Iuvenum, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen, 385–393.

ahol már jóval gyengébb jogosítványai vannak az államelnöknek. A testületi vagy kancellári kormányzás az egyszemélyi vezető (kancellár) által vezetett kormánnyal együtt irányítja az országot, de a kormányfő szerepe hangsúlyos, ha megbukik miniszterei is vele együtt buknak. Ez tehát de iure nem prezidenciális kormányzás, de facto viszont egy alkotmányos alapokon nyugvó prezidenciális rendszernek mondható, amit megerősít a pártelnök-miniszterelnök egyazon személye.

Sárközy a globalizáció hatásairól megállapítja, hogy miként érinti és alakítja át a globalizáció és a tömegtársadalmak jelensége a kormányzás jelenségét. Hogy a perszonifikáció az utóbbi években rendkívül felerősödött, és ez a karizmatikus politikusok helyzetbe jövetelét és hatalomra jutását eredményezte. Az állami feladatok megnövekedése (ami organikusan terebélyesedik a megnövekedett társadalmi igények mentén, és nem az állam öncélú, önmagát gyarapító tevékenységének tudható be – megjegyzés a szerzőtől), tehát a government kormányzási modell erős állam vízióját részesíti előnyben. Azonban Sárközy megjegyzi, hogy ez a folyamat az autokratikus rendszer előképét is előre vetíti¹¹, ezért ideálisnak a government alapon governance kormányzást tartja. A közigazgatás az utóbbi években kezd átpolitizálódni, a politikai hűség magasabbra értékelődik a szakértelemnél, ez pedig devianciához vezethet. A kormányzati közpolitikák megalkotása, a központi közigazgatás irányítása, a közintézményi hálózat menedzselése során olyan hibák, mint a túlegyeztetés, vagy éppen az ad hoc döntések továbbá a döntési kontroll, a korszerű kormányzati monitoring rendszer hiánya vezet az anomáliák kialakulásához.

A kormányzás jogi megoldásait illetően felhívja rá a figyelmet, hogy jogállamban a kormány a jog keretein belül cselekedhet, mozgástere tehát a jog által korlátozott. Igen ám, de stabil parlamenti többséggel egy kormánypárt a törvényhozásban is rendelkezhet akkora többséggel, hogy egysíkúvá tegye a törvénykezést. A túl sok törvénymódosításnak túlszabályozás és a jogszabályok betarthatatlansága lesz a következménye, ami erősen rontja a jogállami hatékonyságot. A jó kormányzás/jó

¹¹ Az erős, karizmatikus vezető a kormány élén, gyenge ellenzékkal és magas felhatalmazással, - még ha ez a felhatalmazás demokratikus is, - valóban az autokrácia kialakulásának veszélyét rejtheti magában.

kormányzat attitűdje tehát az eredményesség, a hatékonyság, és végül, de nem utolsósorban a jogállamiság összeegyeztethetőségének megoldása.

Ringen¹² szerint a jó kormányzat a jó demokrácia normatív eszménye és pragmatikus gyakorlata együttvéve. Kulcsfogalom a felelősségteljes aktor megléte, és ezt a szerepet Ringen szerint kizárólag az állam képes eredményesen betölteni. Ringen megoldási javaslatai között említhetjük a generációk közötti társadalmi szerződés újra kötését: nem arról van szó, hogy az idősebb generáció köt szerződést az ifjabbal, vagy a gyengébb helyzetben lévő az erősebbel, hanem a szolidaritásközösség elvén nyugvó új társadalmi megállapodás lefektetése szükséges.¹³

A másik fontos javaslata a közjó, - melynek előmozdítása a demokratikus kormány feladata – tartalmát a demokrácia normatív értékrendjével kell megtölteni. Mit jelent mindez? Elsősorban társadalmi szerkezet-átalakítást a demokratikus jegyek és a már említett szolidaritásközösség erősítése jegyében. A redisztribúciós arányokat újra kell gondolni, nyíltan ki kell mondani azt, hogy a társadalmi békének ára van, amit valaki(k)nek meg kell fizetnie, gondolok itt az anyagi, az erkölcsi és a felelősségbeli árra. A gazdaság szerkezetén belül erősíteni szükséges a humán ágazatok részesedését és újratermelési képességét elsősorban az oktatásügy és az egészségügy területén.

Összegezve kijelenthetjük, hogy az elvi sémáira építkező kormányzati/kormányzási teóriák a társadalmi problémákat a működő társadalmi szervezetek és az állampolgárok bevonásával, azok aktív közpolitikai tevékenységével képzelik el. Azonban fundamentális különbség a két elmélet között, hogy az újweberiánus modell a *good governance-cel* szemben azt képviseli, hogy az államnak nem csak a jó kormányzás feltételeit, kereteit kell megalkotnia, hanem a feltételrendszert megtöltő tartalmi elemekért, tehát a (köz)feladatokért is felelősséget kell vállalnia.

II. 3. Államközpontú kormányzás

Az államközpontú kormányzás (state-centric governance) a két fenti modell átmenete, egyfajta köztes megoldás. Kaiser azt írja az államközpontú kormányzásról, hogy „a

¹² Ringen, Stein (2005): *Citizens, Families and Reform*. 2nd edition with a new introduce, New Brunswick, Transaction Publisher.

¹³ Stumpf István (2014) i.m. 114.

kormányzás folyamatában meghatározó marad az állami feladatok megvalósítása, amit a kormányzás kiterjedtségének és méretének folyamatos növekedése is mutat.”¹⁴ A kormányok felelőssége elsődleges a közjó előmozdításáért hozott közpolitika-alkotásban, de megválaszthatják a módját, vagy módosíthatják a meglévő eszközöket és jogszabályokat.¹⁵

II. 4. A területi tőke az EU-ban

Az EU-ban három dimenziója van a fejlesztéspolitikának: a gazdasági, társadalmi (szociális) és területi tőke. Az alábbiakban a területi tőkéről értekezünk, röviden kitérve a másik kettővel való kapcsolódási pontokra.

A Camagni-féle területi tőke definíciója szerint megkülönböztethetünk közjavakat, klubjavakat, illetve vegyes típusú javakat. Témánk szempontjából a kapcsolati tőke relációjában a klubjavak értelmezése kiváltképp indokolt. A kapcsolati tőke alapvetően a bizalom kérdéskörére fókuszál, ami alatt az intézményekbe vetett bizalom, a társadalmi részvállalás iránti hajlandóság, a reputáció, illetve a magatartásminták és értékek tiszteletben tartása emelhető ki.¹⁶

Capello a területi tőke meghatározására a kognitív elmeinek meghatározásával reflektál, miszerint a tudástermelés és a gazdasági-regionális növekedés közötti közvetítő szerep a területi tőke fő funkciója.

„A területi tőke koncepció komplex megközelítése erősen támaszkodik, és részben magáévá is teszi a társadalmi tőke kutatásának eredményeit.”¹⁷ Az alábbiakban a társadalmi tőke fogalmi körét igyekszünk a téma szakértői által megfogalmazott definíciók segítségével a területi tőke fogalmához kötni.

Bodor szerint a társadalmi tőke explicit formában a gazdasági szereplők közötti interakciókat könnyebbé tevő közjószág.¹⁸ A társadalmi tőke és területi tőke korrelációs empirikus vizsgálatai pedig a különböző területi egységek gazdasági teljesítőképességének mélyebb megértését teszik lehetővé. A területi tőke faktorainak

¹⁴ Kaiser (2019) i.m. 18.

¹⁵ Kaiser uo.

¹⁶ Camagni, R. (2008): Regional competitiveness. Towards a concept of territorial capital 33-34.

¹⁷ Bodor Ákos (2013): A társadalmi tőke szerepe a területi tőke kutatásában 38-41.

¹⁸ Bodor i.m 40.

meghatározása több szempont szerint történhet. A földrajzi elhelyezkedés, méret, klíma, természeti erőforrások és a hagyományok nagyban befolyásolják, de az agglomerációs „képesség”, az ipari körzetek és inkubátorházak, a tradíciók és a „láthatatlan faktorként” aposztrofált kreatív innováció is befolyásoló tényező.

A társadalmi tőke definíciójának modern kori értelemben történő meghatározása Robert D. Putnam nevéhez fűződik. Szerinte a civil társadalomra jellemző együttműködési alakzatok és normák, valamint egy ún. bizalmi szint megléte a társadalmi tőke.¹⁹

Fukuyama a *Bizalom* című művében,²⁰ - amit a híres és azóta revideált a *Történelem vége és az utolsó ember* című könyve után írt, és ennek megfelelően itt még a demokratikus kapitalizmus végérvényessége mellett tett hitet - az alábbiak szerint ír a társadalmi tőkéről: „Az olyan társadalmak, mint a japán, amelyekben a bizalom nagyfokú, már jóval az információs forradalom kibontakozása előtt létrehoztak hálózatokat; az olyan társadalmak viszont, amelyekben a bizalom kisfokú, sose tudják majd hasznosítani az információs technika hatékonysága kínálta előnyöket.” Fukuyama szerint tehát a társadalmi tőke elsősorban a bizalomhoz, mint emberi tényezőhöz kapcsolható.²¹

II. 5. A neoinstitucionalizmus irányzatai

Szeretném leszögezni a fejezet elején, hogy ezen tanulmány keretében nem kívánok a tudományfilozófia elméletiségében, bonyolult parafrázisaiban „elsüllyedni”, annyit rögzítenék az institucionalizmus tisztán elméleti alapú determinálása kapcsán, hogy egy olyan tudományos értelmezési keretről van szó, amely a tudomány által előállított végterméket, a tudást, intézményesült rendszerben produkálja. Ez az axióma vindikálja a tudományos társadalmon belül működő kutatóközösségek kutatási eredményeinek bizalmi elven nyugvó, egymás általi elfogadását és elfogadottságát. Könnyű belátni, hogy a modern kor tudományos szegmensei e nélkül a bizalmi

¹⁹ Regionális versenyképességi tanulmányok

²⁰ Fukuyama, Francis (2007): *Bizalom. A társadalmi erények és a jólét megteremtése*, Európa Könyvkiadó, Budapest. 203-204.

²¹ Fukuyama (2007) uo.

„feltételrendszer” nélkül működésképtelenné válnának, hiszen az egyes kutatócsoportok és pláne az egyes kutató individuumok nem rendelkeznek ahhoz elégséges erőforrással, energiával és kapacitással, hogy minden egyes kutatási eredményt újra empirikus vizsgálat alá vegyenek, vagy az egyes bizonyítási lépéseket újra és újra elvégezzék.²²

Mark Pollack szerint az institucionalizmus elfogadja a fundamentalista intergovernmentalista nézetet a kormányok főszerepéről az EU intézmények létrehozásában és módosításában.²³ A nemzetek feletti intézmények a tagállamok preferenciáinak határai között működnek, bár a tagállamok törekvései közötti különbségek kihasználásával módjukban áll a kezdeményező nemzetek feletti cselekvés is. Ezen megállapítás alapján már az egyes elméletek részletes áttekintése nélkül is sejthető, hogy az állam vagy kormányközpontú irányzatok (realizmus, neorealizmus, kormányköziség, liberális kormányköziség, de ide tartozik az institucionalizmus, és a neoinstitutionalizmus is) azok, amelyek leginkább hangsúlyozzák a nemzeti (kormányzati) érdek jelenőségét, mint a nemzetközi kapcsolatok – és az európai integrációs folyamat - mozgatórugójaként fogják fel.²⁴

A racionális választás és a történeti elemzés "új" intézményesítéseit egyre inkább kifinomultsággal és pontossággal alkalmazzák az európai közösségi irányítás tanulmányozása során is. Az ilyen intézményi megközelítések alapgondolata az, hogy az Európai Unió intézményei, amint létrejöttek, egyrészt "saját életet élnek", másrészt önálló vagy beavatkozó „változóként” működnek együtt a tagországok preferenciáival és politikai hatalmával. A végső politikai eredmények a partnerek – értsd EU intézmények és tagállami közigazgatás közötti – de az EU-intézmények irányításával jönnek létre.

Az Európai Unió intézményei stabilitást biztosítanak egy meglévő intézményi struktúrához. Az új intézményi vagy neoinstitutionalista elmélet kihívása abban áll, hogy pontos analitikai eszköztárat állít fel, amely lehetővé teszi számunkra, hogy

²² Laki János (2006): A tudomány, mint kognitív intézmény, in: A tudás kognitív modelljei, Világosság 3. szám, 53.

²³ Pollack, Marc A. (1996): The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis, Governance, Vol. 9., Issue 4, October. 429-430.

²⁴ Pollack (1996) i.m. 430.

konkrét előrejelzéseket tegyünk arra vonatkozóan, hogy az EU intézményei hogyan és milyen feltételek mellett gyakorolhatnak ok-okozati hatást, milyen összeköttetés áll fent a nemzeti szinttel. Az intézményi átalakítások, reformok kétféle módon érvényesíthetik hatásukat: a beágyazott társadalmi közegben, és közpolitikai folyamatokra hatva. Az új institucionalizmus négy irányzata ezekre reflektálva az alábbiakban kerül bemutatásra.

A neoinstitucionalizmus, mint ahogyan az elnevezése is rámutat, az institucionalizmus irányzatából nőtte ki magát. Célszerű tehát először ez utóbbiban elmélyülni, és megérteni annak eszköztárát és célrendszerét.

Az institucionalizmus tulajdonképpen a politikai gazdaságtani filozófiából kinőtt irányzat. Célja és módszere, „feltárni azokat a folyamatokat, amelyek során a struktúrák – ideértve a sémákat, szabályokat, normákat és rutinokat – a társadalmi magatartás meghatározó irányelveivé válnak”.²⁵ Az institucionalizmus központi motívuma a stabilitás és a rend, szemben a konfliktussal és a változással, vagy másképpen fogalmazva a folytonosság szemben a változással.²⁶

Kaiser Tamás könyvében úgy fogalmaz „az új institucionalizmus nézőpontjából a formális intézmények nem semleges arénák, hanem autonóm politikai entitások miután egyes szocietális csoportok és szereplők számára befolyást és hozzáférést biztosítanak a politikai folyamatok befolyásolása érdekében”²⁷

Kaiser az alábbi kategóriák felállítását végezte el, a minősítési besorolás során elsősorban az intézményi felfogás karakterisztikáját alapul véve:

II. 5. 1. Racionalista institucionalizmus

A racionalista institucionalizmus modellben a fontosabb (politikai) szereplők instrumentálisak, haszonmaximalizálásra törekcsenek. Ez a modell remekül szemlélteti és érzékelteti a közpolitika-alkotók motivációs tényezőit, azonban

²⁵ Szolár Éva (2018): Szervezetelméletek a felsőoktatás-kutatásban in: Tanulmányok (online folyóirat), 32. (A letöltés ideje: 2018. 12. 18.)

²⁶ Szolár uo.

²⁷ Kaiser Tamás (2014): A kormányzás új formái és a teljesítménymérés problematikája in: Kaiser Tamás (szerk.) Hatékony közszoigálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók, Budapest, Nemzeti Közszoigálati Egyetem, 63.

hátránya, hogy figyelmen kívül hagyja a nem instrumentális elemeket, tehát túlzottan célorientált és nem képes szempontként kezelni a szociális vagy meritórikus megoldásokat, elképzeléseket.

A másik kifogás az individualista értékszemlélet, ami a már említett haszonmaximalizálás kizárólagos fontosságának hangsúlyozásával van összefüggésben.

II. 5. 2. Szociológiai institucionalizmus

A döntéshozatalban részt vevő aktorok viselkedését informális normák és szokások is manipulálják. Vagyis ez az elmélet figyelembe veszi a szimbólumrendszereket, az erkölcsi motívumokat, és morális-kognitív mintákat, továbbá a tradicionális szokások szövevényes hálózatának hatásait.²⁸ Ebben az értelmezésben az intézmények befolyásolják a szereplők világról alkotott képét, ahogy Kaiser fogalmaz, konstituálják a szereplőket.²⁹ Azonban hiányossága ennek a kissé leegyszerűsítő szemléletmód, tudniillik arra a nagyon is valóságos és gyakran bekövetkező esetre nem ad választ, miszerint az újonnan létrejövő vagy átalakított intézmények hatalmi versengést indíthatnak el, ami a szocializációs funkciókat (kulturális attitűdök, szerepfelfogások, szimbólumok, normák)³⁰ kitérítheti eredeti pályájukról.

II. 5. 3. Történeti institucionalizmus

Hasonló a racionalista megközelítéshez a történeti institucionalizmus, de egyaránt magában foglalja a formális szabályokat és operatív stratégiákat, valamint az informális intézményeket. Ez az irányzat arra a korrelációs összefüggésrendszerre hívja fel a figyelmet, hogy az intézmények bizonyos csoportja történeti síkban egy hosszabb periódus eltelte után maguk is formálják megalkotóik magatartását. Kulcsdefiníciója az ún. „útfüggőség” (path dependence), ami az intézmények történeti fejlődése során akarva-akaratlanul megjelenő hatalmi aszimmetriák és nem szándékolt hatások bekövetkezésének eredménye. Az „útfüggőség” egyébként a vezetéselméletek klasszikus irányzata, ami röviden összefoglalva arról szól, hogy a látszólag

²⁸ Hall and Taylor (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms in: Political Studies.

²⁹ Kaiser (2014) i.m. 63-64. old.

³⁰ Kaiser (2014) i.m. 65. old.

jelentéktelennek tűnő, véletlen tényezők láncolata miként alakítja ki egy-egy szervezet életében a fő irányokat. Ami a hátránya, hogy a folyamatos pozitív visszacsatolások gyakran elkényelmesítik a szervezetet, és a benne dolgozókat, ezáltal a „(meg)szokás hatalma” a már bevált szokásokat és tradíciókat jó megoldásként tünteti fel.

A neoinstitucionalizmusnak létezik egy másik csoportosítása is, amely az intézményesülést a politika és a piac közötti viszonyok alapján analizálja. Torma András leszögezi, hogy „nem igaz, hogy önző érdekek kizárólag a piaci intézményekben jelennek meg, mint ahogyan az sem igaz, hogy a közintézmények csak a hatalmi viszonyokra koncentrálnak.”³¹ Ez a kijelentés tehát nem jelent egyebet, mint hogy a piaci szereplőkre jellemző önös érdekek intézményi szintű kifejeződése a közszférában is tetten érhető. Ezen elmélet az institucionalista kategorizálást szociológiai és gazdasági értelemben tartja megvalósíthatónak.

Azonban megállapítható, hogy az neoinstitucionalizmus csak korlátozottan alkalmazható a közintézmények esetében, mivel azok működését olyan jogi, szociális, kulturális és morális tényezők is befolyásolják, amelyek kívül esnek a teória vizsgálódási hatókörén.³² Az aurea mediocritas megtalálása éppen ezen oknál fogva újabb strukturált gondolatok megalkotására sarkallta a témában kutatókat.

A gyakorlatban megvizsgálva a modellt, a régió-megye közötti vitában, azt láthatjuk, hogy az intézmények történeti beágyazottsága is determináló tényező. Magyarországon különösen erős a történelmileg és tradicionálisan fennálló megyei szintű államigazgatási rendszer. A NUTS2 statisztikai területi egységek, a régiók éppen a megyék ellenállása és „hatásköri féltékenysége” miatt nem tett nagy népszerűsége a középszint döntéshozóinak körében.

II. 5. 4. Diszkurzív institucionalizmus

A neoinstitucionalista megközelítések legújabb irányzata az ún. diszkurzív institucionalizmus, ami egyrészt a szociológiai institucionalizmushoz áll a legközelebb, másrészt a később részletesebben is tárgyalásra kerülő többszintű kormányzás által fémjelzett elméleti interpretációs mezőben mind radikális, mind

³¹ Kaiser (2014) i.m. 63. old.

³² Kaiser (2014) i.m. 102-104. old.

inkrementális módon képes változásokat indukálni. Ez a dichotómia azt foglalja magában, ami alapján sem egy rövid időtávú, dinamikus fejlődés, sem pedig egy fokozatos intézményi evolúció nem tud dominánssá válni.³³ Ami a kulcs ennél a modellnél, - és ezáltal leginkább a szociológiai institucionalizmushoz közel álló karakterjegyeket állapíthatunk meg – hogy a változások belső természetére és dinamikájára helyezi a hangsúlyt, amikor magyarázatot keres arra, hogy a társadalom egyéni és kollektív szereplői hogyan és miért kezdeményeznek intézményi változásokat, a lakosság pedig milyen feltételek mellett mutat készséget azok elfogadására. A diszkurziós elem ebben a fogalompárban a közéleti, illetve társadalmi hatást reprezentálja, mely abban csapódik le, hogy a közfelfogás és a közbeszéd szorosan összefonódik az intézmény belső értékrendjével és olyan kommunikációs szereplői státusszal ruházza fel, ami kölcsönhatást eredményez a társadalom polgári értékrendje és a szakmai professzió között.

A határmenti térségek és a határon átnyúló együttműködések sikerességének záloga az új típusú és modern szemléletű intézményi megközelítés. Ennek alkalmazható szellemi háttere a neoinstitucionalizmus diszkurzív ága, természetesen a korábbi modellek tanulságait is figyelembe véve.

³³ Kaiser, Farkasné, Zongor, Gál (2017): Helyi közpolitika – A helyi közpolitika fejlesztése az önkormányzatok működésében? Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 72-76.

III. Transznacionális kormányzási modellek³⁴

A területi alapon szervezett és intézményileg tervezett együttműködés az egyes szupranacionális és nemzeti szintek közötti hatékonyabb feladatmegosztást is előmozdíthatja. Kiemelten a területi kormányzási megoldásokat, a határon átvélő lehetőségeket az Európai Unió intézményeinek és tagállamainak viszonyrendszerében elemezni tehát innovatív, és a jövőbe mutató, perspektívát kínáló vállalkozás, amit ráadásul egy folyamatosan megújuló fejlődési és fejlesztési volumen kísér, ezért különösen indokolt a tudományos megfigyelés.

A régió fogalmának fellelhetősége egészen a középkorig visszavezethető. A „Cuius regio, eius religio” – akié a föld, azé a vallás kifejezés már ekkoriban is óriási jelentőséget tulajdonított a földbirtok pontos lehatárolásának, hiszen a földesúr vallási hovatartozása determinálta a földjén élő jobbágyok, szolgák és szabadok vallásgyakorlását. A klasszikus meghatározás szerint a régió területegység, térség, vidék, övezet, táj, körzet. A tudományos meghatározás ezen túlmutat, és meglehetősen más aspektust generál: földrajzi, gazdasági, történelmi, politikai, stratégiai, fejlesztési dimenziókat jelöl meg a régiók működési célját és mechanizmusát illetően. Keating szerint „A régió nem természetes képződmény, hanem társadalmi konstrukció egy meghatározott politikai térben.”³⁵ Az általánosan rögzíthető, hogy „a régió egy földrajzilag jól lehatárolt területi szint, amely az állami szint után következik, és amely saját intézményrendszerrel és anyagi forrásokkal rendelkezik.”³⁶ Persze az optimális kapacitások és hatósági szintek meghatározása mindig központi téma volt a témával foglalkozó szakemberek számára. Frank Delmartino a '90-es évek elején Belgium példáján keresztül igyekezett bebizonyítani a régiók szerepének fölöslegességét. Teóriája szerint a belgiumi nacionalista mozgalmak kialakulása következtében erősödtek meg a regionális szintű orgánumok. Álláspontja szerint minden közbülső testület, ami a központ és a kommunák között található, teljesen redundáns, mint független politikai testület. Azonban a nemzeti és regionális döntések

³⁴ Multilevel governance (MLG) az angol terminológiai megfelelője.

³⁵ Keating, Michael (2000): The minority nations of Spain and European integration: a new framework for autonomy? Journal of Spanish Cultural Studies, Vol. 1, No. 1. 24-42.

³⁶ Csetnek Tünde Tímea (2013): A társadalmi tőke fejlődése a magyar-román határmenti övezetben, Ph.D. értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Politikatudományi Doktori Iskola, Budapest, 57.

implementációjakor szükséges és alkalmas területi szint, ami földrajzi és adminisztratív keretet biztosíthat a hatékonyabb implementáció és végrehajtás során.³⁷

Az alternatív kormányzási formák nem a modern kor szüleményei, a történelemben korábban is tapasztalhattunk olyan alulról jövő társadalmi törekvéseket, amelyek a centrikus-tradicionális állami irányító-vezető szerepe helyett alternatív kormányzási metódus megszervezését tűzte ki célul. A teljesség igénye nélkül alternatív kormányzási modellek: többszintű kormányzás, metakormányzás, területi kormányzás, helyi kormányzás, városi kormányzás, digitális kormányzás, valamint az egyes ágazatok kormányzása.³⁸

Az államközpontú felfogások nagymértékben támaszkodnak a kormányközi európai uniós interpretációkra. Lényegi ismervük, hogy az európai döntéshozatali mechanizmus mozgatórugójának a nemzetek és kormányaik között zajló egyeztetési fórumokat tartják, az Európai Uniót politikai rendszerként fogják föl, és az állami szuverenitás megerősítését pedig az EU-tagságon keresztül látják biztosítottnak.³⁹ A szupranacionális – tehát nemzetek feletti – és a regionális-lokális kormányzati szinteket másodlagos „politikacsináló” szerepre ítélik. Tehát ebben a modellben a nemzetállami szint primátusa megkérdőjelezhetetlen, *horribile dictu* a másik két kormányzati szint önálló működését is erősen bekorlátozza és koordinálja.

William Rikker szerint az intézményesülésen kívüli ún. informális kapcsolatok alulértékeltek. A föderális államberendezkedés strukturális mintázatán mutatta be és érzékeltette, hogy ha egy centralizáltan működő politikai egység egy ilyen közegben kormányoz, az sokkal kevésbé lesz centralizált, mint ahogyan az formálisan tűnhet. A kormányzatnak a jelentkező externál hatások „fölfogásában” és kezelésében elemi érdeke a többdimenziós és többsíkú közpolitizálás és közpolitika-alkotás. Ehhez immanensen kell, hogy kötődjön az előzetes és az utólagos hatásvizsgálat, mindenekelőtt a társadalmi hatások többfokozatú hatáselemzése. A kormányzásnak tehát többszintűnek kell lennie.

³⁷ Kaiser i.m. 116-117.

³⁸ Kaiser (2019): i.m. 15-16.

³⁹ Kaiser Tamás (2016): A többszintű kormányzás negyedszázada – Mérlegen egy „túlfeszített” koncepció, COMITATUS, 41.

Kaiser⁴⁰ úgy véli, hogy a lipcsei folyamat változásokat eredményezett a területi politikai megközelítésben. A tradicionális, újraelosztó, konvergencia-alapú megközelítés helyett:

- területi erőforrások felfedezése,
- a versenyelőnyök kiaknázása,
- területi kohéziós koncepciók felértékelődése,
- és az MLG kiterjesztett implementációja tapasztalható.

Kaiser kutatásait alapul véve további négy markáns aspektust emelhetünk ki:

1. Az uniós, tagállami, regionális szintű döntéshozatali folyamatokba a nem-állami, területi szereplők intenzívebb bevonását intézményesített formában.
2. A döntéshozatali szintek vertikális és horizontális szintű kiterjedését.
3. Új hálózati struktúrákon alapuló kormányzási modellek megjelenését.
4. A részvételi demokrácia alapértékeinek (újfajta) érvényesülését.⁴¹

Az első aspektus a már kialakult informális kapcsolati kereteket intézményesíti, és teszi formálissá. A második a döntések születésének spektrumát bővíti, bevonva abba a hagyományos közpolitika-alkotásért (policy-making) felelős szereplők mellett az egészen új, alternatív szereplőket is (pl. nem-kormányzati szereplők, civil szféra, lokális szervek). A harmadik pont a hálózatosodással, és a kormányzásban betöltött egyre relevánsabb szerepükkel van összefüggésben.⁴² Kiss Norbert szerint „A hálózatok nem „maguktól” vannak jelen a világban, hanem valamilyen folyamat során alakulnak ki, fejlődnek, változnak vagy szűnnek meg.”⁴³ Mind az alulról építkező, szervesen felépülő, mind a felülről – általában jól meghatározott, közös cél mentén – kezdeményezett hálózatokról beszélhetünk a tudományos vizsgálódásban. A hálózatok tipizálása más szempontrendszer mentén is történhet, ezek közül a

⁴⁰ Kaiser Tamás (2014): Ten years of Catching-Up Story in the European Union: Differentiated integration and Multilevel Governance in ECE in: Ágh, Kaiser, Koller (eds.): 10 years after, Multi-level governance and differentiated integration in the EU, Blue Ribbon Research Center, Budapest, 105-111.

⁴¹ Schneider Gábor (2009): A közép-európai fővárosi régiók versenyképességének vizsgálata - Hogyan növelhető a Közép-magyarországi régió versenyképessége, PhD értekezés, Budapest, 15-16.

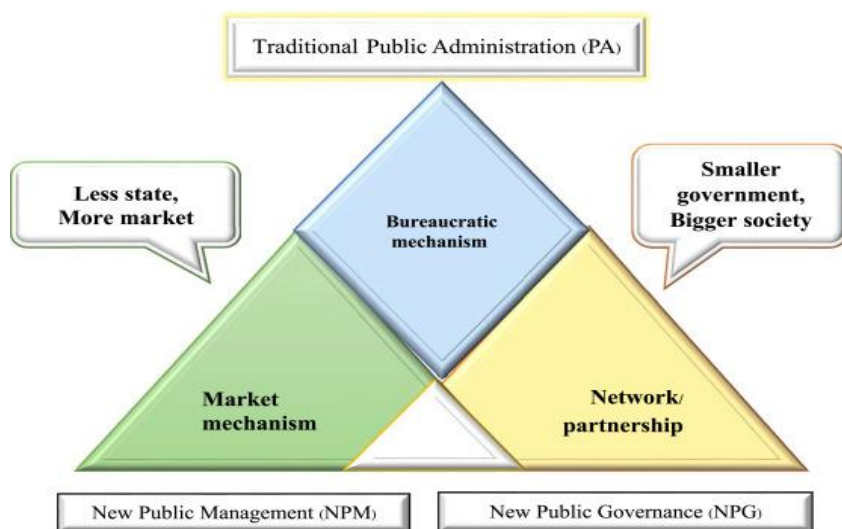
⁴² Kiss Norbert (2019): A hálózatok szerepe a kormányzásban és a közfeladat-ellátásban): in: Kaiser Tamás (szerk.) A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei - Hazai és nemzetközi dimenziók, Dialóg Campus, Budapest, 71.

⁴³ Kiss Norbert (2019) i.m. 73.

szerveződésük módjára fókuszáló horizontális és vertikális hálózatos (együtt)működést érdemes még kiemelni. A horizontális hálózat jellemzően kormányzati szinteken zajló döntés-alkotási mechanizmusoknál van jelen, több szinten is működhet, például föderális és állami, EU-s és nemzeti szinten, vagy a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok szintjén.⁴⁴

A vertikális hálózat szintén a közszolgáltatás-szervezésnél játszik szerepet, azonban a horizontálissal szemben rugalmasabb keretrendszert biztosít, és kisebb felületet a versengésre, sokkal inkább értékalapú együttműködési modell.

1. ábra **Modell a közszolgáltatások nyújtásáról**



Forrás: Kasetsart Journal of Social Science

III. 1. A többszintű kormányzás

A többszintű kormányzás (multi-level governance, MLG) a Régiók Bizottsága révén elterjedt definíciója szerint az MLG az EU, a tagállamok, valamint a helyi és regionális hatóságok partnerségi elvű összehangolt cselekvése, amelynek célja a döntéshozatal rugalmas keretek közé terelni.”⁴⁵ A Fehér könyv szó szerint azt mondja ki, hogy az MLG-t „az Unió, a tagállamok, valamint a regionális és helyi önkormányzatok partnerségen alapuló összehangolt cselekvéseként fogja föl, amelynek célja az Európai

⁴⁴ Kiss Norbert (2019) uo.

⁴⁵ Régiók Bizottsága (2009): A Régiók Bizottsága többszintű kormányzásról szóló Fehér könyve, 6.

Unió politikáinak kidolgozása és végrehajtása.”⁴⁶ Az MLG méretgazdaságossági szempontok maximális érvényesítése mellett lehetővé teszi, hogy a közigazgatási egységek határait átfedő módon szervezzenek meg közpolitikai folyamatokat (politics of scale).⁴⁷

A modell két legnevesebb képviselője, és az alapkoncepció kimunkálója Lisbet Hooghe és Gary Marks. Tudományos tézisék szerint a többszintű kormányzásnak két egymással szemben álló víziója, felfogása létezik. Az egyik az ún. első típusú kormányzás (Type I), amely viszonylag kevés számú hatóság működését preferálja, ráadásul a hatósági szintek számát is limitálja. A kulcsfogalom ennél a víziónál az egyes hatóságok függetlensége, és az átfedések kiszűrése (non-overlapping), ahogy Hegedűs fogalmaz „az első típus az általános célú kormányzás rendszere (general-purpose jurisdiction).⁴⁸ Ebben a típusban a rendszer egészére kiterjedő keret, a funkciók „csomagoltak” és a kormányzás szintje többfokozatú, de a szintek száma szigorúan meghatározott. Ezek az alapvető karakterek fellelhetők a föderalista államberendezkedéseknél, a kormányközi kapcsolatok hálózatában, és tulajdonképpen ez a domináns az EU közösségi támogatási forrásainak allokációja során is.⁴⁹

Az MLG második típus (Type II) a problémaszpecifikus kormányzás rendszere (task-specific governance), amelyet az előző teljes ellentétéként értékelhetünk. Itt jellemzően a nagyszámú és egymással gyakran hatásköri átfedésben lévő szintek, és a politikai változékonysághoz simuló, flexibilis attitűd a mérvadó. Az interdependencia és az interreláció alapja pedig a hálózati szemlélet, a piacorientált teljesítmény-és szolgáltató elv, ami az első típushoz képest a különböző kormányzati szintek közötti munkamegosztással is társulhat.

Tényszerűen az MLG-modell az előző fejezetben ismertetett államközpontú kormányzási modell alternatívájának tekinthető. A lényege, hogy az integrációt intézményépítő folyamatként fogja föl, szemben az államközpontú tézis politikai

⁴⁶ Régiók Bizottsága (2009) uo.

⁴⁷ Hegedűs Dániel (2010): A területi együttműködés kérdései és kihívásai a politikatudományban, Jogi tanulmányok, 3. kötet, 230.

⁴⁸ Hegedűs (2010) i.m. 233.

⁴⁹ Stevenson, Paul (2013): Twenty years of multi-level governance: Where does it come from? What is it? Where is it going?, Journal of European Public Policy, Vol. 20, No/6.

rendszer-központúságával. A hatáskörök és a döntéshozatal során érvényesülő befolyás megoszlik a területi, a nemzetállami, és a szupranacionális szintek között.⁵⁰ A többszintű kormányzási filozófia vizsgálatakor a funkcionális és a területi kormányzás kettőssége emelhető ki, ami azonban szintén elindult az egybeolvadás felé, hiszen a fejlesztési források gyakorlati megvalósítása során azt látjuk, hogy nem válik el egymástól, ugyanis a funkcionálisan meghatározott célok területi perspektívába helyeződnek. Mivel a módszer több mint egy évtizede létezik, ma már le lehet vonni bizonyos következtetéseket, például az adminisztratív költségek alakulása, vagy a demokratikus deficit szemszögéből.

A makroregionális stratégiák a többszintű kormányzás eszközei, mivel a kiválasztott célkitűzések mentén integrálják az uniós, nemzeti, regionális és helyi szintet képviselő szervezetek tevékenységeit. Emellett erősítik a különböző kormányzati szinteken kijelölt és végrehajtott különféle szakpolitikák és programok komplementaritását. A közösen meghatározott lehetőségek ilyen módon történő összekapcsolása és a fejlődés akadályainak felszámolását célzó intézkedések összehangolása jelentős hozzáadott értéket képvisel európai szinten.

III. 2. A részvételi kormányzás

A részvételi kormányzás az állam által jóváhagyott, intézményesített folyamat, ami a polgárok számára lehetőséget biztosít, hogy „hangjukkal” és „szavazatukkal” kifejezhessék akarataikat, véleményüket.⁵¹ Ezután a polgárok vélemény-kifejtését követően az eredmények manifesztálódnak a közpolitikai döntésekben, és ezek az eredmények bizony befolyásolják a mindennapokat. De miben is különbözik a részvételi kormányzás a közvetlen vagy a deliberatív demokráciától? Wampler és McNulty szerint az USA-ban a közvetlen demokrácia hosszú ideje a demokratikus választásokat és referendumokat jelenti, az ún. bináris választás lehetősége pedig szűk teret enged a választói hangnak. A deliberatív intézmények esetében a nyilvános vitának és a mérlegelésnek van központi szerepe, tehát már van lehetőség arra, hogy a

⁵⁰ Kaiser (2014) i.m. 103.

⁵¹ Wampler, Brian, McNulty, Stephanie L.: Does Participatory Governance Matter? - Comparative Urban Studies Project Exploring the Nature and Impact of Participatory Reforms, Comparative Urban Studies Project, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 6-7.

polgárok hallassák hangjukat, azonban a döntéshozatal továbbra is kormánytisztviselők kezében összpontosul.

A részvételi kormányzás esetén nem válik el egymástól a „résztvevő” és a helyi döntéshozó, éppen ellenkezőleg, lehetőséget teremt a közügyek iránt fogékony polgárok bevonódására a döntések meghozatalában.⁵²

A polgárok elkötelezettek és érdekeltek abban, hogy a közpolitika-alkotásba és a részvételi kormányzásba bekapcsolódva, érdemi döntéshozóként jogokat szerezzenek a döntések kialakításában, és a végrehajtás kontrolljában. A becsatornázás egyszersmind a polgárok és a köztisztviselők közötti állandó és közvetlenebb kapcsolat megteremtését is elősegíti, illetve új kommunikációs formák kinyílását eredményezheti az állampolgárok között, az állampolgárok és tisztviselők között. Mindez pedig hozzájárulhat a demokratizálódási folyamat fejlődéséhez. Bár ennek szervesen kell történnie, mégis rendszerszintű kialakulása, és a koordinatív mechanizmusok meghonosodása fontos mérföldkő.

III. 3. Az összkormányzati kormányzás

Az összkormányzati kormányzás (a továbbiakban: Whole of Government, WoG) vagy más néven „kapcsolt kormányzat” (joined-up government) holisztikus kormányzástani elméleti modellek.

Az infokommunikáció általános gazdasági, társadalmi jelentőségéről, a versenyképességről, a növekedésről és a foglalkoztatásra gyakorolt hatásairól egyre homogénebb viták folynak, ugyanis a kérdés megkerülhetetlen. A vállalkozások hatékonyságának növekedése, a közigazgatási és közszolgáltatási folyamatok javulása logikailag összekapcsolódnak, és nem is lehet szétválasztani sem időben, sem térben ezeket a folyamatokat.

Tózsza István⁵³ véleménye szerint a legmagasabb, célhoz kötött szint eléréséhez az egész, Közép-Európában jellemzően „porosz” berendezkedésű igazgatási attitűdöt kellene megváltoztatni, ami lényegében az egész igazgatási szervezet új alapokra helyezését jelenti a szolgáltató, ügyfélközpontú, ügyfélbarát közigazgatás elérése

⁵² Wampler, McNulty uo.

⁵³ Tózsza István (2012): Virtuális tér és közigazgatás. Magyar Közigazgatás, 2. évf. 2. sz. 5.

jegyében, és a hagyományosan papíralapú helyett az elektronikus, internet-alapú ügyintézés lehetővé tételét. A felmérések szerint – cseppet sem meglepő módon – pozitív összefüggés mutatkozik az internethasználat gyakorisága és az e-közigazgatási szolgáltatások igénybevételének intenzitása között: a napi internethasználók (ide értve a mobilinternet-használókat is) több mint 20%-kal nagyobb arányban vesznek igénybe e-kormányzati szolgáltatásokat, mint azok, akik ritkábban interneteznek. Ez az összefüggés a maga természetes módján magyarázza a digitális írástudásra való oktatás fontosságát és egyértelműen prognosztizálható, hogy a jövőben megkerülhetetlenné válik az állam által biztosított szolgáltatások, az ügyintézők és a lakosság közötti interakcióban.

2. ábra E-Kormányzati szolgáltatások igénybe vevői

Az internethasználat intenzitása	
Nem napi használó	Napi használó
%	%
50%	62%
Mobilinternet-használat	
mobilinternetet nem használó	mobilinternet-használó
%	%
55%	66%

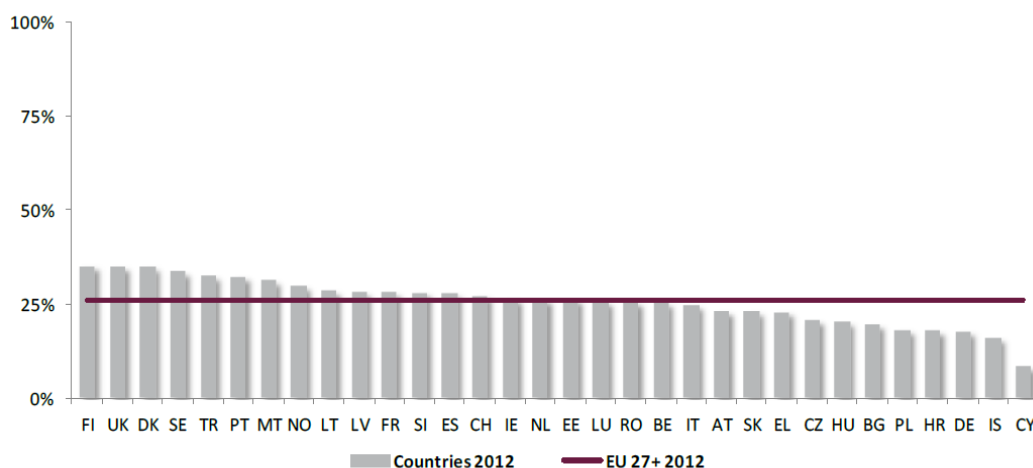
Forrás: eGovernment Benchmark, 2012

Az e-közigazgatási szolgáltatások tehát segítik a vállalkozások versenyképességét, és csökkentik az ún. adminisztratív-bürokratikus költségeket, például az új vállalkozások bejegyzésére vagy egyéb hatósági ügyintézésére fordított idejét. Így a vállalkozások a sorban állás helyett az alaptevékenységükre tudnak fókuszálni, ami javítja profittermelő képességüket. A képzésekkel és munkahelyekkel kapcsolatos tájékoztatások egyszerű elérhetősége gyorsabb és nagyobb elhelyezkedési esélyeket biztosít az érintettek számára, és javítja a vállalkozások munkaerő-keresésének

hatékonyságát. A közszféra információinak és adatainak elérhetővé tétele javítja a vállalkozások tájékozódását, és új vállalkozási tevékenységeknek nyit szabad utat.

Közpolitikai értelemben véve a jobb kormányzati szolgáltatások nyújtása az állampolgárok részére, a vállalatok és az iparágak közötti kölcsönös viszony, valamint a gazdasági szféra és az állam javítása, az adózási feltételrendszer, a polgárok nagyobb mértékű bevonása a közpolitikai döntések meghozatalába (deliberatív demokrácia), az információkhoz való jobb hozzáférhetőség, az állam lakossági megítélésének javulása – és még folytathatnánk a sort - mind egy-egy fontos eleme az innovációnak. Az alábbiakban áttekintünk néhány, a gyakorlatban már bevált és sikeresen alkalmazott megoldást.

3. ábra Hatékony kormányzat index (országoként, %-ban)



Forrás: eGovernment Benchmark 2012 background report

A WoG a közigazgatásban egyre népszerűbb digitalizáció és e-government hátérországa is lehet. Kaiser úgy fogalmazza ezt meg, hogy a „WoG célja, hogy ezeket a folyamatokat egyszerűsítse a végfelhasználók számára azzal, hogy koordinálja az érintett szerveket, mérsékeli a párhuzamosságokat, integrálja az IKT-szolgáltatásokat.”⁵⁴

⁵⁴ Kaiser (2019) i.m. 29.

IV. Transznacionális együttműködés az Európai Unió keretében

Ebben a fejezetben azt vizsgálom, hogy milyen formában tud belépni, és hatékonyan működni a közigazgatás a transznacionális közegben.

Az Európai Unió (korábban Európai Gazdasági Közösség) az 50-es években a gazdasági együttműködés jegyében kelt életre, ezután a közös, majd egységes belső piac fűzte még szorosabbra a tagállamok közötti kapcsolatot. Természetesen ma már ennél jóval szélesebb palettát fednek le a különböző szakpolitikák, de a legpregnansabban továbbra is a gazdasági és kereskedelmi határok lebontásában érhető tetten. Az áruk, a személyek és a szolgáltatások szabad mozgása alapelvek megkövetelik, hogy a rendelettervezeteket úgy alkossák meg, hogy azok lehetővé tegyék a határokon túlnyúló gazdasági tevékenység kifejtését. Impliciten ez azt jelenti, hogy nem csak elviekben szabad hogy létezzen ez az elv, hanem a pragmatikus ügyintézésnek is gördülékenynek és összehangoltnak kell lenni.

Tekintettel kell arra lenni, hogy nagyon sok lényeges kérdés nemzeti jogkörbe tartozik (pl. adózási szabályok, szociális kiadások), és ez könnyen vezethet ahhoz, hogy a szabályozás elaprózódik, helyenként ellentmondás feszülhet a tagállami követelmények között, nem beszélve az ügyintézési költségek sokféleségéről. Különösen érzékeny terület lehet a vállalkozásokat érintő bürokrácia, hiszen a releváns információknak könnyen elérhetőnek kell lenniük (akár több nyelven is), az eljárásmenet különbözhet, az ahhoz való alkalmazkodás szintén sarokpont lehet, és ide lehet sorolni a különböző – már beszerzett – engedélyek, tanúsítványok kölcsönös elismerését, vagy az elektronikus rendszerek közötti átjárást.

IV. 1. A hatékonyság tényezői transznacionális dimenzióban⁵⁵

A hatékonyság fogalma számos tudományterület prioritást élvező szempontja lett az elmúlt időszakban: léteznek természettudományi, közgazdasági, társadalomtudományi, műszaki és ökológiai megközelítések. Érdekes lenne

⁵⁵ Az alfejezet Menyhárt Zsolt (2019): A közigazgatás és a közigazgatási eljárás hatékonysága in: Boros Anita, Patyi András (szerk.) A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája, Budapest, Dialóg Campus bővített és átdolgozott változata.

megvizsgálni valamennyi tudományterület hatékonysági szempontrendszerét,⁵⁶ azonban figyelemmel a kutatási témánkra csak egy-két releváns példát ragadunk ki a szakirodalom bőséges tárházából.

A gazdasági hatékonyság általánosságban „a ráfordítások értékének és az elért eredmény értékének aránya két lehetőség összehasonlítása során. A hatékonyság alapvetően gazdasági fogalom. A gazdasági szereplők leggyakrabban termelési eredményekben, vagy pénzben mérik a hatékonyságot, mert céljuk többnyire a hozamok és ráfordítások pénzben is mérhető különbségének a maximalizálása.”⁵⁷ Az kétségtelen, hogy a közigazgatás hatékonysága más természetű, mint a gazdasági, üzleti szféra hatékonysága. A közigazgatás esetében ugyanis a pénzügyi eredmények kimutatása meglehetősen nehézkes.

A hatékonyság közigazgatási szempontú megközelítése kapcsán általában a közigazgatás (vagy az igazgatás) egyes fogalmi elemeinek vizsgálatával foglalkoznak a szakirodalom képviselői, jelesül a szervezettel, a személyi állománnyal és a közigazgatás tevékenységével. Természetesen ezeknek az elemzéseknek a legfőbb kérdése az, hogy miként tud a jó állam koncepciójának eredőjén a közigazgatás hatékonysága manifesztálódni.

Lőrincz Lajos a közigazgatás hatékonyságát vizsgálva megállapította, hogy a hatékonyság „az adott célkitűzés elérésére fordított erőfeszítés és az elért eredmény egybevetéséből adódó, a teljesítmény értékelésére vonatkozó viszonzszám”.⁵⁸ A közigazgatás külső hatékonysága a közigazgatás tevékenységének külső, társadalompolitikai mérésén alapszik, vagyis alapvetően a társadalmi megelégedettség mutatója. Ezzel szemben a közigazgatás belső hatékonysága a közigazgatás belső munkájának hatékonysága, amely a munkaszervezés, a ráfordított erőforrások, a

⁵⁶ Ehhez lásd részletesebben: Nábrádi András – Pető Károly (2009): A különböző szintű hatékonysági mutatók. In: Tartamkísérletek a mezőgazdaság szolgálatában. Debrecen, Debreceni Egyetem Kutató Központja. 1–22.

⁵⁷ Kopányi Mihály (1993): Mikroökonómia. Budapest, Műszaki Könyvkiadó. Idézi: Nábrádi–Pető 2009.

⁵⁸ Lőrincz LAJOS (2005): A közigazgatás alapintézményei. Budapest, HVG-ORAC, 66.

feladat ellátásához szükséges idő, az ügyintézési folyamat gyorsasága, hibátlansága, pontossága, nyilvánossága, átláthatósága mutatói által mérhetők.⁵⁹

Gajduschek György – elsődlegesen a bürokratikus szervezeti kérdések elemzése során kifejtett – álláspontja szerint „a hatékonyság kérdése egyfelől a belső szervezeti felépítés és működés, másfelől a szervezet társadalmi beágyazottságának és funkciójának eredője.”⁶⁰

A hatékonyság szorosan összefügg az eredményesség⁶¹ kérdéskörével. Jenei György megfogalmazásában „a hatékonyság annak a mértéke, hogy mennyibe került minden egyes kimeneti egység. Az eredményesség pedig annak a mértéke, hogy milyen a minőségi szint, mennyiben érték el a tevékenységgel a kitűzött célt.”⁶² Az eredményesség leginkább a „kitűzött társadalmi célok elérésén mérhető a (output) kibocsátással és annak révén elindított hatásláncsal a közigazgatás ügyfeleire.”⁶³

Ha megvizsgáljuk a hatékonyság és az eredményesség megjelenését a jogszabályok területén, leginkább az állapítható meg, hogy a jogszabályok fogalmi szinten itt-ott rendelkeznek ugyan ezekről a kérdésekről,⁶⁴ azonban azok tartalmát illetően hallgatnak. Mind a két fogalom tekintetében szükséges valamilyen teljesítménymérés, amely a közigazgatási eljárás tekintetében eléggé nehézkes, hiszen hivatalos ügyfél-

⁵⁹ Lőrincz 2005a, 66–69.

⁶⁰ Gajduschek György (2000): A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátosságainak magyarázatában. Doktori értekezés, Budapest, ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola.

⁶¹ Lásd: Magyary 1942c, 50.

⁶² Jenei György (2010): A kormányzati hatékonyság, teljesítőképeség és funkcióteljesítés. Politikatudományi Szemle, 19. évf. 3. sz. 7–25.

⁶³ Mezey Gyula (2013): A közigazgatási teljesítmény- és minőségmenedzsment néhány összefüggése. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2013/3. sz. 103–110.

⁶⁴ Lásd például a pénzügyi közvetítőrendszer egyes szereplőinek biztonságát erősítő intézményrendszer továbbfejlesztéséről szóló 2014. évi XXXVII. törvény 7. § (8) b) pont, 12. § (4)–(5) bekezdés, 14. § (3) bekezdés; a pénzügyi közvetítőrendszer egyes szereplőinek biztonságát erősítő intézményrendszer továbbfejlesztéséről szóló 2014. évi XXXVII. törvény 89. § (6) bekezdés a) pont, vagy 97. § (1) bekezdés; az egyes fizetési szolgáltatókról szóló 2013. évi CCXXXV. törvény 13. § b) pont, 20. § c) pont, 70. § (10) bekezdését; a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 66. § (2) bekezdés; a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény 22. § (4) bekezdés; a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény preambuluma; a járáások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény preambuluma vagy éppen a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény preambuluma, 18/D. § (1) bekezdés, 80. § (2) bekezdés.

elégedettségi vagy éppen szervezeten belüli összemérhető és elemezhető statisztikai adatok nem állnak rendelkezésre.

Magyarország Alaptörvénye a hatékonyságról egy helyen szól, nevezetesen a XXVI. cikkében, amely az új műszaki megoldások és a tudomány eredményeinek az alkalmazása vonatkozásában említi az állam működésének hatékonyságát. Az Alaptörvény szellemisége mentén a Magyar Program legfontosabb stratégiai célja az állami működés hatékonyságának, a közszolgáltatások színvonalának emelése: a hatékony nemzeti közigazgatás megteremtése volt.

A Magyar Program hatékonyságfogalma több, a különböző szerzők által a korábbiakban már említett fogalmakat egyesítő gyűjtőfogalomként jelenik meg: eredményes egy feladat végrehajtása, ha a kitűzött feladatot az elvárt mértékben sikerül teljesíteni. A gazdaságosság már nemcsak az elérendő eredményt, hanem az eredmény eléréséhez biztosított ráfordításokat is figyelembe veszi. Eszerint gazdaságos egy feladatvégrehajtás, ha az elért eredmények és a tevékenységre fordított ráfordítások a tervezettek szerint alakulnak, vagy annál jobb az arány. Szintén a hatékonyság fogalomrendszerében jelenik meg a hatásosság, amely a hatékony feladat-végrehajtás esetén az időben, térben és a körülmények összességében nem idéz elő olyan változást, ami lerontja részben vagy egészben magát a feladatot vagy az attól remélt eredményt. A biztonságosság követelménye eszköz lehet ahhoz, hogy egy feladat valóban hatékonyan működjön. A folyamatok tekintetében szükséges az is, hogy a folyamatok az arra jogosult számára követhetők és a döntése szerint befolyásolhatók, azaz felügyelhetők legyenek. A fogalomcsoport utolsó eleme pedig nem más, mint a fejlődés követelménye.⁶⁵

A közigazgatási eljárás hatékonysága gyakorlati jelentőséggel is bír, ami például tetten érhető a vállalkozásokat érintő adminisztratív terhek lefaragására tett intézkedésekben. A magyar kormány 2010-ben célul tűzte ki az adminisztratív terhek jelentős mértékű csökkentését, ezzel javítva a hazai gazdasági szereplők, elsősorban a kis- és közepes vállalatok versenyképességét és helyzetét a világ gazdasági piacon.

⁶⁵ Forrás: <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgasat-fejlesztesi-Program.pdf> (A letöltés dátuma: 2014. 10. 02.) 18.

A közigazgatási eljárás hatékonyságának vizsgálatával mindeddig sok szerző nem foglalkozott, számos szakirodalmi mű keletkezett azonban a közigazgatási eljárás gyorsítását, egyszerűsítését érintő javaslatokkal kapcsolatban. Terjedelmi korlátokra figyelemmel most minden szerző művét nem tudjuk ismertetni, ezért csak néhány releváns megjegyzést tennénk azzal kapcsolatban, hogy milyen kérdések azok, amelyek a közigazgatási eljárás megítélését, külső és belső hatékonyságát meghatározzák. A 2016. évi CL. törvény *az általános közigazgatási rendtartásról* (a továbbiakban: Ákr.) a hatósági eljárás tekintetében az ügyfél számára a lehető legkényelmesebb és leggyorsabb ügyintézésért hatékony ügyintézés alatt, ahogy fogalmaz a törvény a 4. §-ban: „A hatóság a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.”

A szabályozottság elengedhetetlen az állam hatékony belső működése szempontjából, hiszen ha a közigazgatási eljárások egyszerűek, átláthatók, könnyen alkalmazhatók, akkor az ügyintézés folyamata is gyors, átlátható, hatékony lehet. Boros szerint az állam külső megítélése szempontjából is fontos a világos alapokra épített regularizmus, hiszen a hazai közigazgatási szervek számos esetben kerülnek kapcsolatba külföldi ügyfelekkel, illetve határokon átvéló ügyek esetében külföldi közigazgatási szervekkel.⁶⁶ Az ilyen jogviszonyokban, illetve együttműködési formációkban különös jelentősége van annak, hogy a hazai közigazgatási eljárásjog mennyire nehézkes, bonyolult. A transzparencia által érintett számos területen, legyen az a piaci verseny más tagállamok piaci szereplőivel, vagy éppen az uniós források minél szélesebb körű és minél hatékonyabb lehívása, amennyiben egy tagállam közigazgatási eljárási szabályai egyszerű, könnyen teljesíthető elvárásokat fogalmaznak meg az ügyfelek számára, az kedvezően hat az állam-állampolgári viszonyrendszerre, és ez számos esetben a fejlődés fontos záloga lehet. Az ügyfelek

⁶⁶ Boros (2014) i.m. 70.

mindennapi élete, elégedettsége, valamint az életminőség szempontjából fontos közigazgatási kritériumok.⁶⁷

Az állam működésének és a közigazgatási eljárások hatékonyságának vizsgálata nem előzmény nélküli és nem hazai találmány. Számos nemzetközi dokumentum közül kiemelendő az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése felkérésére a Miniszteri Bizottság által 2007. június 20-án elfogadott ajánlás a „Jó közigazgatásról”, amelyben többek között azt is hangsúlyozták a szerzők, hogy:

- a) a közigazgatásnak az állampolgárok számára bizonyos szolgáltatásokat kell nyújtania, útmutatókat és szabályzatokat kell kibocsátania az állampolgárok segítésére;
- b) amikor a közigazgatásnak cselekednie kell, azt észszerű időn belül kell tennie;
- c) a közigazgatás tétlenségét, késedelmes eljárását vagy hivatali kötelezettségei megsértését megfelelőképp szankcionálni kell;
- d) a jó közigazgatást minőségi jogalkotásnak kell biztosítania;
- e) a jó közigazgatás azt jelenti, hogy a szolgáltatásoknak ki kell elégíteniük a társadalom alapvető szükségleteit;
- f) a jó közigazgatás sok esetben magában foglalja
 - a. egyfelől az állami aktusok által érintett jogok és törvényes érdekek,
 - b. másfelől az általában vett közösség, különösen pedig a gyengék és veszélyeztetettek érdekeinek védelme közötti megfelelő egyensúly megcélzását,
 - c. annak felismerését, hogy az egyének érdekeit az állammal való kapcsolataikban védő eljárásoknak bizonyos körülmények között védeniük kell mások vagy az egész közösség érdekeit is;
- g) a jó közigazgatást nem csupán a jogi eszközök befolyásolják, hanem az a szervezés és az irányítás minőségétől is függ.⁶⁸

Az Európai Unió felismerte, hogy a hatékonyság és a demokrácia párhuzamos működtetése és fejlesztése a partneri hálózat felkarolásában keresendő. Ezért az Európai Bizottság és a Régiók Bizottsága összefogott, és megalkotott egy Fehér

⁶⁷ Boros (2016) i.m. 1.

⁶⁸ ReNEUAL Model Rules (2011) - az Európai Unió közigazgatási eljárási modelltörvénykönyve.

könyvet az európai kormányzásról.⁶⁹ A fehér könyvek az EU által fontosnak ítélt szakpolitikákat körbejáró és részletesen elemző stratégiai dokumentumok, amelyek nem kizárólag a felülről lefelé elvet igyekeznek érvényesíteni, hanem a demokratikus megoldásokat keresik, és involválják döntés-előkészítéseik során a tagállamokat és a szubnacionális kormányzati szinteket, tehát a régiókat és a helyi-lokális autoritásokat.

IV. 2. Transznacionális közszolgáltatás-nyújtás

Az elektronikus kormányzat alapvetően három tudományterület határán jött létre: közigazgatás-tudomány, az informatika és IKT tudomány, valamint a szervezés és vezetéstudomány határmezsgyéjén. Mindhárom tudományterület egyformán fontos a fogalmi definiálásnál, ugyanis amennyiben bármelyiket is háttérbe szorítjuk, az a teljes fogalmi megértés zavarát okozhatja. Miért is állítjuk ezt? Az angol *electric government* kifejezés és annak rövidítése – az *e-government* – meghódította az egész világot, magyarra pedig elektronikus közigazgatásként, - röviden *e-közigazgatás* – fordítjuk. Mint fogalmi kategória helyes az „e-állam” vagy „e-közszféra” megnevezés is, azonban ezek a kifejezések nem terjedtek el. Magyarország és az Egyesült Királyság politikai berendezkedése, államszervezési modellje azonban jelentősen eltér egymástól, és számításba kell venni az adminisztrációs struktúrák közötti különbségeket is, „így nem különböztethető meg egymástól külön ‘közigazgatás’ és ‘e-közigazgatás’...az a leghelyesebb megközelítés, ha az angolszász *e-government* fogalom alatt a továbbiakban a digitális állam közigazgatását (az *e-közigazgatást*) értjük.”⁷⁰

Az ENSZ illetékes munkacsoportja meghatározása szerint az *e-közigazgatás* „az információs és kommunikációs technológiák használatát jelenti annak érdekében, hogy elősegítse az eredményes és hatékony kormányzást, megkönnyítse a

⁶⁹ Europäische Kommission (2001): *Europäisches Regieren - Ein Weissbuch KOM(2001) 428 endgültig*.

⁷⁰ Sántha et al. (2015): A magyar *e-közigazgatás* erőforrástérképe, in: Gerencsér, Berkes, Varga Zs. (szerk.) *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*, Budapest, Pázmány Press, 112-113.

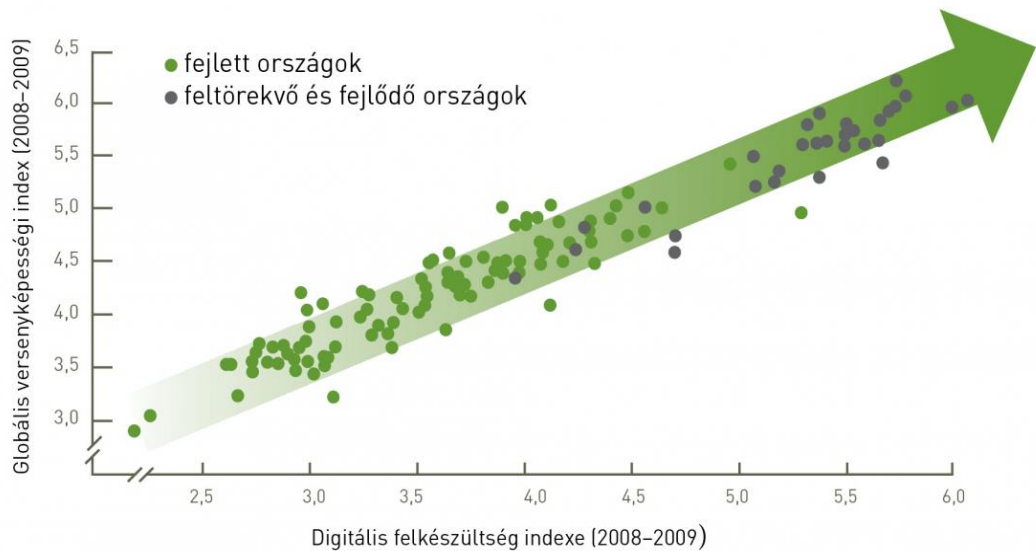
kormányzati szolgáltatásokhoz és a nyilvános információkhoz történő hozzáférést, illetve elszámoltathatóbbá tegye a kormányzást az átláthatóság számára.”⁷¹

A 2015. évi CCXXII. az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló törvény úgy fogalmaz: „8. § (1) Az ügyfél - törvény, eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotott kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában - jogosult az elektronikus ügyintézés biztosító szerv előtt az ügyei intézése során ügyintézési cselekményeit elektronikus úton végezni, nyilatkozatait elektronikus úton megtenni.”

Vivian Reding korábbi európai biztos szavaival élve: „Az e-kormányzat immár sokkal több politikai játékszernél: az európai közigazgatás korszerűsítésének nélkülözhetetlen eszköze.” Hazánk relációjában ez a szemléletmód várhatóan mind konceptuális, mind gyakorlati szempontból olyan eseménysorozatot generál, ami az elektronikus közigazgatást és közszolgáltatásokat, tehát a 21. századi digitális állam igazgatásszervezési módszereit új (infokommunikációs) technológiai alapokra helyezi. Az irányok kijelölése megtörtént, és 2010 óta tudatos tervezés, stratégia- és jogszabályalkotás zajlik, azonban az ún. Digital Frontrunner országokhoz (pl. Belgium, Észtország, Dánia, Hollandia, Svédország) viszonyítva hazánk egyelőre a Digital Challengers (pl. V4-ek, Lettország, Litvánia, Bulgária, Románia) országok körébe tartozik.

⁷¹ Forrás: http://www.itu.int/wsis/docs/background/themes/egov/pacific_council.pdf

5. ábra Digitális felkészültség és versenyképesség



Forrás: World Economic Forum

Az e-közigazgatásnak nagy szerepe van a reformfolyamatokban, ugyanis ma már elképzelhetetlen olyan sikeres, az állami működés felülvizsgálatát, megújítását célzó közigazgatási reform, amelyben ne kapna kiemelt szerepet a közigazgatás belső/szervezeti folyamatainak és külső/lakossági szolgáltatásainak elektronizálása. Ahogyan a Digitális Jólét Program 2.0 Stratégiai Tanulmány is megfogalmazza: „A projekteknél két szereplő szempontjai nélkülözhetetlenek: a polgáré, akiért a rendszer van, és a hivatali dolgozóé, akinek dolgoznia kell a rendszerrel.”⁷²

Egy jól működő elektronikus közigazgatás esetén az állampolgároknak – akik a közszolgáltatást igénybe vevő ügyfelei - nem kell ismerniük a közigazgatás felépítését, vagy a kormányzati struktúrát ahhoz, hogy hivatalos ügyeiket akár otthonról, akár egy ügyfélszolgálat (pl. kormányablakok) segítségével egyszerűen el tudják intézni. Ami fontos számukra, hogy az adataik mindig biztonságban vannak, és csak a rendelkezésük szerinti célra használják fel azokat. Az e-közigazgatás ez utóbbira is garanciát tud nyújtani, hiszen az ügyfél akár arról is rendelkezhet, hogy a különböző típusú ügyintézők esetében eltérően kezeljék az adatait. Igény esetén

⁷² DJP 2.0.

információt kaphat arról, hogy adatait ki és milyen célra használta. Az internet alapú alkalmazások olcsóbbá teszik az adatgyűjtést és adattovábbítást, valamint az információk biztosítását a közszféra ügyfelei számára. Szignifikáns megtakarítások származnak az adatok kormányon belüli, illetve az önkormányzatok és a központi közigazgatás közötti megosztásából (shared database).

Nemeslaki András két feltételrendszert jelöl meg, amelyek meghatározó módon teszik keretbe a közszféra digitális átalakulását, a 21. századi modernizációs kihívásoknak való megfelelést, tehát az ún. okos közigazgatást: a stratégia és az infrastruktúra meglétének kettőse.⁷³ Ezt a két fontos fundamentumot szükséges számításba venni a digitális fejlesztéseknél. Széles körben ismert, hogy Észtország a világon élen jár az elektronikus közigazgatási infrastruktúra építésében. Ezzel együtt az észt lakosság – az emberek mindennapi felfogása is adaptálódott a digitális életvitelhez. Az országban már csak a házasságkötés, a válás és az ingatlan adás-vétel igényel személyes jelenléte az ügyintézésben, minden más digitálisan is intézhető.

Más élenjáró országokban is jellemző, hogy a hatóságok dinamikus ütemben építik digitális szolgáltatásaikat, mint ahogy a vezető technológiai cégek dobják piacra új termékeiket, a felhasználók igényeire szabva. Ez azonban önmagában még nem elegendő ahhoz, hogy magán a hatósági intézményrendszeren belül is megváltozzanak a munkafolyamatok és a gondolkodásmód. Ahogy fentebb utaltam tehát rá, a mentális felkészültséget, az ún. „digitális hozzáállást” is adaptívvá kell tenni a technológiai alapon szervezett szolgáltatásokra, és ez igaz nem csak kifelé – az állampolgárok felé – hanem befelé, a szolgáltatást nyújtók és üzemeltetők irányába is. Ahhoz, hogy ez is teljesüljön, aktív kormányzati részvételre van szükség. A McKinsey Alapítvány öt fő feladat teljesítését látja szükségesnek a közszféra digitális átalakításához:⁷⁴

- átfogó digitális stratégia és célrendszer kialakítása;
- közös IT-platform kialakítása;
- technikai sztenderdek definiálása;
- a változások támogatása jogalkotással;

⁷³ Nemeslaki András (2018): Okos városigazgatás in: Sallai Gyula (szerk.) Az okos város (Smart city), Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 95-102.

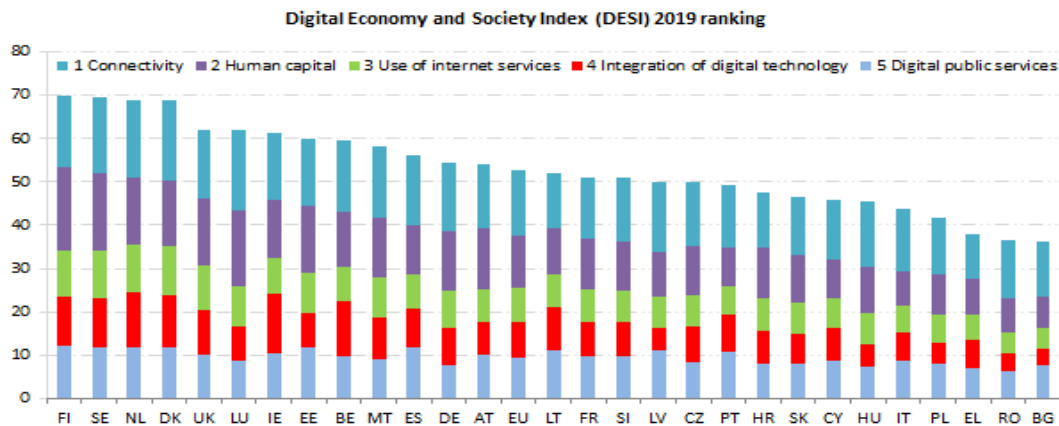
⁷⁴ McKinsey: The rise of Digital Challengers, Digital McKinsey, 2018. 13-15.

2020. 05. 08.

- a hatóságok segítése pilot-projektekkel a kritikus digitális képességek felépítéséhez.

A kutatások tapasztalatai azt mutatják, hogy ahol a kormányzat elkötelezte magát ezekre, és azokat jól végezte el, ott komoly eredményeket értek el a digitális közszolgáltatások adaptálásában. A McKinsey szerint a legjobb eredmények ott mutatkoznak, ahol ezeknek a feladatoknak a végrehajtását egy erre létrehozott központi kormányzati szervezet irányítja. A digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutató (DESI) alapján készült ranglistán hazánk a 22. helyezett.

6. ábra DESI ranglista, 2017.



Forrás: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>

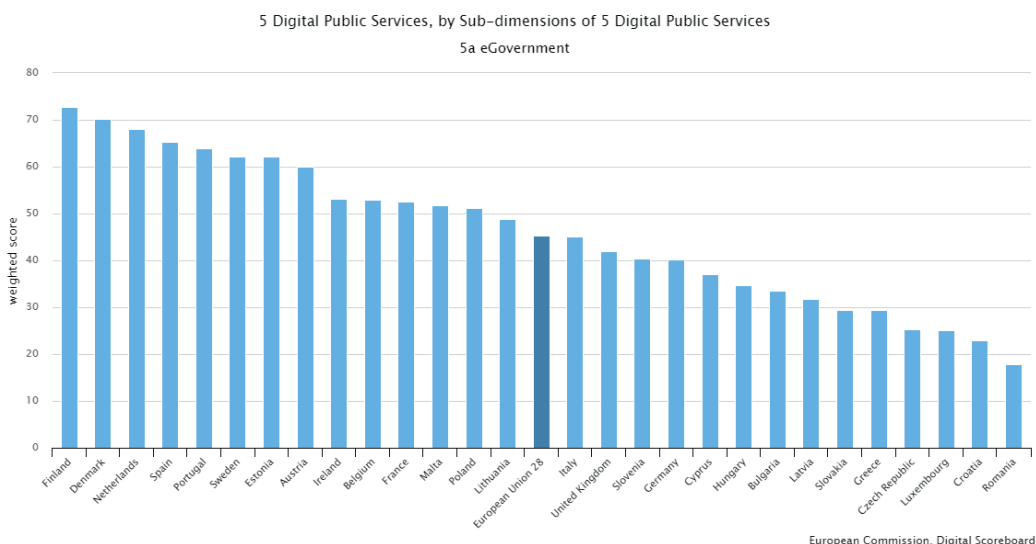
Nemeslaki szerint az okos kormányzás négy szinten valósítható meg, illetve négy egymásra épülő szervezési struktúrára építhető fel. Az első szint áll a legközelebb a hagyományos közigazgatási modelltől alkotott vízióhoz, amíg a negyedik és egyben utolsó szinten egészen újszerű struktúrák jöhetnek létre. A szervezeti tanulás és a belső kezdeményezések kialakulása az, ami egyesül az elkötelezettséggel, a fogékonysággal és az operatív vezetés hatékonyságával.

Az e-government Development Index (EGDI) három komplex területen értékeli az egyes országok infokommunikációs fejlettségét:

- a) A telekommunikációs infrastruktúra területén,
- b) online szolgáltatások területén,

c) és humán tőke szegmensben.⁷⁵

7. ábra Magyarország helyezése a közszolgáltatások területén a DESI felmérési rendszerben



Forrás: Nemeslaki (2018)

Az info-kommunikációs technológia (a továbbiakban: IKT) egyre növekvő szerepet tölt be a gördülékeny, polgárközpontú/ügyfélbarát és hatékony közigazgatás kiépítésében. Ezzel együtt a Duna régió több országa – az EU-n belül és kívül egyaránt - kihívásokkal küzd ebben az ügyben. Ráadásul a tagjelölt országokon egy plusz teher is van, az EU jogszabályi anyagának implementációjára történő felkészülés.

Tózsza István⁷⁶ véleménye szerint a legmagasabb, célhoz kötött szint eléréséhez az egész, Közép-Európában jellemzően „porosz” berendezkedésű igazgatási attitűdöt kellene megváltoztatni, ami lényegében az egész igazgatási szervezet új alapokra helyezését jelenti a szolgáltató, ügyfélközpontú, ügyfélbarát közigazgatás elérése jegyében, és a hagyományosan papíralapú helyett az elektronikus, internet-alapú ügyintézés lehetővé tételét. A felmérések szerint – cseppet sem meglepő módon – pozitív összefüggés mutatkozik az internethasználat gyakorisága és az e-közigazgatási szolgáltatások igénybevételének intenzitása között: a napi internethasználók (ide értve

⁷⁵ Nemeslaki (2008) i.m. 96.

⁷⁶ Tózsza István (2012): Virtuális tér és közigazgatás. Magyar Közigazgatás, 2. évf. 2. sz. 5.

a mobilinternet-használókat is) több mint 20%-kal nagyobb arányban vesznek igénybe e-kormányzati szolgáltatásokat, mint azok, akik ritkábban interneteznek. Ez az összefüggés a maga természetes módján magyarázza a digitális írástudásra való oktatás fontosságát és egyértelműen prognosztizálható, hogy a jövőben megkerülhetetlenné válik az állam által biztosított szolgáltatások, az ügyintézők és a lakosság közötti interakcióban.

1. táblázat E-Kormányzati szolgáltatások igénybe vevői

Az internethasználat intenzitása	
Nem napi használó	Napi használó
%	%
50%	62%
Mobilinternet-használat	
mobilinternetet nem használó	mobilinternet-használó
%	%
55%	66%

Forrás: eGovernment Benchmark, 2012

Az e-közigazgatási szolgáltatások tehát segítik a vállalkozások versenyképességét, és csökkentik az ún. adminisztratív-bürokratikus költségeket, például az új vállalkozások bejegyzésére vagy egyéb hatósági ügyintézésére fordított idejét. Így a vállalkozások a sorban állás helyett az alaptevékenységükre tudnak fókuszálni, ami javítja profittermelő képességüket. A képzésekkel és munkahelyekkel kapcsolatos tájékoztatások egyszerű elérhetősége gyorsabb és nagyobb elhelyezkedési esélyeket biztosít az érintettek számára, és támogatja a vállalkozások munkaerő-keresésének hatékonyságát. A közszféra információinak és adatainak elérhetővé tétele javítja a vállalkozások tájékozódását, és új vállalkozási tevékenységeknek nyit szabad utat.

Közpolitikai értelemben véve a jobb kormányzati szolgáltatások nyújtása az állampolgárok részére, a vállalatok és az iparágak közötti kölcsönös viszony, valamint a gazdasági szféra és az állam javítása, az adózási feltételrendszer, a polgárok nagyobb mértékű bevonása a közpolitikai döntések meghozatalába (deliberatív demokrácia), az információkhoz való jobb hozzáférhetőség, az állam lakossági megítélésének javulása – és még folytathatnánk a sort - mind egy-egy fontos eleme az innovációnak. Az alábbiakban áttekintünk néhány, a gyakorlatba is sikeresen átültetett és alkalmazott megoldást, először nemzetközi, majd hazai példákkal szolgálva.

Kötelező digitalizáció Dániában

A legfrissebb e-government stratégia (2011-14) nagyratörő célokat fogalmaz meg Dániában a digitális kommunikáció népszerűsítésében. Gyakorlatilag kötelezővé teszi a közigazgatási szervek és a vállalkozások közötti elektronikus kapcsolatfelvételt. 2013-tól az összes hivatalos levél és megkeresés digitális vagy elektronikus formában kerül megküldésre. A dán kormányzat weboldalt is üzemeltet, ahol az összes digitális úton elérhető bejelentési lehetőség lehívható.

A határok elleni offenzíva

Három szomszédos partnerrégió (Felső-Ausztria, Dél-Csehország, Bajorország) közös projektje a „határok elleni offenzíva”. A programban kifejtett közös munka elsősorban azokra a szolgáltatásokra irányul, amelyek jellegükből fakadóan könnyen „átlépik” a határokat (pl. építőipar). A háromoldalú összefogás mindenekelőtt a munkavállalás elől kísérli meg elgördíteni az adminisztratív akadályokat. Ezért létrehoztak egy weboldalt⁷⁷, ahol ki lehet választani, hogy hol szeretne a munkavállaló dolgozni. Ezután megjelennek a legfrissebb rendelkezések, amelyek elmagyarázzák az egyes eljárási procedúrákat, előkereshetők a határidők és a témában rendezett konferenciák ideje, de a fontosabb formulák is letölthetők (mindez német és cseh nyelven).

⁷⁷ A weboldal elérhetősége: www.grenzoffensive.org.

2020. 05. 08.

Az alábbiakban a magyarországi elektronikus közigazgatási jó gyakorlatokra is hozok egy-egy példát a törvényhozás és a végrehajtás hatalmi ágakból.

Határon átvívelő parlamenti rendszer

Az Országgyűlés a törvényhozás színhelye, ahol az ország működése szempontjából fontos jogszabályok születnek, ráadásul hatalmas mennyiségű adathalmaz képződik a napi munka során. Ezért fontos a digitális átállás a szélesebb érelemben vett közigazgatás, - tehát a törvényalkotás területén is. Az Országgyűlés Hivatala kifejlesztette a Parlamenti Informatikai Rendszert (ParLex), amely összetettségét tekintve a világon egyedülálló olyan dokumentumszerkesztő és folyamatkezelő alkalmazás, amely figyelembe véve a jogszabályszerkesztési szabályokat, a parlamentben alkalmazott speciális jelölésekkel ellátott munkaanyagok szerkezetét és a tárgyalási folyamatokat, jelentősen megkönnyíti a képviselői munkát.

8. ábra A ParLex logója



Forrás: <https://www.parlament.hu/parlex>

A rendszert 2017 tavasza óta tudják használni a képviselők, bárholonnan és bármikor be tudnak lépni a platformra, amely felhasználóbarát, továbbá képes a felhasználói hibák javítására és lehetővé teszi, hogy egyszerre több jogosultsággal rendelkező is dolgozzon ugyanazon az előterjesztésen. Emellett folyamatosan fejlesztik a webalapú

rendszer, ezáltal a törvényjavaslatok, és módosító indítványok benyújtása, szövegezése egyszerűbb lett, és sok eleme pedig automatizálttá vált.⁷⁸

A nyilvános diskurzus, az aktabetekintési jog garantálása minden EU-s állampolgárnak fontos kezdeti lépcsőfokok voltak. Az egyik legfontosabb lépcsőfok az európai folyamatban és a döntésekben való részvétel elősegítése. Az európai polgárság részvétele a döntéshozatalban és az aktív igény a döntésekre kettős hatásmechanizmusa: a rálátás képessége és ráhatás igénye az európai kormányzás szerveződésének az alapja. *„A regionális és helyi önkormányzatok a kétségbevonhatatlan demokratikus legitimitás letéteményesei. Mivel a polgárokkal szemben közvetlen felelősséggel tartoznak, túlnyomó részben ők képviselik az Európai Unión belüli demokratikus legitimitást, és jelentős részben gyakorolják a politikai hatalmat.”*⁷⁹ Az a tendencia figyelhető tehát meg, hogy a nemzetközi és az európai intézmények az elmúlt években, évtizedben megerősítették a regionális és helyi önkormányzatok globális jogalkotásban betöltött szerepét, aminek a nemzetközivé válásában a digitalizációs folyamatok és eszközparkok fontos technikai háttérrel adnak.

IV. 3. Transznacionális együttműködés a területi kohézió jegyében

Az Európai Unió és a tagállamok közötti területi politikát, illetve annak területi operatív dimenzióját kívánom megvilágítani, kitérve a fennálló gyakorlati, eljárási anomáliákra és bemutatva a hatékonyabb területi alapú együttműködés megoldási alternatíváit. A területi kohézió szempontjából a makrorégiók jövőbeli szerepét, és eszköztárát is érdemes nagyító alá venni.

A Lisszaboni Szerződésben a területi kohézió bekerült a közösségi alapcélok közé, ez bizony áttörés volt, és kedvezően hatott az európai területi politikára. A Területi Agenda 2020 az Európai Unió átfogó, területpolitikai dokumentuma, amit a 2011-es magyar elnökség alatt, Európa területi tervezésért és területfejlesztésért felelős miniszterei fogadtak el, és amiben leszögezték, hogy fontos „stratégiai iránymutatások

⁷⁸ Országgyűlés Hivatala (2018): Parlamenti jog - Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények, Budapest, 347-349.

⁷⁹ Régiók Bizottsága (2009) i.m. 24.

biztosítása a területfejlesztés számára, elősegítve ezáltal azt, hogy a különböző politikákban valamennyi irányítási szinten megjelenjen a területi dimenzió, valamint annak biztosítása, hogy az Európa 2020 stratégia a területi kohéziós elveknek megfelelően valósuljon meg.”⁸⁰

A Területi Agenda 2020 tartalmaz egy kitételt, ami arról szól, hogy a területi kohéziós célrendszer a szubszidiaritás elvét a többszintű kormányzáson keresztül szem előtt tartva valósítható meg. Mindenesetre a szubszidiaritás elve a helyi és uniós együttműködés fejlesztésére alkalmas lehet, ehhez azonban javítani kell a két szint közötti kommunikációt, a Községnek bíznia kell a helyi bürokráciákban, melyeknek képessé kell válniuk a megnövekedett felelősséget a helyi lakosok szolgálatába állítani. Henry Kissinger szerint „a decentralizáció a demokrácia legmagasabb formája,” azonban a helyi közhatalom politikaformáló szerepe korszerű európai struktúrák nélkül elképzelhetetlen hogy megerősödjék. Éppen ezért a területi kohézió kiemelten fontos szerepe a szupranacionális és nemzeti szint alatti helyi területi entitások helyzetbe hozása. A Területi Agenda 2020-ban a szakminiszterek hat területi prioritásban állapodtak meg:

1. A policentrikus és kiegyensúlyozott területi fejlődés elősegítése.
2. Az integrált fejlesztés ösztönzése a városokban, valamint a vidéki és sajátos adottságú régiókban.
3. A határokon átnyúló és transznacionális funkcionális régiók területi integrációja.
4. A régiók erős helyi gazdaságokon nyugvó globális versenyképességének biztosítása.
5. A területi összeköttetés javítása az egyének, a közösségek és a vállalkozások érdekében.
6. A régiók ökológiai, táji és kulturális értékeinek kezelése és összekapcsolása.

Az Agenda kihangsúlyozza, hogy a „hasonló adottságokkal rendelkező vagy azonos kihívásokkal szembesülő térségek együttműködhetnek a közös megoldások keresésében, és területi potenciáljukat a tapasztalatok megosztása révén

⁸⁰ Magyar Elnökség (2011): Az Európai Unió Területi Agendája 2020. 3.

hasznosíthatják.”⁸¹ A leírás alapján identifikálhatjuk a makrorégiókat, hiszen tökéletesen rájuk illik a meghatározás, sőt az Agenda 53.) pontban a miniszteri grémium azt ajánlja, hogy az európai makroregionális stratégiák (a továbbiakban: MRS) által elért eredményeket és azok értékelését alapul véve támogassák a makrorégiók által meghonosított szemléletet.

A területi kohézióról a Bizottság zöld könyvet is készített, ami kettős célt tűzött ki: egyrészt szakma-politikai anyagként szolgál és kijelöli a jövőbeli perspektívákat, másrészt előrevetíti az érintett szakmai szervezetek álláspontjainak becsatornázását.⁸²

IV. 4. Transznacionális szemlélet az új MFF-ben

A többéves pénzügyi keret az Európai Unió öt, de jellemzőbben hét évre szóló költségvetés-pénzügyi tervezési dokumentuma, a Közösség egyik legfontosabb vívmánya. Segítségével a tagállamok és az uniós intézmények hosszútávú költségvetési keretet fektetnek le, ami a programok, és a projektek, valamint a közös célok elérését szolgálja, egyszersmind a pénzügyi határokat is kijelöli. A közösségi költségvetés elfogadása egy bonyolult, sokszereplős folyamat, valamennyi EU-s intézménynek jóvá kell hagynia a Bizottság által benyújtott javaslatot. Az Európai Bizottság függetlensége nélkülözhetetlen kritérium, hiszen ez az egyetlen olyan uniós szerv, amely a politika-alkotás, tehát a döntéshozás és a végrehajtás platformja is egyben.

Ahhoz, hogy tisztán megértsük, miért is olyan fontos középtávon, hét évre prognosztizálni a költségvetési irányzatokat, az alábbiakban ismertetem a két előirányzat csoportot: a kötelezettségvállalási előirányzatokat és a kifizetési előirányzatokat.

1. Kötelezettségvállalási előirányzatok

A kötelezettségvállalási előirányzatok azokból a jogi kötelezettségekből – szerződésekből, támogatási megállapodásokból, illetve határozatokból – eredő

⁸¹ Magyar Elnökség (2011) i.m. 4.

⁸² Európai Bizottság (2008): Zöld könyv a területi kohézióról - Előnyt kovácsolni a területi sokféleségből, COM(2008) 616 végleges, 8.

költségek teljes összegét fedezik, amelyeket az EU a többéves pénzügyi keretbe tartozó egyes években vállalhat. Vagyis ezek azok az összegek, amelyek elköltésére az EU egy adott évben ígéretet tehet, majd ugyanabban az évben vagy több év alatt ténylegesen el is költhet.

2. Kifizetési előirányzatok

A kifizetési előirányzatok a többéves pénzügyi keret adott évében esedékes kiadásokat fedezik. Ezek a kiadások azokból a jogi kötelezettségekből erednek, amelyeket az EU ugyanabban az évben és/vagy korábbi években vállalt.

A Bizottság 2018. május 2-án kiadott közleménye a *Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára* címmel új, korszerű költségvetést kínál az EU-27-eknek. Az aktuális hosszú távú költségvetési időszak 2020. december 31-ig tart. A következő, 2012-2027. közötti időszakra szóló terveket 2018 májusában ismertette az Európai Bizottság, a Parlament pedig még abban az évben, novemberben elfogadta a Bizottság álláspontját. A képviselők tavaly októberben ismét megerősítették azt.

9. ábra Az új MFF 2021-2027.

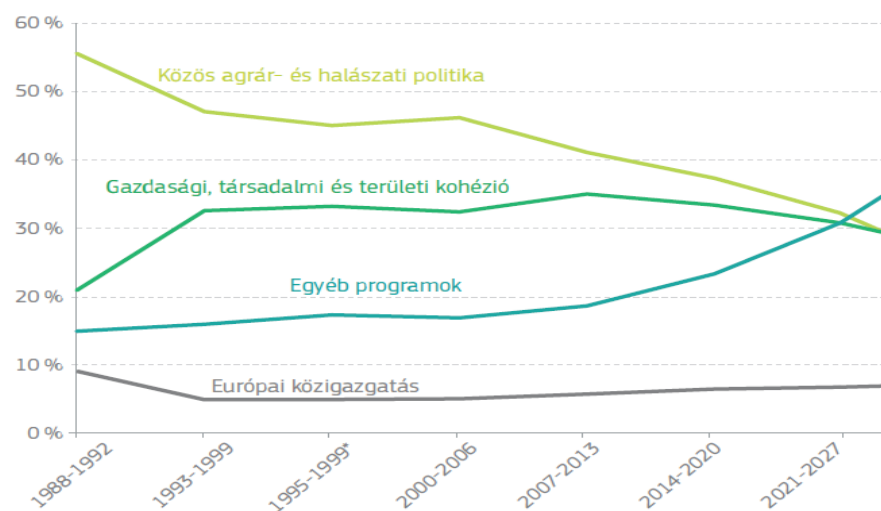


Forrás: Finn Elnökség oldala

Időközben arra is fény derült, hogy az Európai Bizottság milyen konkrét reformokat tervez az új költségvetési időszakra, és a számok hogyan alakulnak.

A Bizottság által készített diagramot közzéteszem abból a célból, hogy az eltolódó szakpolitikai hangsúlyváltások markánsan érzékelhetővé váljanak.

10. ábra A fő szakpolitikai területek helyzetének alakulása



Forrás: Európai Bizottság

*Az 1995-ös bővítésnek megfelelően kiigazítva

Forrás: Európai Bizottság

IV. 4. 1. A kohéziós politika az új MFF-ben

Mindig az egyik legérdekesebb témakör az MFF-n belül a kohéziós politika kérdése, hogy milyen strukturális „átszabáson” megy majd keresztül a kohéziós politika és az allokációs szisztéma a 2021-2027-es európai költségvetési ciklusban. Habár az Európai Bizottság nem adott ki külön vitaanyagot a kohéziós politikáról, viszont a témában készített, kapcsolódó munkadokumentumok alapján a fontosabb költségcsoport elemek kezdenek láthatóvá válni.

Továbbá a Strukturális Alapok kiadásainak módosítására az alábbi szempontok szerint kerülhet sor.

- A konvergencia aszimmetrikus megközelítése (makroökonómiai stabilizációs funkció kialakítása az euró térség számára);
- A szociális dimenzió megerősítése 2020. után (pl. fiatalok munkanélkülisége);
- A források racionalizálása: kettőségek megszüntetése, az alapoknak ki kell egészíteniük egymást;
- A gyorsabb implementáció az egyszerűsítés és a nagyobb flexibilitás által;
- A gazdasági kormányzáshoz való szorosabb kapcsolat kialakítása;

- A Berlin formula felülvizsgálata;
- Az eltérő földrajzi fókuszok;
- Új költségvetési szankciók a tagállamoknak.

Az Európai Bizottság a munkadokumentumokban kiemelten kezelte a jogállamiság kérdését, eszerint valamennyi tagállamnak bizonyítania kell, hogy a szabályozási keret szilárd, a vonatkozó uniós szabályokat betartják, valamint rendelkezésre állnak a szükséges igazgatási és intézményi kapacitások. A jogállamiság elvének megsértéséből keletkező hiányosságokat és azon pénzügyi kockázatokat, amelyeket okozhatnak, a Bizottság vizsgálja és terjeszti elő a Tanács számára. A fordított minősített többségi szavazás keretében a bizottsági javaslatot a Tanács által elfogadottnak kell tekinteni, kivéve, ha a Tanács minősített többséggel a bizottsági javaslat elutasításáról dönt.⁸³

Az új MFF-ben egyelőre úgy tűnik, hogy a kohéziós programok stratégiai szemléletében nem fog bekövetkezni gyökeres változás, tehát a támogatási bázis megállapításánál továbbra is a relatív egy főre eső bruttó hazai termék lesz az elsődleges szempont. A bizottsági döntés-előkészítésben ezt azzal indokolták, hogy a kohéziós politika fő célkitűzése nem változik, a gazdaságilag vagy strukturálisan elmaradott tagállamok és régiók felzárkóztatása az EU fejlettebb régióihoz. Az Európai Parlament és a Tanács közös rendelkezésekre vonatkozó 2013-as közös rendelete is leszögezi, hogy a makrorégiókat „többek között az ESB-alapok is támogathatnak, és amelynek célja meghatározott, a tagállamokhoz és az ugyanabban a földrajzi térségben található harmadik országokhoz kapcsolódó földrajzi területek előtt álló közös kihívások kezelése...”⁸⁴

Néhány tagállam és az EU intézményeinek jelzései alapján jelentős igény van arra, hogy különböző EU-prioritások mentén, több forrást allokáljanak bizonyos területekre, mint például a fiatalokékat sújtó munkanélküliség, a migráció kezelése, a belső és külső biztonság, a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás és a gyorsabb átállás a tiszta energiákra. Felmerült az Európai Bizottságon belüli egyeztetéseken, hogy a kohéziós politikák tematikus célkitűzéseinek számát csökkenteni kellene, s

⁸³ Európai Bizottság (2018) uo.

⁸⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (Common Provisions Regulations).

még jobban kell törekedni a megkettőzések elkerülésére. A gazdasági kormányzás célkitűzést és szemléletmódot még jobban integrálni kellene az Európai Szemeszterbe és az Országspecifikus Ajánlásokba. A teljesítményalapú költségvetés bevezetése is felmerült, mint egy jövőbeli lehetőség.

További kívánatos tevékenység lehet még a szabályozási keret további egyszerűsítése és a harmonizáció kiterjesztése. A Római deklaráció során, 2017 márciusában a tagállamok, az Európai Bizottság, az Európai Parlament és az Európai Tanács kifejezték azon elköteleződésüket, hogy továbbra is egy biztonságos, prosperáló, fenntartható, szociális és a világon aktív szerepet játszó Európai Uniót szeretnének.

Jóllehet a 2021-2027. közötti költségvetési keret már figyelembe vesz egyéb szempontokat is, mint például a munkanélküliség, az éghajlatváltozás vagy a migránsok (be)fogadása és integrációja. Ez utóbbi valószínűleg még éles viták alapját fogja jelenteni, különösen arra való tekintettel, hogy az EU politikai döntéshozói részéről egyre inkább az EU-n kívüli befogadó központok és állomások létesítését preferálják.

Természetesen a kohéziós és fejlesztési alapok minden egyes keretköltségvetés tárgyalásakor sarokpontot jelentenek, hiszen komoly összegekről, és mindent egybevetve a jövőnkéről van szó. A közzétett javaslatból kiderül, hogy a Bizottság a 2021-2027. időszakra a *Kohézió és értékek* fejezetén belül a gazdaság, társadalmi és területi kohézióra összesen 373 millió EUR-t szán folyó áron.

Összességében a kiegészítő hozzájárulások és a megtakarítások kombinációja révén az Európai Bizottság a 2021–2027. közötti időszakra 1 279 milliárd EUR kötelezettségvállalást tartalmazó többéves pénzügyi keretet javasol, amely az EU27-ek bruttó nemzeti jövedelme 1,114 %-ának felel meg.⁸⁵ Ez reálértéken lényegében megfelel a jelenlegi pénzügyi keretnek, beleértve az Európai Fejlesztési Alapot.

Corina Cretu európai biztos 2015. augusztusi beszéde alapján az alábbi négy kihívással kell szembe nézni a 2020. utáni időszakban, ami a költségvetési tervezést és a pénzügyi eszközök allokációját érinti:

⁸⁵ Az adatok a COVID-19 járvány előtti állapotokat mutatják. A pandémiás helyzet természetesen okozhat súlyponti eltolódásokat az új MFF-ben.

a) Rugalmasság

A menekültválság rávilágított arra a tényre, hogy az EU kohéziós struktúrái nem elég rugalmasak ahhoz, hogy elég gyorsan választ adjanak az új kihívásokra, vagy a megváltozott prioritásokra. Mivel a kohéziós források tervezhetősége megköveteli a kiszámítható és prediktív tervezést, ezért javaslatként az MFF-en belül tervezett, de a Kohéziós Alapon kívüli, rugalmasan átmozgatható pénzügyi alap létrehozása merült fel.

b) Gazdasági kormányzás

A gazdasági kormányzásról számos tanulmány született, ezért tételenen ezt nem kívánom kibontani. Fogalmi szinten annyit megjegyeznénk, hogy a gazdasági kormányzás egy komplex, biztonsági alapokon nyugvó gazdaságpolitikai metódus. Az intézmények és eljárások azon rendszere, amelyet az Európai Unió gazdasági célkitűzései, a fiskális, és a makrogazdasági politikák megerősített koordinációja és felügyelete, valamint a pénzügyi válságok kezelésére szolgáló keret létrehozása vezetett. Továbbá az EU és polgárai gazdasági és társadalmi fejlődésének támogatása céljából folytatott gazdaságpolitikai koordináció elérése érdekében hozták létre.

A kohéziós politika és a tágabban értelmezett gazdasági kormányzás⁸⁶ közötti kapcsolat erősödése látszik – a makroökonómiai környezet feltételeinek változása és a gazdasági válság begyűrűző hatása óta. A szakértők szerint a kihívást az jelenti, hogy megfelelően alátámasztva bizonyítani kell azt, hogy a kohéziós politika támogatja az Európa2020 célkitűzéseit és a fontosabb strukturális reformokat az egészségügy és az oktatás terén.⁸⁷

c) Teljesítmény

A 2013-as reform fokozottabb teljesítményorientáltsága a tematikus koncentráció követelményeivel, a célokkal, eredménymutatókkal és az eredményességi tartalékkal kapcsolatos világos beavatkozási logikát vezetett be. A kihívás ennél a prioritásnál az, hogy hiteles bizonyítékot szolgáltatasson a teljesítményről is a 2014-20-as években, és

⁸⁶ A gazdasági kormányzás fejleményei közé tartozik mind a fiskális, mind a makrogazdasági politikák megerősített koordinációja és felügyelete, valamint a pénzügyi válságok kezelésére szolgáló keret létrehozása (Forrás: europa.eu).

⁸⁷ Halmai Péter (2016): Európai integráció, gazdasági kormányzás, tagállami szuverenitás in: Koller Boglárka, Marsai Viktor (szerk.) Magyarország Európában, Európa a világban, Budapest, Dialóg Campus Kiadó.

hogy a teljesítményi keret hatékony eszköze legyen a haladás előrehaladásának, és mérésnek a 2020 utáni pénzügyi ciklusban is.

d) Egyszerűsítés

A közigazgatás összetettsége folytán rendkívüli kihívást jelent elsősorban audit és ellenőrzési tekintetben. Az adminisztratív terhek és előírások egyszerűsítésére felállított HLG (High Level Group) tett néhány javaslatot a szimplifikáció előmozdítására, de ezen javaslatok a szakpolitikai kereteket nem módosítják. A folyamat átgondolt megközelítést kíván, tudniillik a rendszerszintű szimplifikáció a jövőben a költségvetési hozzájárulás alól mentességet és felelősséget is jelenthet egyaránt.⁸⁸ Általános megállapítás tehető arról, hogy az Unió költségvetéséből rendelkezésre álló pénzeszközök elenyésző hányadát teszik ki a tagállamok költségvetési forrásainak.⁸⁹ Számszerűsítve ez azt jelenti, hogy az Európai Unió költségvetése a nemzeti-tagállami költségvetés alig több mint 1%-át teszi ki, és kb. 2%-át a közkiadásoknak.⁹⁰

A többéves pénzügyi keret (a továbbiakban MFF⁹¹) struktúrájának jövőbeli opcionális prioritásai:⁹²

- A rugalmasság és a gyors reagáló-képesség fontossága
- Hatékonyság és hatásosság
- Hozzáadott érték alapú finanszírozások
- Saját erőforrások bevonása
- Transzparencia és nagyobb átláthatóság az EU költései kapcsán

⁸⁸ EoRPA-jelentés (2017): Reshaping the EU budget and Cohesion Policy: carrying on, doing less, doing more or radical redesign, EoRPA Paper 17/5. 12-20.

⁸⁹ KONDOR Zsuzsanna (2017): 1. modul – Kohéziós politikai alapismeretek in: Nyikos Györgyi (szerk.) Kohéziós politika 2014-2020 – Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 84.

⁹⁰ Európai Unió (2015): Az Európai Unió költségvetése dióhéjban, Luxembourg, Az Európai Unió Kiadóhivatala. 17.

⁹¹ Az angol nyelvű, Multiannual Financial Framework kifejezés rövidítése.

⁹² EoRPA-jelentés (2017): i. m. 10.

Politikai dinamika

Az EoRPA-jelentésben felállítanak egy prognózist a következő, 2020 utáni periódusban a kohéziós politika jelentőségének el- és felismerésére, valamint azt, hogy a költségvetés és a szakpolitikák egymásra szoros hatással lesznek. A területi dimenzió és a források terület-alapú elosztása pedig a „kötszövet” lehet a három nagy pillér között. A soron következő 7. kohéziós jelentés az EoRPA-jelentés szerzői szerint nagy valószínűséggel kimutatja majd, hogy a régiók közötti konvergencia – különös tekintettel a kelet-közép-európai államokra – ugyan erősödött, ugyanakkor a munkaerőpiac területi egyenlőtlenségei és a szociális mutatók közötti szignifikáns eltérések a fiatal munkanélküliek és a szegények körében továbbra is jelentősnek mondható. A jelentés kapcsán a hosszabb távú gazdasági kilátásokat vizsgálva megállapíthatjuk, hogy célja nem csak a jelenlegi fejlődési változások okainak, hátterének felkutatása és kiértékelése, hanem a jövőbeli fejlődési pálya görbéjének meghatározása is.⁹³

A második faktor a kohéziós politikának az uniós fejlesztési igényekre és kihívásokra adott válaszában betöltött szerepe, ahol két manipulációs tényező azonosítható: az első az Európai Bizottságon belüli intézményi konfliktus, ami az ESB-alapok feletti felügyelet és a saját felelősségi körbe tartozó szakpolitikák „maximalizálása” következtében léphet fel. Például a foglalkoztatáspolitikáért felelős DG EMPL abban érdekelt, hogy az Európai Szociális Alap minél nagyobb szeletet kapjon az alapokból, adott esetben egyesüljön a Human Capital Development Fund-dal, minél integráltabb működést lehetővé téve ezáltal. Ugyanakkor a DG MOVE a *Connecting Europe Facility* projektet privilegizálná, ami jelenleg is a pénzügyi eszközök közel felét teszi ki. Harmadik érdekérvényesítési pozícióban fellép a DG ENERGY - DG REGIO, amelynek az áll érdekében, hogy az allokáció fókuszában a szénbányászattal foglalkozó régiók modern, megújuló energiákra történő átállása valósuljon meg. Tehát nagyon sok kompromisszummal terhelt, megegyezési folyamat zajlik az intézményeken belül is.

A harmadik faktor a finanszírozás területi elosztása és az egyes tagállamoknak a kohéziós politika keretében szerzett nyereség és veszteség egyensúlya. Az EU

⁹³ EoRPA-jelentés i.m. 8-17.

kohéziós politikája szerinti allokáció a többéves pénzügyi keret "kiigazítási változója" (adjustment variable) volt, amely azt a célt szolgálta, hogy a tagállamok nettó befizetései politikailag elfogadhatók legyenek. Amint arra a korábbi kutatások is rámutattak, az eredeti 1999-es berlini formula (Berlin formula) fokozatosan bonyolultabbá vált a 2005-ös és 2013-as tárgyalások által. Újabb mutatók, küszöbértékek, felső határok és súlyozások miatt, kiegészülve a "különleges rendelkezések" egyre növekvő számával.

IV. 4. 2. A Juncker-terv

Az ún. Juncker-terv a Bizottság előző elnöke, Jean-Claude Juncker vezette Európai Bizottság által kidolgozott tulajdonképpeni európai beruházási terv, aminek három fő célja:⁹⁴

- a) felszámolja a beruházások útjában álló akadályokat;
- b) nagyobb átláthatóságot biztosítson a beruházási projektek relációjában;
- c) gondoskodjon a pénzügyi támogatások átgondolt és célorientált felhasználásáról, ehhez a technikai segítséget rendelkezésre bocsássa.

A teljesség és részletesség igénye nélkül az alábbi prioritásokat határozták meg a következő periódus költségvetése vonatkozásában:

- Észszerűbb és átláthatóbb költségvetés,
- Kevesebb bürokrácia a kedvezményezettek számára;
- Rugalmasabb és reagálóképesebb költségvetés;
- Teljesítőképes költségvetés.

A Juncker-terv *Fehér könyv Európa jövőjéről* címmel a célok megvalósításához kapcsolódó finanszírozási kérdésekre mutatott be öt különböző forgatókönyvet. A forgatókönyvek címei sokat sejtetnek, (Megy minden tovább, Csakis az egységes piac, Aki többet akar, többet tesz, Kevesebbet hatékonyabban, Sokkal többet együtt). Rendkívül érdekes és perspektivikus a fenti forgatókönyvek különböző jövőbeli

⁹⁴ Európai Bizottság (2018): Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret, COM(2018) 321 final, Brüsszel. 4-5.

hatásainak prognosztizálása, a tanulmány terjedelmi korlátai miatt azonban arra szorítkozunk, hogy röviden elemezzük az egyes scenáriókat.⁹⁵

Az 1. forgatókönyv: *Megy minden tovább* címmel a 27 tagú Európai Uniót az eddig megszokott közös cselekvési programok mentén működtetné tovább. Tehát a közösségi mechanizmusok status quo-ja nem indukálná a nagyobb ütemű uniós térnyerést bizonyos szakpolitikák területén sem (ott sem, ahol erre egyre inkább igény jelentkezik), azonban a pénzügyi felügyeletet például tovább erősítenék. Közös hírszerző-és titkosszolgálati szervet sem hoznának létre, mindazonáltal a tagállamok egyre nagyobb hajlandóságot mutatnának arra, hogy megosszák egymással titkosszolgálati értesüléseiket. A védelmi együttműködés mélyítése is a célok között szerepel, a kutatáson, ipari együttműködésen és közös beszerzéseken keresztül egészen az EU külföldi misszióival kapcsolatos pénzügyi szolidaritás növeléséig. A külpolitikai prioritások meghatározása is egyre inkább áttevődne uniós szintre, a közös, egységes álláspont megfogalmazása és képviselése a világ felé erős globális szereplővé tenné az EU-t, amely képes olyan fontos nemzetközi témák befolyásolására, mint az éghajlatváltozás, a pénzügyi stabilitás és a fenntartható fejlődés.

A 2. forgatókönyv: *Csakis az egységes piac* címet viseli. Ez a scenárió az egységes áru-és tőkepiac hangsúlyosabbá és első számú prioritássá válását predesztinálja. A másik kulcsa pedig a dereguláció, mivel az Európai Unió a 2. forgatókönyv szerint elsősorban kereskedelmi-és gazdasági szövetség, tehát a különböző szakpolitikai szabályozásokat leépítik, leegyszerűsítik. Ez magában hordozza azt a veszélyt, hogy azokon a területeken, ahol már számolhatunk az eddigiekben is előrehaladásról – mint például a fogyasztóvédelem, szociális háló, környezetvédelmi előírások, adóügyi egységesítés, munkavállalói mobilitás stb. – visszalépés következik be, az ún. negatív verseny veszélybe sodorja a közösségi vívmányokat. Ugyanez a folyamat az EU-t a nemzetközi kapcsolatok terén is hátrányosan érintheti, például a nemzetközi szervezetekben, fórumokon betöltött szerepét illetően.

A 3. forgatókönyv: *Aki többet akar, többet tesz* címmel lehetőséget ad az Európai Unió tagállamai számára, hogy szorosabb együttműködést folytassanak bizonyos

⁹⁵ Európai Bizottság (2017): Fehér Könyv Európa jövőjéről COM(2017)2025, Brüsszel 11-17.

szakpolitikai területeken az arra kész és hajlandóságot mutató társországokkal. Tehát általános működését tekintve az EU nem változik, de a tagállamok célirányos koalíciókba tömörülhetnek közös céljaik hatékonyabb elérése végett. Ilyen cél lehet a védelem, a belső biztonság, az adóügy vagy a szociálpolitika.

A Fehér könyv kiemeli a biztonság és jogérvényesülés alapelvei mentén a rendőri és igazságügyi együttműködés kooperációs platformot, illetve a már az 1. forgatókönyvben is említett titkosszolgálati együttműködések fokozását, valamint a szervezett bűnözéssel és terrorizmussal összefüggő bűncselekmények elleni küzdelmet. A tagállamok az információgyűjtés szakaszában is segítik egymást, és a rendelkezésükre álló információk megosztása mellett kötelezik el magukat. A harmadik országokkal folytatott diplomáciai kapcsolatokat továbbra is az EU bonyolítja a tagállamok nevében.

A 4. forgatókönyv: *Kevesebbet hatékonyabban* címmel arra összpontosít, hogy a kiválasztott szakpolitikai területeken az EU többet valósítson meg gyorsabban, amíg más szakpolitikák esetében kevesebbet tesz és lassabban lép előre. Ebben a tervezetben az EU úgy dönt, hogy koncentrálja korlátozott erőforrásait azokra a politikai célokra, amelyek kompatibilisek a közösségi törekvésekkel. Tehát prioritási területeket határoznak meg, amelyek mentén gyorsabban és határozottabban tudnak cselekvési programokat felállítani. A scenáriói tervezői arra számítanak, hogy ez a döntéshozatali módszer jobban képes szinkronizálni az ígéreteket, az uniós polgárok elvárásait és a megvalósuló eredményeket. Konkrétabban szemlélve a szakpolitikák szintjén ez nagyobb elköteleződést jelent a kutatás-fejlesztés, az innováció és kereskedelem területén, de a biztonságpolitikai intézményrendszer szisztematikus együttműködést is megkívánja. Ezen forgatókönyv alapján megvalósul a Terrorizmus Elleni Küzdelem Európai Ügynöksége felállítása, de közös hírszerző szerv nem kerülne felállításra. Az Európai Határ- és Parti Őrség teljes mértékben átvinné a külső határok igazgatását, és minden egyes menedékjogi kérelmet egyetlen európai menekültügyi ügynökség dolgozna fel.

Ami nehézséget okoz a fenti scenárió esetén, az a prioritási területek kiválasztása, hiszen ez tagállamonként eltérő, ezért nehéz konszenzust találni.

Az 5. forgatókönyv: *Sokkal többet együtt* címmel az utolsó, amit a Jean-Claude Juncker vezetett európai testület elővezetett. Ez a tervezet – ahogyan a neve is

árulkodik róla – valamennyi szakpolitikai területen több és gyorsabb együttműködést valósítana meg. Az alapkoncepció szerint a kormányköziséget valamennyi szakpolitika-alkotási folyamatban felváltaná a szupranacionális döntéshozatal. Az euró övezet megerősödne, gazdasági-és monetáris unióról beszélhetnénk. Nemzetközi téren egységes diplomáciai és kereskedelmi fellépés valósulna meg, az Európai Parlament szerepe felértékelődne a nemzetközi szerződések megkötése terén, a legtöbb nemzetközi fórumon Európa egyetlen képviselővel lenne jelen.

Az európai védelmi unió és a közös biztonságpolitika megvalósulásával a migrációs és a terrorizmussal kapcsolatos kihívások hatékonyabb és gyorsabb reagálást tesznek lehetővé. A tőkepiacokat integrálják, ami elősegíti a pénzeszközök és hitelek mobilizálását a kkv-k és az infrastrukturális nagyprojektek számára. Ez nagyban hozzájárul az innovációs és a kutatás-fejlesztés támogatásához, ezzel is előmozdítva Európa versenyképességét a világban. A gazdasági fellendülés és a jövőbeli krízisek megelőzése érdekében további uniós pénzügyi támogatásokat, alapokat bocsátana rendelkezésre regionális, ágazati és tagállami szinten. Ettől a forgatókönyvtől azt várják, hogy európai szinten felgyorsul a döntéshozatal és a végrehajtás, ugyanakkor az Európai Egyesült Államok víziója, a tagállami szuverenitás ilyen mértékű feladása ellenérzést kelthet sokakban.

IV. 4. 3. A Brexit hatása az új MFF-re

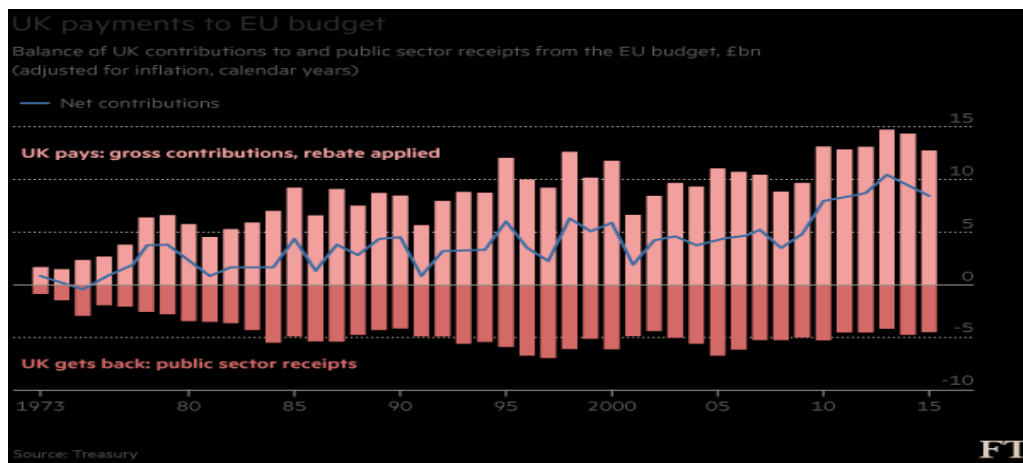
Az Európai Unió költségvetése nyomás alá került az Egyesült Királyság referendumon megszavazott kilépése, vagyis közismertebb néven a Brexit miatt, mivel általa elveszítette a második legnagyobb nettó befizető tagállamát. Az alábbiakban röviden taglalom, hogy ez miként hathat az új MFF-re, azon belül a területi kohézió finanszírozási mechanizmusára.

Iain Begg, a European Institute elemzője szerint a Brexit a kedvezményezett országok esetében mintegy 17 milliárd EUR kiesését eredményezi majd, ami kb. 12%-os csökkenést fog jelenteni a mostani finanszírozási időszakhoz képest. Más megközelítésből a 2004-2007. között az EU-hoz csatlakozott tagállamok nettó vesztesége 10 milliárd dollár, ami a HORIZON 2020 program teljes 2015-ös költségvetése. Egyes elemzések szerint még ennél is nagyobb költségvetési űr fog

keletkezni a britek kilépésének következtében. A Centre for European Policy Studies például 14-19%-ra becsüli a büdzsé hiányát, és hozzáteszik, hogy ez a legérzékenyebben a kohéziós politika és a közös agrárpolitika területét fogja érinteni. Természetesen több forgatókönyvet is készítettek a jövőbeli várható hatásokról.

Az első például a nettó befizető tagállamok költségvetési befizetéseinek arányos emelése, amivel kipótolnák a keletkező űrt az Egyesült Királyság kilépésével. Az alábbi ábra azt mutatja, hogy hogyan alakul a brit bruttó hozzájárulás és a visszatérítés viszonya, a kék vonal pedig a nettó hozzájárulást jelzi, ami alapján megfigyelhető egy enyhe emelkedő tendencia egészen 2015-ig.

11. ábra Az Egyesült Királyság nettó mérleg az EU büdzsében



Forrás: korkep.sk

Ezzel kapcsolatban azonban a nettó befizető tagállamok pénzügyminiszterei közül néhányan már hangot adtak annak, hogy az eddigi befizetési összegeken a következő költségvetési periódusban sem változtatnának. Például a német pénzügyminiszter-helyettes kijelentette, hogy a Brexit nem jelenti automatikusan a hozzájárulások megemelését.

A másik forgatókönyv szerint a források átstrukturálása, és a kisebb prioritást élvező szakpolitikák szubvencionális redukciója lehet a megoldás.

Közép-és Kelet-Európa országainak vezetői ugyanakkor természetesen kiálltak a kohéziós politika alapvető fontossága mellett („a Kohézió Barátai” csoport), ezeknek az országoknak elemi érdekük a jelenlegi rendszerszintű elosztás fenntartása.

2020. 05. 08.

A 2017 márciusában megjelent legfrissebb White Paper-ben⁹⁶ leírtak alapján a szakpolitikák relációjában egységesebb fellépést irányzott elő az Európai Bizottság a tagállamok részéről. A jelentés felveti azt a problematikát, hogy vajon lehetséges-e ez, ha mindeközben csökkentik a megvalósításra rendelkezésre álló összegeket. Magyarán szólva amennyiben nagyobb összefogást sürgetnek, - ami prognosztizálhatóan többletforrást igényel - akkor az forráscsökkentések mellett nehezen megvalósítható.

A fejlesztéspolitika jelenlegi „status quo”-jának fenntartása mellett foglalt állást az Európai Parlament regionális fejlesztési bizottsága (Regional Development Committee), és azok a regionális politikáért felelős képviselők, akik az ún. „Cohesion Alliance” kezdeményezés tagjai.

⁹⁶ Európai Bizottság (2017): Fehér Könyv Európa jövőjéről i.m. 20.

V. Az Európai Közigazgatási Térség jellemzői

Ebben a fejezetben az európai igazgatási formák meghonosodásáról, ezen belül az ún. Európai Közigazgatási Térség (a továbbiakban: EKT) sokat vitatott témaköréről szeretnék rövid okfejtést tenni.

Tulajdonképpen elérkeztünk a határon átnyúló együttműködések EU-n belüli evolúciós aspektusához. Miért is fontos, hogy az európai tagállamok egymással ne csak az uniós csatornákon és a nemzetközi szerződésekből fakadó bilaterális megállapodásaikon keresztül működjenek együtt? Ennek egyik legeklebtársabb példája az EKT, ami expressis verbis tulajdonképpen nem is létezik, mégis fontos kapocs a tagországok közigazgatása és a standardizált konvergencia irányába.

Az EKT tulajdonképpen azon közigazgatási alapelvek összessége, amelyeket az eltérő közigazgatási jogi tradíciókkal rendelkező tagállamok mindegyike elfogad és alkalmaz saját joggyakorlatában. Ezek az elvek például a jó kormányzás öt alapelmével (nyitottság, részvétel, számadási kötelezettség, hatékonyság, koherencia) is nagymértékű átfedést mutatnak. Az EKT alapelvei ugyanis az alábbiak: a megbízhatóság, a kiszámíthatóság (jogi biztonság), a nyitottság és az átláthatóság, továbbá a számon kérhetőség, a hatékonyság és a hatásosság.⁹⁷ Az EKT legszignifikánsabb alapelve álláspontom szerint a megbízhatóság. Ez a fogalom egy nagyon fontos európai követelményt rejt, és pedig a tagállamok azon hajlandóságát és készségét, hogy az intézmények alkotta joganyagot az eredeti célok megtartása mellett képesek legyenek végrehajtani. A jogharmonizáció kérdése, a befogadásra rugalmasan reagáló jogi-szabályozási környezet kialakítása, az irányelvek esetében az implementáció, mind-mind az európai integráció kulcsmozzanatai. Ne engedjük magunkat abba a - gyakran a nyugati országok által sugalmazott - téves képzetbe belesodorni, hogy ez a követelmény kizárólag a poszt-szocialista, frissen csatlakozott országok tekintetében áll fent. Az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárási statisztikáira pillantva rögtön látszik, hogy bizony a „törzsállamok” is gyakran sétálnak tilosban, következésképp ezekben a tagállamokban is akadnak gondok,

⁹⁷ Kárpáti Orsolya (2011): Az Európai Közigazgatási Tér kialakulása (I. rész), Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXIX/1., 229–247.

melyekért megesik, hogy a végrehajtó hatalom intézményes formái okolhatók. Célszerű tehát komolyan venni az EU iránymutatásait.

Józsa Zoltán úgy véli, hogy az alapelvek hazánkban az OECD 1999-ben elindított SIGMA programjának köszönhetően tovább tisztultak, hiszen ekkor a tagországok közigazgatásainak teljesíteniük kellett az Európai Unió által támasztott elvárásokat, standardokat az államigazgatási hatósági ügyek esetében is.⁹⁸ A közigazgatás és annak eljárásai hatékonyságának komplexitása miatt nemcsak nehezen definiálható, hanem nehezen foglalható keretbe, és a „produktum” is rendkívül nehezen mérhető.

Kijelenthetjük, hogy a nemzeti szuverenitás hatáskörébe tartozó közigazgatás és az európai integráció közötti összefonódás felerősödött, sőt az egymásrautaltság meghatározza a nemzeti és uniós közigazgatási rendszerek egymáshoz való viszonyát mind horizontális, mind vertikális értelemben. A többszintű igazgatás és a határon átnyúló közigazgatás egy tudományos jelenséggé vált, amiről napjainkban széleskörű polémia zajlik.⁹⁹ A többszintű kormányzást és igazgatást a harmadik fejezetben taglaltam, ebben a fejezetben pedig a határokon átívelő közigazgatási együttműködési platformokat tanulmányozom.

Az Európai Unióhoz hasonló jogi és szervezeti „konglomerátum” nyugodtan mondhatjuk, hogy sehol a világon nem alakult ki. Ebből következik, hogy az a sajátos közigazgatási térség sem feleltethető meg egyetlen egy államnak, szövetségi államnak, vagy konföderatív államszövetségnek sem, amelyet az EU életre hívott. Az alapja ennek a szisztematikus hálózatnak a szupranacionális és nemzeti közigazgatási szintek konvergálása. A folyamat mindkét irányban hat, de mindenekelőtt az uniós szemléletrendszer alakítja a tagországok perspektíváját. Azt mondhatjuk, hogy a tagállamok által közösen elfogadott alapelvek képezik az Európai Közigazgatási Térség létrejöttének a feltételeit.

⁹⁸ Józsa Zoltán (2015): A jó közigazgatás alapelvei és a Ket. – Jog, igazgatás, kultúra, in: Gerencsér, Berkes, Varga Zs. (szerk.) A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései, Budapest, Pázmány Press. 67–70.

⁹⁹ Láncoz Petra Lea (2013): Az európai közigazgatás rendszere = Uniós szakpolitikák, Budapest, Szent István Társulat, 10-23.

Azt gondolom, hogy az európai kormányzás, és az európai közigazgatás gondolatiságának van helye a tudományos viták színterén. Üdvözlendő, hogy szükség van arra, hogy ezeknek fogalmaknak a megértésével, definiálásával és a megalkotásuk igényével, azaz az EKT kialakulásának ok-okozati láncolatával foglalkozik a tudomány és a szakma. Ennek megfelelően a témában sokféle megközelítés született, és annál is több oldalról vizsgálták az EU és a tagállamok közigazgatási rendszereinek kölcsönös viszonyrendszerét. Az értekezés fő irányvonala a makroregionális stratégiai megközelítés, ezért nem kívánok mélységében foglalkozni az EKT jogi és intézményi vetületeivel. Mégis ahhoz, hogy megértsük, miért van szükség a 21. századi Európai Unióban alternatív kormányzási és együttműködési formák bevezetésére, valamint a hagyományos igazgatás modernizálására és széles körben történő elterjesztésére, érdemes megvilágítani a témában született elképzeléseket.

V. 1. Az európai közigazgatás „víziója”

Az európai közigazgatás jelenségének lehatárolása körül tehát eszmei viták alakultak ki, és éles reakciókat váltott ki pro és kontra a társadalomtudósok, kiváltképp a jog-és közigazgatás-tudományok művelői körében. Az európai közigazgatásról tulajdonképpen a 2004-es keleti bővítés kapcsán kezdtek először beszélni a szakemberek.¹⁰⁰ Az EUMSz 298. cikk (1) bek. értelmében „Feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak.”

Mit is jelent ez a gyakorlati megvalósulás során? Azt mondhatjuk, hogy alapvetően a tagállamok részéről tájékoztatási kötelezettséget, és a képességek megteremtését a közösségi jogszabályok végrehajtására. Az európai közigazgatás témáját elvi síkon nézve Schmidt-Aßmann professzor szavaival élve úgy is fogalmazhatnánk, hogy „a közösségi jog végrehajtásának koncepcióját tehát a szervezeti elhatárolás és a funkcionális kapcsolódás, a kizárólagos hatáskörök és az együttműködés vizsgálata

¹⁰⁰ Balázs István (2019): A magyar közigazgatás az „Európai Közigazgatási Térségben”, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 1. szám, 70-71.

adja.”¹⁰¹ Ezen álláspont szerint két modellt különböztethetünk meg a hatalmi ágak elválasztása mentén egymástól, az együttműködési és alá-fölérendeltségi modellt. Az EU-tagállam dichotómia arról szól véleményem szerint, hogy ezt a permanensen jelen lévő kettősséget próbálja egyensúlyba hozni. A többszintű közigazgatási rendszerek kialakulása a legkevésbé sem véletlenszerű vagy rendszertelen aktusok eredménye, hanem mindig tudatosan és szerves evolúciós görbét írva, egymásra hangolt és jogilag szabályozott folyamatok eredménye.¹⁰²

Egy irányelv ugyan előírja a tagállamok közigazgatása számára a követendő tendenciákat, de mindezt keretek megszabásával teszi, a relatív autonómiát meghagyva. Persze ez mindkét félnek előnyös, az EU közvetve rajta tartja a szemét az irányelvek, vagy a kötelező jogi kötőerővel nem bíró ajánlások, iránymutatások következetes érvényesítésén, az olykor jogértelmezési gondokkal küzdő nemzeti apparátusok pedig könnyebben teljesítik az átültetéssel szemben támasztott elvárásokat.¹⁰³ Ez első ránézésre egy win-win szituáció, de ha jobban belegondolunk érdekellentéteket is generálhat az, hogy az uniós intézmények egységes elvárásokat fogalmaznak meg a rendkívül heterogén nemzeti közigazgatásoktól. A heterogenitás pedig nem csak államszerkezeti, és államszervezeti különbségekben ölt testet, de a tagállami közigazgatások pénzügyi, humán erőforrás kapacitásai, minőségbeli szolgáltatásai is színes képet mutatnak. Egyszersmind ez a szabályozási felfogás fogyatékosága is, az irányelv tágabb értelmezése ugyanis a kapcsolat kedvező pályáról történő kitérését eredményezheti.

Már említettem, hogy a hatékony tagállami végrehajtás mellett a strukturális és funkcionális közeledés is célként jelent meg az EKT rendszerének megalkotásánál.¹⁰⁴ Természetesen nem arra kell gondolni, hogy az Európai Unió¹⁰⁵ a közigazgatás nemzeti sajátosságait, a történelmi hagyományokat, vagy a jogrendszerek közötti

¹⁰¹ Eberhard Schmidt-Aßmann (2012): Az európai közigazgatás együttműködési és alá-fölé rendeltségi modellje in: Vincze – Chronowski (szerk.) Magyar alkotmányosság az európai integrációban, Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 5-15.

¹⁰² Schmidt-Aßmann (2012) uo.

¹⁰³ Menyhárt Zsolt (2009): Az Európai Unió intézményi-igazgatási reformjainak szükségessége a Lisszaboni Szerződés tükrében, szakdolgozat, 29-30.

¹⁰⁴ Nem szeretnék olyan tévképzetet kelteni, hogy ez a dinamikus közeg akár csak részlegesen is lezárult volna.

¹⁰⁵ Európai Unió alatt ebben a kontextusban az Európai Bizottság értendő, mely szervezet felelős az európai szakpolitikák érvényesítéséért, és egyszersmind felel az elérendő célokért.

differentiáltságot figyelmen kívül hagyva, felülről lefelé („top-down”) érvényesíti integrációs törekvéseit.¹⁰⁶ Erről szó nincs, a szuverenitásukat féltve őrző európai országok erre egyáltalán nem hatalmazták föl az intézményeket. Nyilvánvaló, hogy a Tanácsban havonta összeülő tagállami miniszterek, tehát a saját kormányuk érdekeiért korteskedő szakpolitikusok nehezen vehetők rá arra, hogy a közigazgatás tisztán nemzeti, azon belül is kormányzati hatáskörbe tartozó irányítását önként átadják az Európai Bizottságnak. Ez egyelőre nem látszik elérhető alternatívának, azonban más a helyzet a kormányzási technikák bevezetésével.

Torma András professzor megállapítása szerint¹⁰⁷ az EKT sajátosságai tekintetében a politikai stabilitás, illetve a demokratikus jogállamiság követelményeinek érvényesülése mellett a legfontosabb a megbízható, átlátható és demokratikus közigazgatás fenntartása, illetve működtetése.¹⁰⁸ Az EUMSZ igazgatási együttműködésről szóló 197. cikke azt mondja ki, hogy az uniós jog tagállami végrehajtása „közös érdekű ügy,” ami tulajdonképpen nem burkoltan fejezi ki azt az igényt, hogy az európai uniós tagállamok közigazgatási rendszerét konvergálni szükséges. Ez a négy uniós szabadságelv – a személyek, a tőke, az áruk és szolgáltatások szabad mozgása mellett kvázi az ötödik szabadságelv lehetne. Tehát az EU számára általánosságban közömbös, hogy a nemzeti közigazgatások milyen szervezeti megoldásokat és működési módszereket alkalmaznak, vagy milyen személyzeti politikát honosítanak meg a tisztviselői karral szemben. A lényeges cél az, hogy a közigazgatás úgy működjön, hogy az uniós jogi aktusokban meghatározott feladatokat maradéktalanul és helyesen képes legyen végrehajtani, az Unió által kitűzött társadalmi, gazdasági és politikai célok elérése érdekében. Természetesen a demokrácia és a jogállamiság kritériumait be kell tartani minden uniós tagországnak, az EU-intézmények - ahogy napjaink aktuálpolitikai eseményeiben is egyre intenzívebben láthatjuk – kiemelt figyelemmel kísérik mindezt.

¹⁰⁶ Láttunk már erre példát a történelemben, amikor II. József az Osztrák-Magyar Monarchiát úgy kívánta megreformálni, hogy kizárólag az igazgatás modernizálását tekintve, felosztotta ún. adminisztratív kerületekre Magyarországot, de végül a magyar rendek ellenállása miatt megbukott az elképzelés.

¹⁰⁷ Torma András (2011): Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel, Miskolci Jogi Szemle, 6. évf. (Különszám), 196-210.

¹⁰⁸ Torma (2011) i.m. 201-205.

Az Európai Unió a nemzetközi politika globális szereplője, és mint ilyen nem vonhatja ki magát a közigazgatási trendek alakító hatása alól. Szupranacionális intézményei és a tagállamok között ún. igazgatási funkciómegosztás működik.¹⁰⁹ A közigazgatási feladatok ellátása tehát együttműködést feltételez a közösségi és a tagállami közigazgatási szervezetrendszer részéről. Ez azonban nem egy egyszerűen leírható, alá-fölérendeltségi viszony, nem beszélhetünk a föderatív államok tartományai közötti horizontális kapcsolatról sem, hanem, - mint megannyi területen – egy sajátosan az EU-ra jellemző megoldás tapasztalható.

Az európaizálódási folyamat a kelet-közép-európai államok és az Európai Közösség közötti párbeszéddel vettek új lendületet. A nemzeti tradíciók mentén történő alkotmányos építkezés mellett a 90'-es évek derekától párhuzamosan megjelentek azok a közösségi követelmények, amelyek közvetve vagy közvetlenül, de tagadhatatlanul jelen voltak, és mindennapos feszültségforrásként szolgáltak a politikai döntések megszületésénél. Gondoljunk bele, hogy a szervezeti-személyi infrastruktúra korszerű, reaktív szerveződési szintjei milyen rendkívül fontosak, azonban a döntések meghozásánál van, ami még ennél is fajsúlyosabb, ez pedig az eljárások működtetésére kidolgozott alapelvek.

A közigazgatás demokratikus alapjainak lefektetésénél a dilemmákat szem előtt tartva döntöttek úgy, hogy az európai államszervezeti tradícióknak átfogóan megfeleltethető, és a tagországok heterogén berendezkedése ellenére adaptálható alapelveket vésnek kőbe, amelyek egyrészt elősegítik a közösségi joganyag implementálását, és a magas szintű végrehajtást, másrészt a közigazgatási struktúrák közeledését¹¹⁰ is előmozdítják.

Az elsődleges jogforrások *expressis verbis* rögzítik azokat az alapelveket, melyek megkerülhetetlen követelményt támasztanak a tagállamok közigazgatásai számára. Néhány bekezdéssel korábban már utaltam az alapelvekre, eszerint amit az EU elvár a tagjaitól, az a megbízható, átlátható és demokratikus szervezetrendszer működtetése, mely egyszerre képes megbízhatóan, hatékonyan és eredményesen, a megfelelő szabályozási keretek érvényre juttatása mellett működni.

¹⁰⁹ Lőrincz Lajos: Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban – Összehasonlító közigazgatás, 2003, Unió Lap-és Könyvkiadó.

¹¹⁰ A konvergencia szót, bár néhány szakértő használja, egyelőre túlzás lenne használni.

Kezdjük talán hátulról, a megfelelésség fogalmával! A megfelelő szabályozás elve már az Alapvető Jogok Európai Chartája megfogalmazásakor feltűnik.¹¹¹ A dokumentum alapvető emberi jognak tartja az Unió intézményeinek eljárása során a tájékoztatás és a határozatok indoklásának kötelezettségét, a határidők betartását, ill. az estelegesen az intézmények által okozott kár megtérítését. Egy európai jogállamban kézenfekvőnek tűnik, hogy demokratikusan járjon el az állampolgárokkal szemben közhatalmi funkcióinak gyakorlása közben, mégis nagyon fontos ezt rögzíteni a szerződések szintjén is. A különböző európai országok igazgatás-modelljeinek kialakulására a demokratikus értékek közigazgatási manifesztálódása erőteljesen rányomta a bélyegét, már a polgári kortól kezdődően.

Az európai közigazgatás nem csak alapelvekből, soft law-ból és sztenderdekből áll, hanem mindez leképeződik a közigazgatás napi szintű eljárásaira. Amiként Boros tanulmányának bevezetőjében megállapítja: „Az európai közigazgatási eljárásról szóló jogszabály fokozná az Unió legitimitását, növelné a polgárok uniós igazgatásba vetett bizalmát, és egyben erősítené a nemzeti közigazgatási jogszabályok spontán közeledését, ennek megfelelően pedig az integrációs folyamatot, előmozdíthatná az együttműködést és a bevált gyakorlatok cseréjét a nemzeti közigazgatások és az EU igazgatása között.”¹¹² Ezzel kapcsolatban elindult egy közös gondolkodás, de egyelőre számottevő eredményről nem lehet beszámolni. Az Európai Parlament felhívta az Európai Bizottság figyelmét arra, hogy az Uniónak a megfelelő ügyintézésre vonatkozó meglévő szabályai és elvei igen sokféle jogforrásban elszórtan találhatók meg: az elsődleges jogban, az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatában, a másodlagos jogszabályokban, a nem kötelező erejű szabályokban és az uniós intézmények egyoldalú kötelezettségvállalásaiban. Emellett az Uniónak nincs koherens és átfogó, kodifikált közigazgatási jogi szabályrendszere, ami a polgárok számára megnehezíti az uniós jog értelmében fennálló közigazgatási jogaik megértését.

Az európai közigazgatási eljárásról szóló jogszabály fokozná az Unió legitimitását, növelné a polgárok uniós igazgatásba vetett bizalmát és egyben erősítené a nemzeti közigazgatási jogszabályok spontán közeledését, ennek megfelelően pedig az

¹¹¹ Megfelelő ügyintézéshez való jogként aposztrofálja az Alapvető Jogok Európai Chartája.

¹¹² Boros (2015) i.m. 20.

integrációs folyamatot, előmozdíthatná az együttműködést és a bevált gyakorlatok cseréjét a nemzeti közigazgatások és az EU igazgatása között. Az EUMSZ 298. cikkében felállított célkitűzések megvalósítása érdekében elengedhetetlen egy megfelelően előkészített uniós eljárásjogi jogszabály kidolgozása. Számos tudományos és szakmai fórum foglalkozott az uniós eljárásjogi kódex lehetséges szabályozási metodikájával, azonban az Európai Bizottság részéről lényeges előrelépésre nem került sor.¹¹³ Azt megjegyzem, hogy a hazai közigazgatási eljárási szabályokhoz hasonlóan az uniós eljárásjog is tartalmaz bizonyos önkorrekciós szabályokat, így például meghatározza az aktusok kijavítására, helyesbítésére vagy visszavonására vonatkozó rendelkezéseket is.

Az Európai Bizottság meghatározása szerint az „európai kormányzás” fogalma a szabályok, eljárások és magatartásmódok összessége, ami által az Unió hatásköröket gyakorol, meghatároz célokat és kijelöli a végrehajtás útját, azonban a nemzeti kormányzásnál sokkal nagyobb hangsúlyt fektet a nyitottságra, a részvételre, a felelősségre, a hatékonyságra és a koherenciára (az ún. egységes implementációs mechanizmusokra – megjegyzés a szerzőtől). Ezek a mechanizmusok a közigazgatási sztenderdekkek kiegészülve, komplementer együttthatóként dinamizálják és konvergálják a nemzeti architektúrákat.

Az Európai Unió integrációtörténetét visszakövetve a kezdetekig kirajzolódik az integráció elmélyülésének története, amit az alábbi – a gazdasági integráció kiteljesedését jelentő - mérföldkövekben jelölhetünk meg: szabadkereskedelmi övezet, vámunió, közös piac, gazdasági unió, teljes gazdasági integráció.

¹¹³ Az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózat például 2014-re kidolgozta az úgynevezett európai közigazgatási eljárási modellszabályokat, amelyek már egy jogszabálytervezetet és ahhoz kapcsolódó magyarázatot is tartalmaztak.

12. ábra Az EU integrációja egy kirakós játék?



Forrás: EU

V. 2. A közigazgatási jog „európaizálódása”¹¹⁴

Az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 4. cikk (1) bekezdése kimondja: „Az 5. cikkel összhangban minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak az Unióra, a tagállamoknál marad.” Ezen jogelv tiszteletben tartása mindkét oldal (értsd közösségi és tagállami) felelősségvállalásától függ, és szorosan kapcsolódik a szubszidiaritás és az arányosság elvének betartásához.¹¹⁵ Ennek oka az az alapelv, hogy az EU nem vonhat el tagállami jogköröket „alaposan” alátámasztott indokok nélkül, amelyek magukban foglalják a szükségesség és a kölcsönös előnyösség előmozdításának előfeltételeit is. Különösen igaz ez a közigazgatásra, a nemzeti politikai irányok végrehajtásának dimenziójára. Az elmúlt években az Európai Unió döntéshozóiban is megfogalmazódott a hatékony

¹¹⁴ Az alfejezet Menyhárt Zsolt (2019): Eljárásjog az Európai Unióban in: Boros Anita, Patyi András (szerk.) A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája, Budapest, Dialóg Campus, 51-55. című tanulmány bővített és átdolgozott változata.

¹¹⁵ Boros Anita (2011): A közigazgatási jog és a közigazgatási eljárásjog európaizálódása. Jogtudományi Közlöny, 66. évf. 3. sz. 175.

működés érdekében szükséges, egységes eljárásjogi szabályrendszer kialakításának gondolata.

Az Európai Unió működése tekintetében talán a legfontosabb kérdés mindig az Unió és a tagállamok közötti hatáskörök megosztása.¹¹⁶ Ezek a kérdések és az Unió működésének alapvető eljárási szabályai az alapítói szerződések szintjén szabályozottak, és számos másodlagos jogforrás is tartalmaz eljárási természetű rendelkezéseket, azonban „közigazgatási eljárásjogi értelemben nem beszélhetünk egy egységes, normatív szabályrendszerről, amely legalább azokat a minimális szabályokat tartalmazná, amelyeket az uniós közigazgatási szerveknek be kell tartaniuk”.¹¹⁷ Tehát nem létezik eljárásjogi kódex, vagy olyan átfogó jogszabály, amely irányadó lehetne azoknak a közigazgatási szerveknek, amelyek az uniós jog közvetlen (azaz az uniós szervek általi) és a közvetett (vagyis a tagállami közigazgatási szervek útján realizálódó) végrehajtásáról kötelesek gondoskodni.¹¹⁸

Természetesen ezek az uniós szervek is valamilyen uniós normarendszer mentén működnek, azonban azok eltérő jogforrási szintű vagy éppen nem is normatív szabályozóban jelennek meg. Sőt számos olyan rendelkezéssel is találkozunk, amelyek lényeges közigazgatási eljárásjogi alapvető szabályokat fogalmazznak meg, és azokhoz igen kiterjedt bírói esetjog látott napvilágot az elmúlt évtizedekben.¹¹⁹ Ilyenek például az Alapjogi Charta megfelelő ügyintézéshez való jogról szóló cikkei, a Helyes Hivatali Magatartás Európai Kódexe, vagy éppen az Európai Bizottság Eljárási Szabályzata. Mindemellett arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy a tagállamok és az Európai Unió folyamatos kölcsönhatása a közigazgatási eljárásjogok formálódását is jelentik. Természetesen az uniós közigazgatási eljárásjog egységes normatív alapjainak hiányosságait az Európai Parlament is felismerte, és 2010-ben a Jogi Bizottsága útján egy hatástanulmány keretében világított rá a hiányosságokra

¹¹⁶ Torma András (2015): Az uniós jogalkotási hatáskörök típusai. in: Kalas, Torma (szerk.) Európai közigazgatás. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó. 175.

¹¹⁷ Boros Anita (2014): Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé. MTA Law Working Papers, 1. évf. 58. sz. 7–8. (A letöltés dátuma: 2018. 04. 15.)

¹¹⁸ Boros, Anita (2010): Europeanization of Administrative Law with a View to Hungary. The Romanian Review of European Governance Studies, Vol. 2, No. 4. 24.

¹¹⁹ Balogh-Békesi Nóra (2015): A tisztességes ügyintézéshez és a tisztességes eljáráshoz való jog. in: Gerencsér, Berkes,– Varga Zs., (szerk.) A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései. Budapest, Pázmány Press. 53–66.

különös tekintettel arra, hogy az Unió jogában eddig megfogalmazott eljárási rendelkezések túlzottan bonyolultak, számos eljárási kérdést valamilyen soft law szabályozóban fogalmaznak meg, amelyet kiszámíthatatlanul módosítanak az azt kibocsátó intézmények. Némely ágazatra jellemző, hogy párhuzamos, gyakran egymást átfedő szabályozási megoldásokat alkalmaznak.¹²⁰ Ennek pedig az lett a következménye, hogy a Parlament oldaláról is megérlelődött egy egységes közigazgatási eljárási kódex elfogadásának gondolata. Az Európai Parlament 2013. január 15-én kibocsátotta azt az állásfoglalását (a továbbiakban: Állásfoglalás), amelyben arra kérte az Európai Bizottságot, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 225. cikke és 298. cikke alapján terjesszen elő egy, az európai közigazgatási eljárásról szóló rendeletre irányuló javaslatot. Érdemes kiemelni, hogy egyes szerzők szerint ennek a rendeletnek a „közigazgatási jellege” a határozatban is megkérdőjelezhető, mert az az Unió minden szervének és intézményének eljárásáról szól. A rendeletnek az uniós intézményekre, szervekre és hivatalokra („uniós közigazgatás”) kell vonatkoznia a lakossággal való kapcsolatuk tekintetében. Hatályának tehát a közvetlen igazgatásra kell korlátozódnia.

V. 3. Az európai közigazgatás a gyakorlatban

Az Európai Unió komoly kihívásokkal néz szembe a 21. században. A gazdasági, migrációs és társadalmi krízisek a szakpolitikai szintet is elérték, hiszen a politikai akarat érvényesítése a bürokrácián keresztül manifesztálódhat. Ez a demokratikus kitétel eredendően Európa döntéshozatali és működési mechanizmusának alaptétele.

A Közösségben az intézményi hierarchia sokkal rugalmasabb, bár a Bizottság központi funkcióját nemigen kérdőjelezi meg senki. A jogalkalmazásban megnyilvánuló kölcsönös segítségnyújtás a kiindulópontja az aktív párbeszédre épülő igazgatási dimenzió kiépítésének, az Unió és tagállamai, de a tagállamok egymás közötti tapasztalatcseréjének. Mindazonáltal a közigazgatási standardokban rejlő harmonizálási lehetőségek hangsúlyozása nem azt jelenti, hogy az EU tagállamaiban

¹²⁰ EU Közigazgatási Jogi Munkacsoport: Az EU közigazgatási jogának jelenlegi állása és jövőbeli kilátásai. (Munkadokumentum) Forrás: www.europarl.europa.eu (A letöltés dátuma: 2018. 04. 15.)

mindenütt hasonló intézményeket kell létrehozni. Csupán az alapelvek közös elfogadása, és a kitűzött irányok mielőbbi elérése lehet a cél.¹²¹

Az EKT körüli polémia a kezdeti időszakban még magának az EKT-nek a létezését is tudományosan megkérdőjelezte, mára az intellektuális vita már inkább arról szól, hogy milyen dimenziókban képes működni az európai/közösségi közigazgatás.

13. ábra Európa és az Európai Unió



Forrás: Maps of the World

Az Európai Unióban több ezer vállalkozás végez üzleti tevékenységet. Egy jelentős hányaduk nemzetközi cégek számít, tehát gyakran a határokat átívelően végzi tevékenységét. Az is köztudott, hogy a vállalkozásoknak – gyakorlatilag függetlenül attól, hogy melyik ágazatban érdekeltek – meglehetősen sok engedélyre van szükségük, bejelentési és jelentéstételi kötelezettség terheli őket, nem beszélve az adóbevallásról, a munkáltatók foglalkoztatásáról, és még sorolhatnánk. Ezek az adminisztrációból eredő költségek gyakran nagyon jelentősek, különösen a kis- és közepes vállalkozásokat fojtogatják. Ráadásul nemcsak anyagi, de időbeli ráfordítást

¹²¹ Forgács Imre: Közigazgatás és versenyképesség: miért nem kicsi és olcsó az állam az Európai Közigazgatási Térben, Európai Tükör, 2008. 6. sz. 10-18.

is igényelnek, ezzel elveszik az érdemi munkától az energiát, és bürokratikus feladatokra kell azokat átcsoportosítani.

A közigazgatás és a közigazgatási eljárások célja a társadalom szolgálata és a közjó előmozdítása. Természetesen nem gondolom azt, hogy a fenti pontokban vázolt attribútumok maximálisan lefednék a közigazgatás komplex hatékonysági mátrixát és annak feltételrendszerét. A közigazgatás tevékenysége nem korlátozódik a hatósági szervek által ellátott feladatokra, ezért a közfeladatok ellátásának teljes spektrumát kell megvizsgálni.

V. 4. A magyar közigazgatás az EKT-ben

2004-től az Európai Unió tagországai közé tartozunk, és az államnak immár a belülről jövő állampolgári késztetések mellett meg kell felelnie az EU által megfogalmazott elvárásoknak is. Igaz, hogy „egyhuszonhated” beleszólása van a magyar kormánynak a rendeletek, határozatok és irányelvek elfogadásába, de a hatályos döntések mindig jókora kompromisszummal „terheltek”. Azt gondolom, hogy nem teljesen cél nélküli ebből a nézőpontból is megvizsgálni, hogy milyen feladatok állnak a XXI. században a magyar állam előtt.

A 2017-es Jó Állam Jelentés is foglalkozott azzal, hogy milyen a közigazgatás és a közigazgatási eljárások ügyfelek általi megítélése. Ez természetesen nem azonos a hatékonysággal, azonban az állampolgárok visszajelzései fontos lakmuspapírok, amelyekből következtetéseket lehet, sőt kell levonnia a jogalkotónak az ügyintézés hatékonyságával kapcsolatban is. A Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia a következőképpen fogalmaz: „A változás és változtatás szükségszerű, melynek középpontjában többek között a meglévő rendszer költséghatékonyságának javítása, a struktúra megfelelő működésének biztosítása, és az ügyfelek előtérbe helyezése áll. Ezek egy Jó Állam céljai...”¹²²

¹²² Közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020. 26. Forrás: http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 09.)

Mindazonáltal azt sem jelenthetjük ki, hogy ezekre az előírásokra és hatósági eljárásokra nincs szükség. A 21. században több meghatározó iparág is csak pontos szabályozással képes versenyképes, a kor elvárásainak megfelelő terméket, szolgáltatást előállítani. Gondoljunk az élelmiszeriparra, ahol alapvető kritérium az egészséges, szennyező anyagoktól mentes élelmiszer előállítása, de szabályok szerint működnek a pénzügyi szolgáltatók, a fuvarozócégek stb.

Az állam által nyújtott szolgáltatások minősége tehát alapvető fontosságú a bonyolult kapcsolatok és interdependenciák korában. A tudósok ráirányítják arra a figyelmet, hogy a minőségi közhatalmi és közszolgáltatási funkciók ellátása legalább annyira releváns, mint a hatósági ügyintézés.¹²³ Az állam és az állam milyenségét megítélők ugyanis nem kizárólag a hatósági ügyek kapcsán, a közszolgáltatás-nyújtásból kifolyólag kerülnek kapcsolatba egymással, hanem a megítélés alapját képezhetik olyan egyszerű, mindennapi dolgok, mint a privát szféra szolgáltatásaihoz hasonlítása a közszolgáltatásoknak, a vállalkozóbarát jogszabályi környezet vagy az adózással kapcsolatos teendők egyszerűsége.

Az Európai Uniónak és a tagállamainak gazdasági potenciálja függ sok tekintetben attól, hogy a bürokratikus költségeket sikerül-e csökkenteni és alacsonyabb szinten tartani. 2007-ben az Európai Bizottság az adminisztratív terhek csökkentésének közös, európai szintű elveinek a kidolgozását javasolta.¹²⁴ Ebben az alábbi megállapításokat tette:

- jelentéstételi követelmények gyakoriságának minimálisra csökkentése;
- többszörös adatszolgáltatási kötelezettség felülvizsgálata;
- webalapú információgyűjtés.

Összegezve megállapíthatjuk, hogy gyakori az a közvélekedés, hogy minden bajnak és problémának a bürokrácia a gyökere, és az állam a feleslegesnek tűnő előírásokkal csak nehezíti a vállalkozások mindennapjait. Ez a felfogás – bár van némi alapja – az

¹²³ Boros Anita (2015) i. m. 39–43.

¹²⁴ Európai Bizottság: Az adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programja az Európai Unióban [COM(2007) 23 végleges, Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l10101&from=HU> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 15.)

utóbbi időben pozitív irányba kezdett elmozdulni. Az Európai Ombudsmani Hivatal állásfoglalása szerint, amelyet a helyes közigazgatási magatartásról szóló kódexben fogalmaztak meg: “maladministration occurs when a public body fails to act in accordance with a rule or principle which is binding upon it.” Ez annyit jelent, hogy hivatali anomáliák abban az esetben keletkezhetnek, ha egy közintézmény nem követi tudatosan az előírt szabályokat és normákat, melyek kötelező érvényűek.

Magyarország és jelesül a Kormány erőteljesen törekszik arra, hogy egységesítse az elvárt kritériumrendszert, tehát az egységes normák és szabványok elfogadásával nem egyszer a bürokrácia egyszerűsítését éri el. A Jobb szabályozás, az Egyszerű Állam Program különböző intézkedések keverékét tartalmazza, amelyek az adminisztratív terhek csökkentését és a minőségi jogalkotást célozzák. A Nemzeti Infokommunikációs Stratégia és a Digitális Nemzet Fejlesztési Program az elektronikus közszolgáltatások fejlesztését és a digitális írástudás minél szélesebb rétegekben történő elterjedését szolgálja. A Jó Állam Jelentés pedig az állampolgári elégedettség mérésével kíván hozzájárulni a közigazgatás ügyfeleket érintő feladatköreinek minél magasabb színvonalú és elégedettséget kiváltó megvalósításához. A kormányzati törekvések tehát közös cél felé mutatnak, a hatósági munka ügyfélközpontúságának és szolgáltató jellegének eredményességi mutatók szerinti megközelítése felé.

V. 5. Az Európai Területi Együttműködés

Az Európai Területi Együttműködés a kohéziós politika egyik célkitűzése, amely keretet biztosít a közös fellépések végrehajtására és a szakpolitikai tapasztalatcserére a különböző tagállamok nemzeti, regionális és helyi szereplői között. A területi együttműködési formáknak változatos történeti evolúciója van, ezeket a terejedelmi korlátok és a téma fókuszált metódus miatt nem veszem részletesen sorra, természetesen a legfontosabbak a PHARE, illetve CARDS programok, majd Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), a TACIS program a MEDA programmal kiegészülve, illetve a European Neighborhood and Partnership

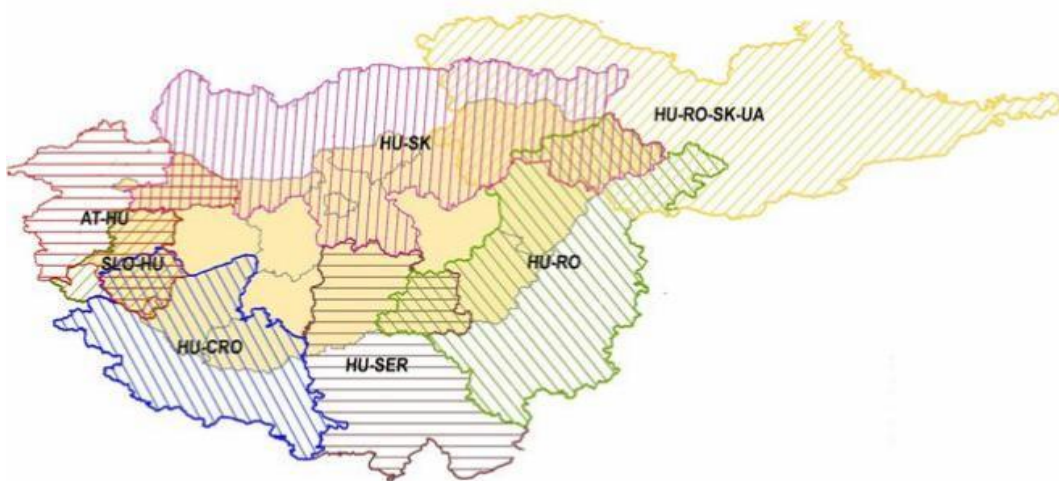
Instrument (ENPI), amit a European Neighborhood Instrument elnevezésű program váltott fel.¹²⁵

A célkitűzéseken belül háromféle programtípus került meghatározásra: határokon átnyúló, transznacionális és interregionális (régiók közötti) együttműködések. Ezeken a programokon keresztül kívánják előmozdítani az unió területi integrációját és területi kohézióját.

Érdemes kitérni arra, hogy mi a tartalmi-fogalmi különbség a fenti három kooperációs platform, illetve megjelenési forma között:

1. Határokon átnyúló: a határmenti területek, régiók földrajzi közelség miatt működnek együtt.
2. Transznacionális: egy adott szempontból egy területi egységként értelmezhető több országból álló területek közösen keressenek megoldásokat a térséget érintő problémákra.
3. Interregionális: régiók közötti együttműködés (akár földrajzilag egymástól távol eső régiók, amelyeket valamilyen közös tulajdonság összeköt).

14. ábra **Határokon átívelő együttműködés**



Forrás: egtc.kormany.hu

¹²⁵ Csizmadia, Bence (2019): Regional Cross-Border Cooperation in the Danube Region, KKI Studies - Series of the Institute for Foreign Affairs and Trade, .
A Promising Approach within the Enlargement Policy of the EU?

A támogatható szakpolitikák köre gyakorlatilag szinte valamennyire kiterjed: Közlekedés, környezetvédelem, oktatás, nevelés, egészségügy, elsősegély, energia-felhasználás, innovációs eszközök, K+F, kultúra, munkahelyteremtés és fejlesztés, szociális szolgáltatások, turizmus, sport, mezőgazdaság.

A rendelkezésre álló források aránya programtípusonként a 2014-2020-as programozási ciklusban az alábbi megoszlást mutatta: ¹²⁶

- Határ menti együttműködési programok: 73,86%
- Transznacionális térség: 20,95%
- Interregionális együttműködés: 5,19%

A Lisszaboni Stratégia 2000-ben indult útjára azzal a kimondott stratégiai céllal, hogy 2020-ra az Európai Unió legyen a „legversenyképesebb és legdinamikusabban fejlődő tudásalapú gazdaság a világon.” A céldátum vészesen közeledik, ezért egyre inkább a tudományos érdeklődés homlokterébe kerül újra, hogy mit sikerült elérni a különböző szakpolitikai célkitűzések esetében.

Az EU strukturális politikái a hátrányos helyzetű régiókat támogatják annak érdekében, hogy fejlesszék pozitív jellemzőiket és potenciális komparatív előnyeiket, illetve hogy a különleges jellemzőik által a növekedésre gyakorolt lehetséges kedvezőtlen hatást kiküszöböljék. Az egyik sarkalatos – és várhatóan komoly reformok elé néző – szakpolitikai „halmaz” a kohéziós politika, ami sokrétű cél szolgáltatába állít rendkívüli kapacitásokat pénzügyi, személyi és intézményi oldalon egyaránt. A leszakadó régiók esetében megállapítást nyert, hogy attól függően, hogy az adott régió és az azon belüli területi egységek milyen produktivitási képet festenek magukról – képesek a felzárkózásra, tartják a fejlődési ütemet, vagy távolodó-leszakadó pályán vannak – más-más stratégiai, ún. terület-alapú szakpolitikai válaszok (distinctive place-based policy responses) szolgálhatnak megoldásul. A konklúzió az, hogy az ún. *one-size-fits-all* szakpolitikai megközelítés nem állja meg a helyét, hanem

¹²⁶ Csetnek (2013) i.m. 88.

sokkal inkább regionálisan differenciált beruházásokra és szakpolitikákra van szükség.

V. 5. 1. Európai Gazdasági Egyesülés

Az európai gazdasági egyesülést (a továbbiakban: EGE) a 2137/85/EGK rendelet hozta létre (1989. július 1-jén lépett hatályba). Ezt tekintjük az első egységes közösségi társasági formának, amely formálisan és jogilag is bejegyezhető módon nyújtott lehetőséget és keretet az állam alatti (szubnacionális) szintek Európai Unión belüli együttműködésére. Elsősorban – tekintettel az Európai Közösség akkori jellegére, a döntően gazdasági és kereskedelmi unióra – az európai gazdasági egyesülés létrehozásának célja a vállalkozások hatékony, tagállamokon átnyúló kooperációja volt.

Ahogy az alábbiakban röviden ismertetem, látszani fog, hogy az európai területi együttműködési csoportosulásoktól (a továbbiakban: EGTC) eltérően az EGE egy sokkal kevésbé kötött, jogilag kevésbé szabályozott társasági forma volt a 80-as években. Igazgatásszervezési szempontból kitűnő analógia a konföderáció-föderáció hasonlat, ahol az előbbi egy laza államszövetség, míg az utóbbi már a gazdaságin túl politikai, társadalmi és egyéb érdekkapcsolatot jelentő államszövetség.

Az EGE a felek számára tehát viszonylag könnyen elérhető együttműködési keret volt, de természetesen voltak előfeltételek, amelyek teljesítése szükséges kritériuma volt az egyesülés alapításának. Ilyenek voltak:

- Legalább két különböző tagállamból,
- Nem automatikusan, hanem opcionálisan választható jogi személyiséggel felruházva,
- Legalább két – EU-n belüli székhellyel rendelkező tagja legyen: jogi személy, természetes személy, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság,
- Minimális alaptőke nincs, de vagyoniilag korlátlan és egyetemleges felelősség terheli a feleket.

A célokat részletesebben górcső alá véve a gazdaság, a terület, az infrastruktúra, és a társadalom fejlesztése emelhető ki prioritásként. Csetnek Tünde¹²⁷ szerint a fejlesztések fő eszköze az európai uniós támogatások, melyek a régió intézményei által kerülnek leosztásra. Ezért is van meghatározó szerepe a régióknak mind földrajzi méretük (és összehasonlíthatóságuk), mind társadalompolitikai szerepük kapcsán.

A jó gyakorlatok (best practices) közel egy évtizedes, jól követhető folyamatot mutatnak, és a felgyülemlett értékes tapasztalatok vizsgálata – gondolva ezalatt elsősorban a primer és szekunder forráselemzésre, empirikus felmérésre, helyszíni terepszemlére – strukturált működési mechanizmusok feltérképezését jelenthetik. A kutatások során az 1082/2006/EK rendelet az európai területi együttműködési csoportosulásról és a kapcsolódó hazai jogszabályok értelmezéséről is állást kell foglalni.

Az integrált területfejlesztési politika újszerű megközelítésével és első transznacionális szintű alkalmazásával vette kezdetét az 1996-ban elindított INTERREG II.C. elnevezésű közösségi kezdeményezés. A kezdeményezés keretében a tagállami együttműködés közösen kimunkált programok alapján három fő támogatási körnek megfelelően létesül: transznacionális területfejlesztési együttműködés hét kooperációs területen, megelőző árvízvédelem két programrégióban, valamint aszálykár elleni óvintézkedések négy országos támogatási programban. Ezenfelül négy együttműködési területen transznacionális kísérleti akciók is folynak az Európai Regionális Fejlesztési Alap 10. cikkével egyezően. A fenti programok által lefedett földrajzi területek a résztvevő országok közötti kimerítő tárgyalások eredményeképpen alakultak ki. Bizonyos területeken az EU-n kívüli országok is részt vesznek a programban.

A Madridi Keretegyezmény néven ismert stratégia már 1980-ban előirányozta az akkori tagállamok közigazgatásának közelítését/közeledését: „Az egyes Szerződő Felek arra törekednek, hogy megoldják mindazokat a jogi, adminisztratív és technikai problémákat, amelyek akadályozzák a határmenti együttműködés fejlődését és

¹²⁷ Csetnek (2013) i.m. 57.

zökkenőmentes működését, és e tekintetben a másik érdekelt Szerződő Féllel vagy Felekkel a szükséges mértékben egyeztetniük kell.”¹²⁸

V. 5. 2. Közösségi irányítású helyi fejlesztés

Bár a makrorégiókról alkotott tézisekhez szorosan nem kapcsolódik, de az alulról felfelé építkezésre jó példa a közösségi szabályozásban intézményesített területfejlesztési eszköz, a „Community Led Local Development” (a továbbiakban: CLLD), vagyis a közösségi irányítású helyi fejlesztés. Az ún. bottom-up kezdeményezések, tehát az alulról felfelé építkező tervezési módszer a kormányzási struktúra flexibilitását feltételezi. „Ebben az esetben van mód a jogi szabályozási lehetőségek és keretek teljes körű kihasználásra, melynek mind az intézményi, mind az eljárási alapjai rögzíthetők törvényi szinten.”¹²⁹

A CLLD keretén belül a partnerek együttműködése nem kerülhető meg, a döntéshozásban a helyi kormányzat részvétele legfeljebb 49%-ot érheti el, míg a többséget a partnerek (vállalkozók, civil szervezetek) adják. Finta István tanulmányában úgy fogalmaz: „Az integrált területi beruházás az adott térség (város és vidéke) fejlesztési igényeit együttesen, egymásra való tekintettel, integrált szemlélettel és komplex módon kezeli. Ha az integrált tervezés és végrehajtás – melynek szélesebb körű alkalmazása kétségtelenül nagy kihívás, és amely egyidejűleg jelentős szellemi és fizikai kapacitást feltételez – Magyarországon nem tud kellőképp gyökeret verni, akkor továbbra is csak álom marad a területi különbségek mérséklése és felzárkózásunk Európa fejlettebb területeihez.”

A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (a továbbiakban: TOP) 7. prioritásához kapcsolódik, amelynek átfogó célja kísérleti jelleggel, integrált és programalapú fejlesztések megvalósítása városi szinten a helyi közösségek részvételének és tudatosságának fokozása, a helyi társadalmak megújítása valamint a helyi és közösségi alapú gazdaság fejlesztése érdekében.

¹²⁸ Madridi Keretegyezmény 4. cikk., 1980. május 21.

¹²⁹ Finta István: Az integrált terület- és vidékfejlesztés eszközei és korlátai Magyarországon, Tér és Társadalom, 29. évf. 1. szám, 2015. 138-147.

2. táblázat: A TOP-ban érintett hatóságok és szervezetek

Hatóság/szervezet	A hatóság/szervezet, osztály vagy csoport megnevezése	A hatóság/szervezet vezetője (beosztása vagy tisztsége)
Irányító Hatóság	Nemzetgazdasági Minisztérium	helyettes államtitkár
Igazoló hatóság, ahol alkalmazható	Magyar Államkincstár	elnök
Ellenőrzési hatóság	Európai Unió Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság	főigazgató
Szerv, amely számára az Európai Bizottság kifizetést eszközöl	Magyar Államkincstár	elnök

Forrás: Terület-és Településfejlesztési Operatív Program

V. 5. 3. INTERREG projektek

Az INTERREG IV.C (2007-2013. között) keretében lehetett pályázni területi alapon szerveződött együttműködésre. A program lezárulta után az ún. INTERREG Europe projekt finanszírozási kereten belül lehet forrásokat lehívni. Az INTERREG Europe az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA)¹³⁰ halmazán belül egy speciálisan a területi kooperáció finanszírozására elkülönített keret. Az INTERREG programok tehát az együttműködés jegyében jöttek létre, és az Európai Unió négy közösségi kezdeményezése közül az ERFA-ból kapnak pénzügyi támogatási forrásokat.

Két projekttypus van:

1. Regionális kezdeményezésű projektek;
2. Tőkésítő projektek (Capitalisation).

¹³⁰ European Regional Development Fund, ERDF.

A regionális projektek a klasszikus interregionális együttműködési projektek, ahol tematikus projektekben tudnak együtt gondolkodni és jó gyakorlatokat megosztani az EU tagállamai, Norvégia, és Svájc, akár harmadik, EU-n kívüli államok is.

Az Európai Unió a Strukturális Alapokból támogatja a régiókat és a szuburbanizációs térségeket, tehát a régióhoz tartozó kisebb szerkezeti egységeket, de olyan kisebb, lokálisan homogén integritásokat is, mint például a városkörnyéket vagy az agglomerációs tömörüléseket.

A közösségi terület egészének összehangolt fejlődése és a teljesebb gazdasági, társadalmi és területi kohézió előmozdítása a területi együttműködés erősítése révén komoly alternatívaként jelenik meg a modernkori szakpolitikák mezején. Célprojektek, EU programok menedzselése, EU projektek megvalósítása vagy EU támogatás nélküli együttműködések, csak hogy néhány hívó szót említsünk.

V. 5. 4. CBC együttműködések

A makroregionális együttműködést célzó stratégia elválaszthatatlan az ún. cross-border cooperation (a továbbiakban: CBC), vagyis a határon átnyúló, vagy ha úgy tetszik a határokon átívelő együttműködésektől.¹³¹ Ezért célszerű az értekezés keretén belül kitérni a kettő közötti logikai kapcsolatrendszerre, illetve a már felismert és megvalósult közös megoldásokra.

„A Duna Régió Stratégia magyar nemzeti koordinátor megfigyelő szerepet tölt be a magyar-szlovák, magyar-román, magyar-szerb és magyar-horvát CBC programok Monitoring Bizottságában.”¹³² A határon átnyúló együttműködési programok Irányító Hatóságainak szerepeltetni kell éves beszámolójukban a Bizottság felé, hogyan valósították meg a DRS-hez való illeszkedést.

¹³¹ Határokat nem ismerő együttműködésről is beszélhetnénk, de ez a CBC típusú együttműködés szigorú jog kötöttségei miatt nem teljesen volna helytálló.

¹³² Oroszi Viktor György – Jenei Gábor (2016): A Duna Régió Stratégia beágyazása a Duna Transznacionális Program, határon átnyúló együttműködések és a hazai operatív programok kereteibe, KKM szakértői anyag, 8.

V. 5. 5. Az európai területi együttműködési csoportosulás (EGTC)

Az EGTC-ket a 1082/2006/EK az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló rendelet (a továbbiakban: Rendelet) szabályozza, ami néhány évvel ezelőtt egy ráncfelvarráson esett át, és a 1302/2013/EK az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló módosító rendelet a korábbi jogforrás kereteit újragondolta és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról rendelkezett. A fentebb említett jó gyakorlatok elemzésén túl ugyanis az európai területi társulások jogszabályi beágyazottságát is szükséges górcső alá vonni. Erre azért van szükség, mert az eredeti cél nem a puha jog alapján működő együttműködési feltételek megteremtése volt, hanem egy jogszabályilag rögzített, és jogképességgel felvértezett, megerősített kooperációs platform.

De vajon mi is tulajdonképpen az EGTC, nem csak jogi, de politikai és társadalomtudományi értelemben? Az EGTC egy mozaikszó tehát, a *European Grouping for Territorial Cooperation*, azaz az európai területi együttműködési csoportosulás rövidítése. Az önkormányzatok, régiók és az államok határon átnyúló, transznacionális vagy régiók közötti együttműködést hozhatnak létre más tagállam vagy harmadik államok jogaival, és így valósítják meg közös céljaikat. Tehát olyan önálló jogi személyiséggel rendelkező társulás, amely egy adott cél elérése érdekében, nemzetközi (határokon átívelő vagy interregionális) együttműködési keretet biztosít az Európai Unió tagállamai, illetve helyi önkormányzatai, gazdasági társulásai stb. számára.¹³³ A magyar jogszabály úgy fogalmaz, hogy a közbeszerzési törvény ajánlatkérői körébe tartozó szervezetek alapíthatnak ilyen speciális jogállású, területi alapon szervezett társulásokat.

Az EGTC-k tehát már évtizedes múlttal rendelkező közösségi kezdeményezések voltak a 2000-es évek elején. Az alábbiakban megvizsgálom az eredeti célokat, amelyek mentén szerveződtek és ötletből jogi alakzatot öltöttek a csoportosulások. Az önkormányzatok, régiók és az államok határon átnyúló, transznacionális vagy régiók közötti együttműködést hozhatnak létre más tagállam vagy harmadik államok jogaival és így valósítják meg közös céljaikat.

¹³³ 1082/2006/EK rendelet Az európai területi együttműködési csoportosulásról.

A Rendelet világosan fogalmaz a tekintetben, hogy „helyénvaló a csoportosulásokat olyan joggal felruházni, mely szerint a tagok nevében eljárhatnak, különös tekintettel a csoportosulásokat alkotó regionális és helyi önkormányzatokra.” Fontos azonban leszögezni, hogy a hatósági jogköröket, a helyi és regionális hatóságok jogköreit nem helyettesítheti.¹³⁴

Amit a Rendelet újítként bevezetett:

- Önálló jogi személyiséggel rendelkezik: 1082/2006/EK 1. cikk (4) bek. „A csoportosulás minden tagállamban az adott tagállam jogában a jogi személyeknek biztosított legteljesebb jogképességgel rendelkezik.
- Ingó és ingatlan vagyont szerezhet, vagy azzal rendelkezhet.
- Személyzetet foglalkoztathat.
- Bíróság előtt eljárhat.
- Saját szerződképességgel és saját költségvetéssel bír.

V. 5. 6. Az Európai Területi Társulások

Az Európai Területi Társulások (a továbbiakban: ETT) az európai területi együttműködési csoportulások újragondolásából jöttek létre, valójában egy szisztematizáltan újra strukturált keretrendszer lefektetve a részvételre hajlandó partnerek számára.

Az európai terminológia magyarul 2014. december 4. óta tehát Európai Területi Társulás, ami a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény miatt változott.

Az európai területi társulásokról szóló 2014. évi LXXV. törvény az alábbi módon rögzíti a jogképesség tényét és a hazai jogszabályi beágyazottságot: „Az európai területi társulás – mint jogszabályban meghatározott, jogi személynek minősülő egyéb szervezet – beszámolóképzési, könyvvezetési és számviteli kötelezettségére a

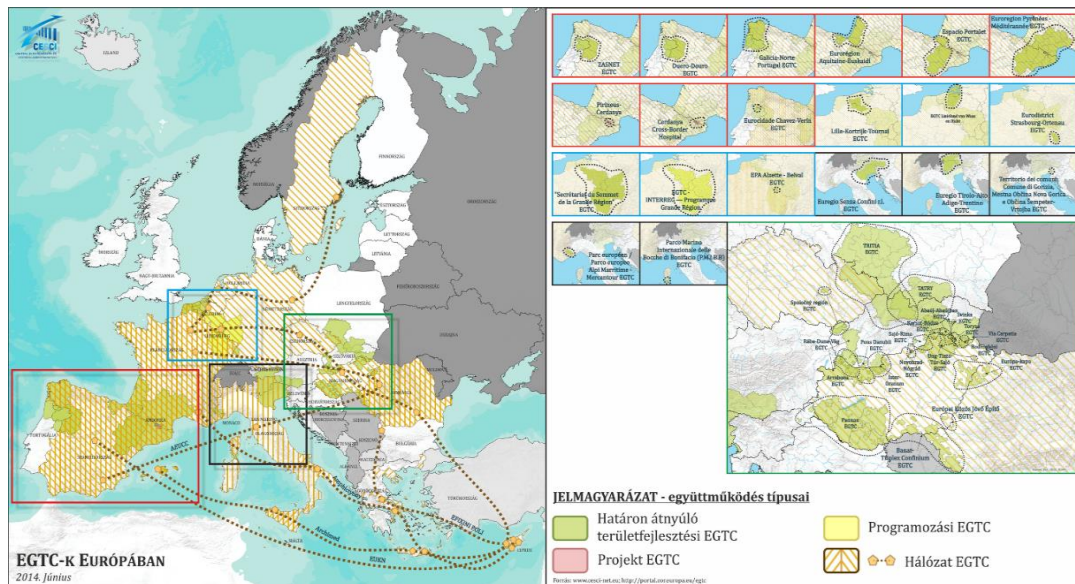
¹³⁴ Uo.

számvitelről szóló törvényt, valamint a felhatalmazása alapján kiadott jogszabályokban előírt rendelkezéseket kell alkalmazni.”

A hazai szabályozás a közbeszerzési törvény ajánlatkérői körébe tartozó szervezetek számára is lehetővé teszi a részvételt, és rögzíti, hogy mindig a székhely szerinti tagállam joga alkalmazandó. A fejlesztések kiterjedtek a turisztika alapjainak lerakása, a KKV-k versenyképessége és az oktatási hálózat javítására. Létrehozták az ún. Nemzetközi Vállalkozói Klubot és további együttműködés valósult meg másik öt országgal.

A Rendelet szerint a tagállamok, regionális hatóságok, helyi hatóságok és a közbeszerzési irányelv szerinti közjogi intézmények, illetve ezek társulásai alapíthatnak ETT-t. A finanszírozási alap és a támogatási források a kohéziós erőforrásokból kapják a támogatási összegeket, pályázni tehát a projektekre jellemző módon lehet. Azonban a mai európai területi társulásokat megvizsgálva sajnos meg lehet állapítani, hogy többnyire – néhány kivételtől eltekintve – „felületes” és „kezdetleges” formában valósulnak meg, kompromisszumos megoldásokkal és politikai megalkuvásokkal teletűzdelve.

15. ábra ETT-k Európában



Forrás: egtc.kormany.hu

Az ETT céljait, illetve az általuk ellátott feladatokat figyelembe véve az alábbi három típust különböztethetjük meg:¹³⁵

Programirányító ETT

Az ERFA, az ESZA és a Kohéziós Alapból társfinanszírozott, valamint az Európai Szomszédsági Eszközből és Előcsatlakozási Eszközből támogatott területi együttműködések esetén az Európai Bizottság kifejezetten ösztönzi, hogy az irányító hatósági funkciókat az ETT-k töltsék be. Jelenleg egy irányító hatósági feladatokat is ellátó ETT működik az Európai Unióban, ez a francia, német, belga és luxembourgi tagállami részvétellel működtetett INTERREG Grande Région vagy németül Großregion. Az objektív célok között szerepel a közjogi alapokon működő és a versenyszféra szervezeteinek határmenti együttműködése a határ mindkét oldalán, a határhoz köthető jogi és gazdasági akadályok csökkentése, és természetesen a gazdasági, társadalmi és területi kohézió megerősítése.

Az említett példánál maradva az irányításra, és a pénzügyi finanszírozásra fókuszáló partnerségi kapcsolat az alábbi négy prioritási tengely köré szerveződik:

1. Az integrált munkaerőpiac fokozottabb fejlesztése, a fizikai mobilitás és a (szak)képzés támogatásával.
2. A környezet fejlesztésének támogatása a Grande Région határmenti térségben.
3. Az életkörülmények javítása a határrégióban.
4. A versenyképesség és a „bevonzóképeség” növelése a térségben elsősorban a kutatás, innováció és gazdaságfejlesztés révén.

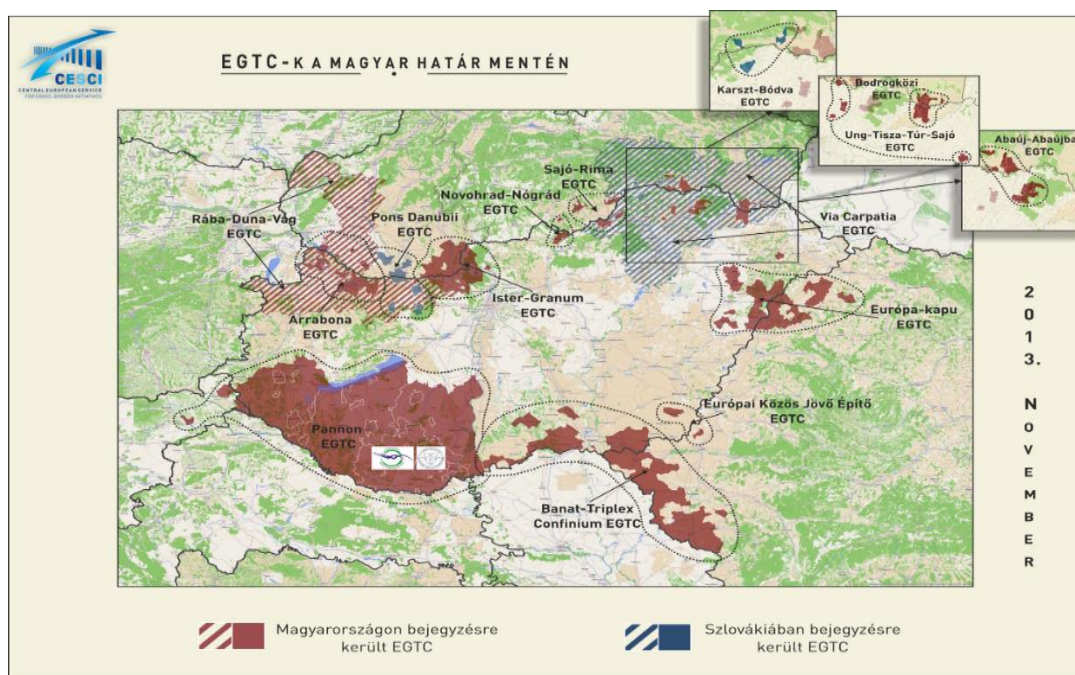
Magyarország – ahogy korábban is szó volt róla – aktív részese és alakítója az ETE jellegű együttműködéseknek. Azt is megvizsgálták a programozási időszak kezdetén, hogy van-e lehetőség programirányító társulás létrehozására a partnerországokkal. Kétszintű megoldás került kidolgozásra, az ún. ETT light szerint a programban résztvevő két vagy több partnerország alapítaná meg az ETT-t, ezáltal az irányító

¹³⁵ Európai Bizottság (2014): Fehér Könyv– Az európai területi társulásokról, a határmenti térségek fejlesztéséről és a határon átnyúló politikák összehangolásáról, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest: Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó Kft. 10.

hatósági (IH) és titkársági feladatok közös felügyeletű és tulajdonú üzemeltetés mellett működnének. A Közös Monitoring Bizottság (KMB) funkciója elkülönült maradna, ezzel kvázi a konrollfunkciót megtartaná.

Az *ETT advanced* egy bátrabb konstrukció, ahol a programterület megyéi, valamint a releváns minisztériumok alapítanák az ETT-t. Az IH feladatokat az ETT igazgatója, míg a KMB feladatait az ETT közgyűlése látná el.

16. ábra ETT-k a magyar határ mentén



Forrás: egtc.kormany.hu

Pályázó ETT

Az ETT-k legfontosabb céljukként gyakran a különféle együttműködési projektek kidolgozását és megvalósítását tűzik ki. A projektek elnyerésénél előnyt élvez az ETT konstrukció, mivel a közös tervezés, közös végrehajtás és határon átnyúló hatás feltételeit szimbiózisban teljesíti, szemben például az önállóan induló településekkel.

Ami az ETT-k szakmai „profilját” illeti, igencsak változatos képet mutatnak, de megállapíthatjuk, hogy többségük szakpolitikák kidolgozásához és stratégiai tervezéshez kapcsolódó kezdeményezésekkel foglalkozik.

2020. 05. 08.

A magyar ETT-k a magyar-szlovák, a magyar-román illetve magyar-szerb határon átnyúló együttműködési programokban pályáztak sikerrel. Ezek a pályázatok főleg a turizmus fellendítését és az infrastruktúra fejlesztését szolgálták.

Az ETT működési formában megvalósuló projektek közül kiemelendő a Pons Danubii EGTC. A hivatalos bejegyzésére 2010. december 15-én került sor, ami által a 15. hivatalosan bejegyzett EGTC az Európai Unióban, és célja a megkülönböztetés mentesség, annak érdekében, hogy a helyi szereplők a határon belül és a határ mindkét oldalán ugyanazon lehetőségekkel bírjanak. Az Európai Unió társfinanszírozásában, területi együttműködésben megvalósuló programok végrehajtása révén, a jogi személyiség előnyeit kiaknázva megvalósult bicikliút hossza a szlovákiai szakaszon (Komárom-Gúta): 17,324 km. A bicikliút hossza a magyarországi szakaszon (Monostori erőd): 1,100 km.¹³⁶

A Pons Danubii csoportosulás tagjai: Magyarországon Komárom, Tata, Kisbér, Oroszlány. Szlovákiában Komárom (Komárno), Gúta (Kolárovo), Ógyalla (Hurbanovo).¹³⁷

Határon átnyúló szolgáltatást nyújtó ETT

Ahogy az elnevezése is mutatja, ez az ETT-típus szolgáltatásnyújtási tevékenységet végez határon átnyúlóan. Bár tagállamonként eltérhet az ETT-k feladat-és hatásköre, általánosan elmondható, hogy az alapító szervezetek hatásköréből származtatható, az odatartozó feladatellátás ruházható át. Magyarországon a helyi-és megyei önkormányzatok esetében ez a kötelezően ellátandó és önként vállalt feladat-és hatáskört jelenti.

Természetesen az EGTC-k (ETT-k) szerves fejlődéséhez hozzátartoztak az inkompatibilis elemek, például nem ugyanazt a jogi tartalmat értették a tagállamok, különböznek a helyi és a területi szintek státusza, késett a nemzeti implementációs és nem tartották be az ETT-k alapításakor a 3 hónapos jóváhagyási időt sem. Az Európai

¹³⁶ Európai Bizottság (2014) i.m. 12.

¹³⁷ Forrás: Pons Danubii (<http://www.ponsdanubii.eu/>) (A letöltés ideje: 2018. január 20.)

2020. 05. 08.

Bizottság ezért 2012 márciusában módosító javaslat-csomagot terjesztett elő, kibővítette a tagság alanyi körét és bevezette az ún. hallgatólagos jóváhagyást.

VI. A Európai Unió makroregionális stratégiái

Az Európai Bizottság az EU makroregionális stratégiáinak végrehajtásáról szóló és más stratégiai dokumentumaiban a makrorégiókat a következőképpen jellemzi: „...olyan, több közigazgatási régiót magában foglaló terület, amelynek azonban elegendő közös problémával kell megbirkóznia ahhoz, hogy az egységes stratégiai megközelítés indokolt legyen.”¹³⁸

A makrorégiók és a makroregionális együttműködések koncepciója, és fogalmi kialakulása az 1990-es évek végétől indult, amikor az INTERREG programozási kontextus beemelte a terminológiai használatba. Tulajdonképpen a regionalizáció szélesebb spektrumú felfogásának tovább gondolásával összefüggésben keletkezett a koncepció, illetve a kohéziós politika territorializációja okozta tudományos ür kitöltése vezetett a makrorégiók tudományos szintre emeléséhez, és konceptualizálásához.

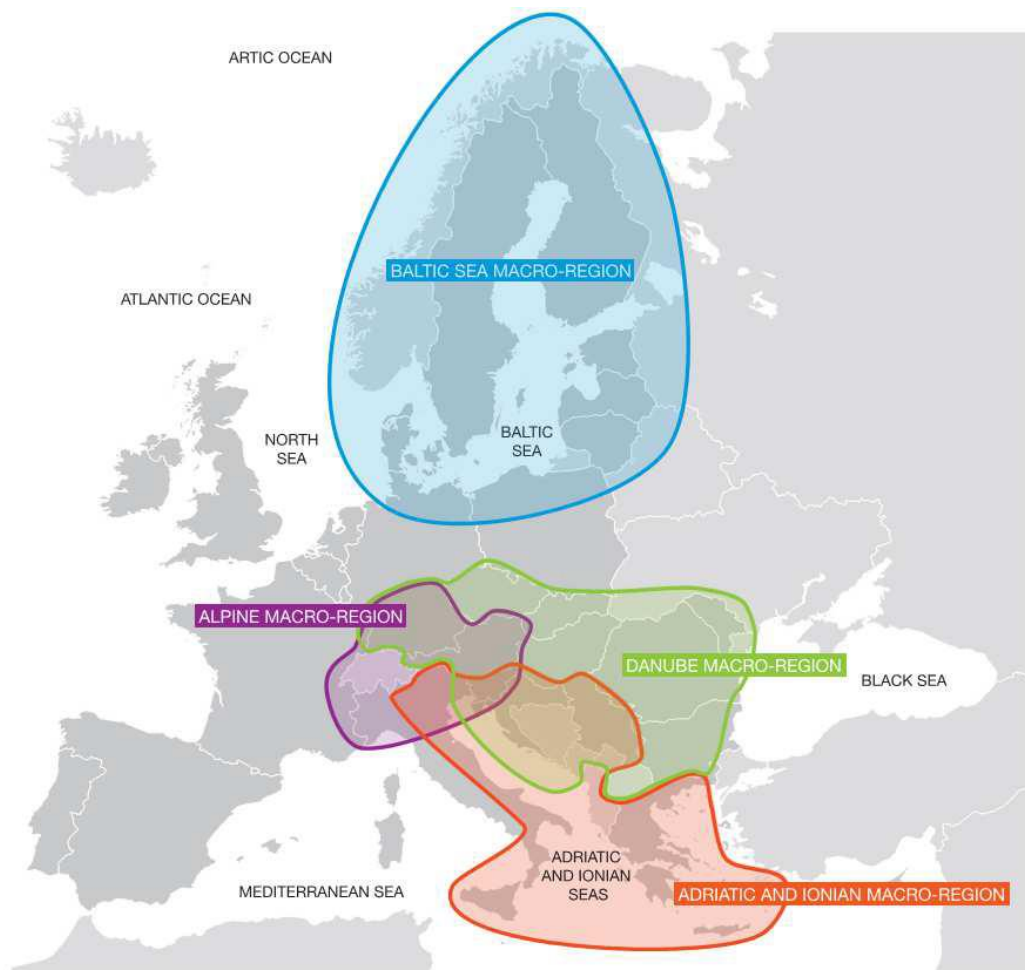
Az európai uniós makroregionális stratégiák létrehozását az azonos földrajzi területen elhelyezkedő, érintett uniós tagállamok (és bizonyos esetekben Unión kívüli országok) kezdeményezhetik és kérelmezhetik az Európai Tanácson keresztül. Az Európai Tanács kérelmét követően a stratégiákat az Európai Bizottság dolgozza ki és fogadja el. Tehát a stratégiák tisztán kormányközi kezdeményezésen alapulnak, végrehajtásuk döntően a részt vevő országok elkötelezettségétől függ, és ezért is nagy szerepet játszik a nemzeti kormányok közötti partnerség elve, és a jószomszédi kapcsolatokra törekvés, aminek az alapja csak az empátikus területi filozófia lehet.¹³⁹

A makrorégióknak eredetileg hídszerepet szántak, közelebb hozni az embereket az EU intézményeihez, a tagjelölt országokat a taggá váláshoz, a még nem tagjelölteket a jelöltség elnyeréséhez, és még lehetne sorolni további célokat.

¹³⁸ Európai Bizottság (2019): Az EU makroregionális stratégiáinak végrehajtásáról, Brüsszel, COM(2019) 21 final, (A letöltés ideje: 2020. 02. 04).

¹³⁹ Európai Bizottság (2017): Miben áll az EU makroregionális stratégiája? (útmutató brossúra), Európai Unió, Kiadóhivatal, 2.

17. ábra Az EU makrorégiói



Forrás: Európai Bizottság

A terport.hu szakmai portál megfogalmazása szerint a makrorégiók alatt „olyan területi egységeket értünk, amely különböző országok azon régióit ölelik fel, melyek közös kohéziós jellemzőkkel bírnak, valamint egymáshoz fűződő sajátos politikai, gazdasági és kulturális kapcsolatokkal rendelkeznek.”¹⁴⁰ Szabó Pál szerint „a makrorégió egy tárgyalássorozatok után előálló konstrukció, így pontos kritériumok nem adhatók rá. Hogy milyen formában jelentkezik a makrorégió, azt úgy látják, elnézve a különböző szakirodalmakat, hogy fontos egyrészt az inter- és transznacionális jelleg, kapcsolatok, ahol a funkcionális kapcsolatok mellett kiemelt a

¹⁴⁰ Terport.hu, (A letöltés helye: <http://www.terport.hu/europai-unio/makroregiok/altalanos-informaciok>, letöltés ideje: 2020. 02. 10.)

földrajzi kapcsolat (a területi kontinuitás), másrészt kiemelik, hogy a funkcionális kapcsolatok közül a kereskedelem kapcsán beszélnek gyakorta makrorégiókról.”¹⁴¹

A makroregionális stratégia egy koordinációs és együttműködési keret, ami mögött egy-egy földrajzi térségnek a jellegzetes karakterisztikája – lehet ez kulturális, történelmi, gazdasági specialitás – áll, ami mentén körülhatárolhatóvá válik. A cél a kulcsszereplőket egymáshoz közelebb hozni a kihívások közös kezelése érdekében, továbbá egy koordinációs platform létrehozása, aminek segítségével a különböző ágazatokban, mint pl. a közlekedési, az innovációs, a környezetvédelmi stb. a „makroregionális hatású” projektkezdemenyvezések összehangolása megtörténik. Ez alatt főként a szakpolitikák, az intézményközi kooperáció és a fejlesztési források hatékony felhasználása értendő.

Ezen felül a makrorégiókról általánosságban megállapíthatjuk, hogy rugalmas keretek között működtethetők, sem földrajzilag, sem jogilag nincsenek lekorlátozva, ún. *soft policy spaces* kategóriába tartoznak. Továbbá nem szükséges előfeltétel, hogy egy együttműködési platformban az adott tagállam egész területével részt vegyen, és a harmadik államok sincsenek kizárva. A makrorégiók egyetlen feltétele, hogy földrajzilag vagy gazdasági-kulturális tekintetben közös vonásokat hordozó területi egységek (nem feltétlenül közigazgatási egységek) kooperáljanak, a gazdasági, társadalmi illetve területi kohézió erősítése érdekében.

A makrorégiók koncepcionálisan szélesedő és terjedő skáláját jelentik a kormányzástani gondolkodásnak az Európai Unión belül, magában egyesítik az állami és nem-állami szereplők pluralitását, továbbá adott terület funkcionális problémáinak tekintetében kínálnak új szemléletű alternatív menedzselési módozatokat. Az Unió sokak szerint az ún. euroszklerózis¹⁴² állapotában van az utóbbi időszakban. Ez a gazdasági stagnálást, és a politikai elbizonytalanodást jelenti, illetve azt az átmeneti időszakot, amibe az EU a 2008-as gazdasági világválság idején került.¹⁴³ A COVID-

¹⁴¹ Szabó Pál (2017): Makroregionális szemlélet az Európai Unió regionális politikai dokumentumaiban in: Szónokyné (szerk.) Magyarok a Kárpát-medencében 2. Szeged, Egyesület Közép-Európa Kutatására, 487-498.

¹⁴² Az euroszklerózis a gazdasági és politikai stagnálást jelenti, ami könnyen lehet az előszobája egy válság, vagy egy nagyobb volumenű szerkezeti változás kirobbanásának.

¹⁴³ MRS non-paper to EP Regi Chair (2020): EU Macro-regional strategies– Laboratories for a new Europe a qualified non-paper by key stakeholders in the four macro-regional strategies, 2.

19 okozta kihívások pedig feltételezhetően még súlyosabban ráerősítenek az euroszklerózis „tünetegyüttesre”, és vindikálják a válaszokat az EU 21. századnak megfelelni képes reformjainak szükségességére.

VI. 1. A makroregionális stratégiák főbb jellemzői

A makroregionális együttműködés alapját számos tényező együttesen alkotja: regionális azonosságtudat; a közös stratégiai tervezés iránti igény; valamint az erőforrások egyesítésére való hajlandóság.¹⁴⁴ A kiinduló meghatározásokat a 2014–2020-ra vonatkozó általános rendelkezésekről szóló rendeletben¹⁴⁵ foglalták egységes szerkezetbe, amely szerint a makroregionális stratégia az alábbi attribútumokkal ruházható fel:

- a. azonos földrajzi régióban található tagállamokra és harmadik országokra vonatkozó integrált keret;
- b. közös kihívásokkal foglalkozik;
- c. kihasználja a gazdasági, társadalmi és területi kohézióért folytatott megerősített együttműködés előnyeit.

A makroregionális stratégiát az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak kell együttesen jóváhagynia.

Az elgondolás az alábbi elveket is magában foglalja:

• *integráció* – a célkitűzéseket be kell ágyazni a meglévő (uniós, regionális, nemzeti, helyi, előcsatlakozási szintű) szakpolitikai keretekbe, (uniós, országspecifikus, területi együttműködési, ágazati) programokba és pénzügyi eszközökbe; *koordináció* – el kell kerülni a szakpolitikák, stratégiák és finanszírozási források elaprózódását az ágazati szakpolitikák, a szereplők és a különböző kormány szintek között egyaránt;

¹⁴⁴ Európai Bizottság (2013): A makroregionális stratégiák hozzáadott értékéről, COM(2013) 468 final, 3-5., (A letöltés ideje: 2020. 02. 18.)

¹⁴⁵ Európai Bizottság (2011): A Közös Stratégiai Kerethez tartozó Európai Regionális Fejlesztési Alapra, Európai Szociális Alapra, Kohéziós Alapra, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról szóló javaslat. 615, végleges, módosított javaslat.

- *együttműködés* – a régióban levő országoknak és ágazatoknak együtt kell működniük, hogy a befelé forduló hozzáállást a regionális fejlesztési ötletek kifelé tekintő szemléletmódja váltsa fel;
- *többszintű kormányzás* – a különböző döntéshozatali szinteken álló szereplőknek javítaniuk kell az együttműködést, újabb döntéshozatali szintek létrehozása nélkül;
- *partnerség* – uniós és nem uniós országok együtt munkálkodhatnak a közös érdekek mentén, egymás kölcsönös tiszteletben tartása mellett.

18. ábra A makroregionális partnerségi háló



Forrás: Euronews

A makroregionális stratégia a nem EU-s országok integrálása szempontjából is kiváló keret, köszönhetően többek között az uniós joganyag átvételének, az ajánlásoknak való megfelelés biztosításának, a stratégia kormányzásában való részvételnek, a jó gyakorlatok megismerésének és a közös projektekben való részvételnek is. Ezen kívül az előcsatlakozási alapokhoz nyújthat fontos hozzáadott értéket, hiszen a csatlakozni kívánó vagy már tagjelölt állam felkészülésében elengedhetetlen

A makroregionális együttműködés több mint egy évtizedes tapasztalatai alapján levonhatók bizonyos tanulságok, és azok az „intézkedési szükségletek”, amelyeket végre kell, illetve kellene hajtani elsősorban a politikai akarat megszületése eredményeképpen. Ez azt jelenti, hogy a politikai vezetésben is tudatosítani és erősíteni szükséges a nemzeti felelősségvállalás fontosságát, illetve az együttműködés

során egyenlőbbé kell tenni az Európai Bizottság, a tagállami szintű, nemzeti, vagy központi hierarchia, valamint területi, illetve regionális és helyi (ön)kormányzatok közötti szerep-és feladatelosztást. Példaként említhető az, hogy a balti-tengeri régió, illetve a Duna Régió uniós és nemzeti parlamentjeinek tagjai már jelenleg is tartanak üléseket, valamint a civil szereplők is egyre nagyobb döntési beleszólási esélyt kapnak.¹⁴⁶ A Bizottság fenti ajánlása leszögezi, hogy a nemzeti kapcsolattartó pontok jó irányban haladnak azzal, hogy több országban koordinációs platformot hoztak létre, ami a célkitűzések végrehajtását segíti azáltal, hogy összehozza a nemzeti, illetve a regionális érdekelteket.

A makroregionális együttműködés kapcsán gyakran kiemelik a szakértők a 3 NEM (3 NO's)¹⁴⁷ alapvető kritériumot. Eszerint makrorégiót alapítani viszonylag szabadon lehet, de szigorúan az alábbiak fokozott figyelembe vételével:

1. A stratégia nem nyújt új uniós pénzügyi támogatást. Egyéb nemzetközi, nemzeti vagy magánszférából származó támogatást szerezhet a régió, ugyanakkor főként a meglévő források jobb kihasználásán van a hangsúly.
2. A stratégia miatt nem kell az uniós jogszabályokat módosítani.
3. A stratégia nem hoz létre újabb struktúrákat. Végrehajtását már létező testületek végzik, melyek kiegészítő jellegét maximalizálni kell.¹⁴⁸

A 3 NEM szavatolja azt, hogy a többi tagállamot sem éri hátrány se anyagi, sem jogi értelemben véve, ugyanakkor nyitva hagyja a kaput, hogy nemzeti vagy makroregionális szinten változtatásokat tehessenek, ha azt a közérdek úgy kívánja.

A jövő makroregionális dimenziója a poszt-kohéziós politika problematikájával szorosan összefonódva fogja leképezni azt a jogi kontextust, ami nagyobb integrációt vetít elő az operatív programok és a makrorégiók, valamint a területi együttműködés európai kivitelezése között.

Az Európai Parlament szorgalmazza a makrorégiók esetében az együttműködés területalapú, szerződéses megközelítését a szomszédos részes országok

¹⁴⁶ Európai Bizottság (2014): A makroregionális stratégiák irányításáról, Brüsszel, COM(2014) 284 final, (A letöltés ideje: 2020. 04. 20.)

¹⁴⁷ No new legislation, no new institution, no extra money.

¹⁴⁸ Európai Bizottság COM (2010) i.m. 14.

vonatkozásában. Az nem is kérdés, hogy az EP a jövőben, illetve a 2020-ban (a COVID-19 járvány miatt egyelőre) elméletileg elfogadásra szánt MFF-el újabb (közösségi) lendületet adna a makrorégióknak. A kulcskérdés ennek a megközelítésnek a gyakorlati „lefordítása”, tehát a makrorégiók kormányzási modelljének átültetése konkrét bizottsági ajánlásokba, és a végrehajtás fázisainak kidolgozása, ami ugyan technikai, és jogi oldala az ügynek, de nagyon fontos.¹⁴⁹ Itt jegyezném meg, hogy a 3 IGEN, vagyis igen a költségvetés célirányos felhasználására, igen az eredeti ötletek összehangolására, és igen az új szemléletű térségi politikára is rögzítésre kerültek a 3 NEM mellett a Bizottság részéről, a kérdés az, hogy a jövőben mennyire tudnak fajsúlyossá válni.

VI. 2. A makroregionális stratégiák irányítása

Az Európai Bizottság felkérte a nemzeti kormányokat arra, hogy ún. nemzeti koordinátorokat, (a továbbiakban: NC) jelöljenek ki, akikkel a Bizottság közvetlenül tud kapcsolatot fenntartani.¹⁵⁰ Ezzel egy olyan koordinációs struktúrát hozott létre, amivel a klasszikus, formális értelemben vett többszintű kormányzás működési mechanizmusát tulajdonképpen lehetetlenné tette. Azonban fontos látnunk, hogy ez a makrorégiók „természetéből” fakadóan szükségszerű lépés volt a Bizottság részéről, mert széleskörű konszenzus jött létre a Bizottság és a tagállamok között arról, hogy a makrorégiók gyakorlati működése során a minél hatékonyabb, integráltabb és koherensebb cselekvés a Bizottság stratégiai irányítás alatt valósítható meg. Ezzel azonban a bottom-up kezdeményezéseket egyáltalán nem akarták elfojtani, az *input* oldali szakpolitikai ötleteket, javaslatokat a szubnacionális, illetve lokális kormányzati és civil szereplőktől várják. Megjegyzendő, hogy a három rétegű kormányzás fontos szerepet enged az NC-nek a koordináció, illetve az MRS támogatása és implementációja során, a közösségi metódus azáltal érvényesül, hogy a Bizottságnak valamennyi elkészített dokumentációját a Tanács és az EP jóváhagyja, a Régiók

¹⁴⁹ European Parliament Directorate-General for Internal Policies (2015): New role of macro-regions in European Territorial Cooperation Study, Brussels, 13.

¹⁵⁰ Magyarország 2014-ben miniszteri biztost nevezett ki a feladat ellátására.

Bizottsága és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság pedig véleményező-tanácsadó szerepkört tölt be.

A folyamat éppen annyira fontos tehát, mint az eredmény maga: a stratégiának befogadónak kell lennie, és a felelősségvállalás biztosítása érdekében alulról kell építkeznie, ugyanakkor a stratégiát széleskörű társadalmi egyeztetést követően, az érdekelték (kormányzati szervek, helyi és regionális önkormányzatok, civil és tudományos szféra stb.) igényeit felmérve, előzetes hatástanulmány alapján az Európai Bizottság készíti el. Ezáltal a fragmentálódás veszélye kizárható.

Álláspontom szerint ez a konstrukció vitathatatlanul jobban egységbe fogja az adott makrorégióban résztvevő partnerek és stakeholderek kezdeményezéseit, a Bizottság készíti el a végleges cselekvési terveket, és éves rendszerességgel ellenőrzi a tervezett célok végrehajtásának ütemét, illetve az eredményeket. Vizsgálja az összehangoltságot a felek és más EU-s programok között, illetve hatástanulmányt és jelentést készít az Európai Tanács és az Európai Parlament részére.¹⁵¹

A közös rendelkezésekről szóló rendelet (a továbbiakban: CPR) kijelöli a kötelező jelleggel és az opcionálisan létrehozandó szervezeteket. Ez alapján kötelező minden tagállamnak irányító hatóságot, igazoló hatóságot, audit hatóságot és monitoring bizottságot működtetni. Opcionálisan létrehozható koordinációs szerv, aminek elsősorban az a feladata, hogy a jogszabályok összehangolt alkalmazását biztosítsa, illetve szintén opcionális az úgynevezett közreműködő szervezet működtetése.¹⁵²

A funkcionális makrorégió előképe Fleischer Tamás szerint a CADSES (Central European, Adriatic, Danubian and South-Eastern European Space) mozaikszóval jelölt, és az „INTERREG III.B Neighbourhood” program társfinanszírozásában 2000-2006. között működött. A CADSES-ben partner EU-tagállamok: Ausztria, Görögország, Németország déli és keleti tartományai, Olaszország keleti régiói, Lengyelország, Cseh Köztársaság, Szlovákia, Magyarország és Szlovénia. EU-n kívüli tagok pedig az akkor még tagjelölt Bulgária, Románia és Horvátország, és 6 db harmadik állam (Bosznia-Hercegovina, Szerbia és Montenegró, FYROM, Albánia,

¹⁵¹ Braun Gábor - Kovács Zoltán László (2011): Makroregionális stratégiák - Kísérlet az Európai Unió gazdaságpolitikájának megújítására, 81-85.

¹⁵² Az egyes operatív szervezetek működésének részletes leírását lásd Nyikos (2017) idézett műben.

Moldova és Ukrajna). A CADSES pályafutásából levonható az a következtetés, hogy az EU bővítéspolitikáját, és az új államok csatlakozását katalizálhatja egy hasonló elven működő, funkcionális, makro méretű keretrendszer.

Az EU makroregionális stratégiák többek között az alábbi kérdéseket kezelik:

- a Balti-tenger környezeti állapotának romlása;
- a hajózhatóság és a vízminőség javítására vonatkozó kihasználatlan lehetőségek a Duna régió vonzerejének növeléséért;
- gazdasági, társadalmi és környezeti sokféleség és szétaprózódás az adriai- és jöntengeri régióban;
- területi, gazdasági és társadalmi egyensúlytalanságok az Alpok városai és vidéki térségei között.

A négy jelenleg az EU-ban működő makrorégió összesen 19 uniós országot, és 8 nem uniós országot foglal magában, 236 millió uniós polgárával és 33,5 millió Unión kívüli lakosával tekintélyt parancsoló földrajzi mérettel, és népességszámmal bír.

Uniós országok:

Ausztria, Bulgária, Cseh Köztársaság, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Horvátország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Németország, Olaszország, Románia, Svédország, Szlovák Köztársaság és Szlovénia;

Nem uniós országok:

Albánia, Bosznia-Hercegovina, Liechtenstein, Moldova, Montenegró, Svájc, Szerbia és Ukrajna.

Néhány uniós ország – úgymint Németország és Szlovénia – három stratégiában is részt vesz, míg Horvátország, Olaszország és Ausztria két stratégia partnere. A nem uniós országok közül hárman – Bosznia-Hercegovina, Montenegró és Szerbia – részesei két uniós makroregionális stratégiának.

A Duna Régió Stratégia makroregionális koordinációja kapcsán érdekességként említtem meg, hogy a részes felek megállapodtak abban, hogy bevezetik a 3. területi koordinátor intézményét, így a nem uniós tagállamok is prioritási terület vezetői lehetnének, és kvázi nagyobb beleszólásuk nyílhatna a döntésekbe. Montenegró és Ukrajna például jelezték ez iránti igényüket a PA9 és a PA1b területeken, de az uniós

Románia és Bulgária végül nem engedte ezt, így be kellett érniük az ún. *Associated strategic partner* titulussal.

19. ábra A Duna vízgyűjtő területe egy német térképen



Forrás: csamborgo.hu

Az előző fejezetekben már taglaltam azokat a körülményeket és kiváltó okokat, amelyek ahhoz vezettek, hogy a makroregionális stratégiai szemlélet teret nyerhetett az EU-ban, és elindulhatott a közös igények mentén az együtt gondolkodás és együtt cselekvés. Az MRS-ről eddig több mint egy évtizedes „tapasztalat” áll rendelkezésre, ami sikertörténetnek aligha nevezhető, de vannak eredmények, amelyek meglátásom szerint abszolút alátámasztják azt, hogy a jövőben érdemes a funkcionális és rugalmas kereteket még inkább előnyben részesíteni a területi egyenlőtlenségek kiküszöbölése, és a regionális ekvivalencia elérése érdekében. A Régiók Bizottsága egy makrorégiókról szóló véleményében a következőképpen fogalmazta ezt meg: „az elvégzett vizsgálat alapján a makroregionális stratégiára épülő megközelítés egyértelmű hozzáadott értéket jelentett az európai társadalmi, gazdasági és területi kohézió előmozdítása szempontjából.”¹⁵³ A következő alfejezetben a makroregionális stratégiák hozzáadott értékéről lesz szó.

¹⁵³ A Régiók Bizottsága véleménye (2014): A makroregionális stratégiák hozzáadott értéke (2014/C 114/04), 19.

VI. 3. A makroregionális stratégiák hozzáadott értéke

A funkcionális makrorégiók létjogosultsága a hozzáadott érték, amit képviselnek. Véleményem szerint három tényező emelhető ki, amelyek fontosak ebben a kérdéskörben. Az első az, hogy a szomszédos államok egymás fejlődésére hatással vannak, képesek generálni, és katalizálni a prosperitást. A második a területi szinergiák képződése, ami az első és a harmadik tényezőt köti össze. A harmadik pedig a területi egyenlőtlenségek csökkentése.¹⁵⁴

A Green Deal, a korábban már tárgyalt ENSZ által lefektetett fenntartható célok, és a demokrácia megerősítése (New Push for Democracy) a három világítótorony, ami a megújult, integrált Európa felé vezető utat szimbolizálja, amihez a makroregionális stratégiai együttműködéssel létrehozott, és fungáló mechanizmusok a jövőben felértékelődhetnek. A Bizottság azt javasolta a makroregionális stratégiák hozzáadott értékéről szóló jelentésében, hogy „az új makroregionális stratégiák korlátozott számú, jól körülhatárolt célkitűzésre összpontosítsanak, amelyek illeszkednek a kiterjedtebb és magasabb szintű együttműködésre vonatkozó konkrét igényekhez”.¹⁵⁵

A szakértők szerint hozzáadott érték alapján három kategóriába lehet sorolni a makroregionális stratégiákat:

- a) az uniós külpolitika lehetséges eszközeként funkcionáló makroregionális stratégiák (ún. funkcionális makrorégiók, mint például a földközi-tengeri és fekete-tengeri stratégiák);
- b) a fejlődési egyenlőtlenségek leküzdésének lehetséges eszközeként funkcionáló makroregionális stratégiák (Duna régióra vonatkozó, balti-tengeri, adriai- és jón-tengeri és kárpáti régióra vonatkozó stratégiák);

¹⁵⁴ European Parliament Directorate-General for Internal Policies (2015): i.m.10-15.

¹⁵⁵ Európai Bizottság: A makroregionális stratégiák hozzáadott értékéről, COM(2013) 468. számú jelentés.

- c) a területi szinergiák kiaknázásának lehetséges eszközeként funkcionáló makroregionális stratégiák (alpesi, atlanti ívre vonatkozó és északi-tengeri stratégiák).¹⁵⁶

Először nézzük meg, mitől is lesz funkcionális egy regionális együttműködés? Inter- és transzregionális együttműködési formákra ugyanis számos példát tudunk mondani, ilyen például a Visegrádi országok együttműködése (V4-ek), az Unió a Mediterrán Térségért, a Nyugat-Európai Unió, az egyes eurorégiók¹⁵⁷, de akár a posztszovjet térségben Moszkva irányításával létrehozott államközösségeket is ide sorolhatnánk. A makrorégiók azért „különcök”, mert a hagyományos, közigazgatási lehatárolásokat alapul vevő felfogással szemben funkcionális és feladat/eredményközpontú megközelítést alkalmaznak. A funkcionális makrorégióknak Ágh Attila szerint négy alapvető jellemzője van:¹⁵⁸

- az együttműködés bázisa földrajzi, területi komponens,
- integrált, innovatív közpolitika,
- minden egyes makrorégióknak unikálisnak kell lennie,
- és nyitottnak harmadik partner csatlakozását illetően.

A funkcionális makrorégiók esetében tehát a területi lehatárolás másodlagos szemponttá válik a horizontális szakpolitikák, a területi szinergiák és a regionális érdekek összehangolt végrehajtása mögött.

A makrorégiós együttműködés vitathatlanul a nemzetközi kapcsolatok világába tartozik, azon belül sajátos, transznacionális kontextusban értelmezhető, hiszen működése a szupranacionális és a nemzeti szint között, de egyiknek sem elköteleződve interpretálható.¹⁵⁹ A makrorégió a transznacionális együttműködési formáknak egy új

¹⁵⁶ Európai Bizottság (2015): Az Európai Unió költségvetése dióhéjban, 15.

¹⁵⁷ Az euroégió Soós Edit meghatározása szerint „a határmenti együttműködés formalizált struktúrája, amely magába foglalja a helyi és regionális önkormányzatok képviselőit, valamint esetenként a társadalmi és gazdasági partnereket.”

¹⁵⁸ Ágh Attila (2011): Danube Strategy as a challenge of globalized locality (glocality): The Europeanization of a Functional Macro-Region in the Danube Valley in: Ágh, Kaiser, Koller (szerk.) Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon Project, Budapest, BRRC, 18.

¹⁵⁹ Kaiser Tamás (2013): Az európai területi együttműködés differenciált formái: változó környezet, új kihívások in: Ágh, Kaiser, Koller (szerk.) Többsebességű vagy többemeletes? A differenciált integráció változatos formái az EU-ban, Budapest, Blue Ribbon Research Centre, 132-133.

változata, ami a differenciált integráción belül a „puha differenciálódás” jegyeit viseli magán.¹⁶⁰ Kaiser tanulmányában megállapítja, hogy „...a projektek szintjén a szubnacionális szereplők a meghatározók, a stratégiák megvalósításának koordinációs feladatait a tagállami kormányok által megjelölt intézmények végzik.”¹⁶¹ A makroregionális együttműködés stratégiai egységességéért, – ahogy a fentiekben láttuk - pedig az EU felel. A sokszereplős hatásmechanizmus következtében a makrorégiók belülről történő differenciálódásáról is beszélhetünk, ami a koordináció és a végrehajtás folyamatában is jól nyomonkövethető.¹⁶²

VI. 4. A makroregionális identitás

Koller Boglárka *Duna-völgyi identitás* című tanulmányában Benedict Anderson „képzelt közösség” koncepcióját idézi fel a nemzeti identitás kapcsán. Kiemeli, hogy az „identitásformálás egy szubjektív és behatárolt folyamat, amelyben a közösség tagjai általában nem is ismerik egymást, csak hallanak egymásról.”¹⁶³ Ezzel együtt kialakulhat egy közösségi azonosságtudat, függetlenül az etnikai, vallási vagy egyéb attribútumoktól. Ennek alapja például lehet a közös területhez tartozás, vagy a funkcionalitás is, ezért a makrorégiók esetében is beszélhetünk identitásról.

Az identitástudat építése történhet „felülről”, tehát nemzeti vagy nemzetek feletti szintről generálva, jogszabály-alkotással, tulajdonképpen politikai döntések sorozatának eredményeképpen, bár ennek megvannak a maga határai, amire az alábbiakban kitérünk.

A 21. században az egyén azonosságtudata több dimenzióból épül fel, egyetértek Koller Boglárka témában tett megállapításával, miszerint, „...a lokális, regionális, nemzeti és nemzetek feletti elemek dinamikus, többszintű rendszert, ún. identitáshálót alkotnak.”¹⁶⁴

¹⁶⁰ Kaiser Tamás (2013): Az európai területi együttműködés változó formái: változó környezet, új kihívások. in: Ágh, Kaiser, Koller (szerk.) A differenciált integráció területi dimenziója: a többemeletes Európa kiépülése. Budapest, Blue Ribbon Research Centre, King Sigismund College, 120-149.

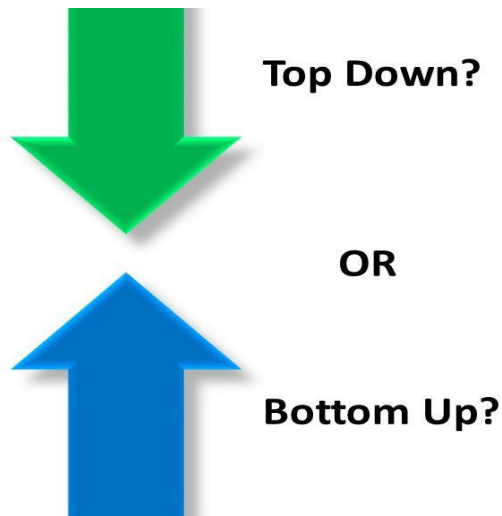
¹⁶¹ Kaiser (2013) i.m. 134.

¹⁶² Kaiser (2013) uo.

¹⁶³ Koller Boglárka (2012): Duna-völgyi identitás – Az Európai Duna Régió Stratégia lehetőségei, Polgári Szemle, 8. évf., 1-2. szám, 3-5.

¹⁶⁴ Koller Boglárka (2012) i. m. 4-5.

20. ábra Az alulról felfelé modell



Forrás: google.hu

Az identitás a fentről építkezés alapvetően nem mesterségesen kreált, hanem természetes módon formálódik, ahogy Koller Boglárka fogalmaz: „a funkcionalitásán, a működőképességén keresztül válhat valódivá, vagyis nem egy adminisztratív vagy mesterségesen létrehozott területi egységet jelöl.”¹⁶⁵

Az identitásformálás alulról építkező modelljei, illetve annak hívei szerint az egyén identitását nem felülről „konstruálják” például az állam, vagy egyéb magasabb szintű hatalmi képződések, hanem fokozatosan, ún. szocializációs folyamaton keresztül válik a közösségi azonosságtudat, a valahova tartozás élménye az egyén részévé. Ahogy Koller Boglárka írja cikkében: „egy új identitáselem akkor jelenik meg az egyén identitásstruktúrájában, ha azt saját társadalmi léte és mindennapi interakciói révén létrehozta.”¹⁶⁶

Az identitásstruktúra az egyik mérvadó elmélet szerint koncentrikus körök formájában szerveződik, a család, lakás van a centrumban, a település a következő kör, majd a szűkebb régió, tájegység, tágabb régió, történelmi tartomány (ami sokszor nem esik egybe a közigazgatási lehatárolással, sőt az államhatárokkal sem). Ezt követi egy szélesebb nemzeti terület vagy állami terület, és végül a leggyengébb szálú kötődés, Európa is létezik, mint a legtágabb koncentrikus kör.¹⁶⁷ A makrorégiók tehát valahol

¹⁶⁵ Koller Boglárka (2012) i. m. 6.

¹⁶⁶ Koller (2012) uo.

¹⁶⁷ Bóna et al. (2014): Magyar identitás határon innen és túl, Új Ifjúsági Szemle, 27-28.

a nemzeti és közösségi identitásunk között helyezkednek el, a földrajzi-vízrajzi-éghajlati összetartozás fizikai megtestesülése mellett lelki azonosságtudatot is szimbolizálnak.

VI. 5. Közös célok: kohézió és makrorégió

Azt alábbi alfejezetben azt fogom taglalni, hogy a makroregionális stratégiák miként tudnak a kohéziós és fejlesztéspolitikai célok szolgálatába állni azáltal, hogy a kohéziós politikához fűződő kapcsolódási pontokat megvilágítom és elemzem, elsősorban az Európai Bizottság DG REGIO főigazgatósága által a témában készített jelentése alapján. Ez a szakértői jelentés döntően három kritérium alapján – kontextus, politika és gazdaság – vizsgálja a makroregionális stratégiák hozzáadott értékét.¹⁶⁸ Érdekes egy villámszerű kitekintést tenni az európai finanszírozási alapok és mechanizmusok, illetve az MRS-ek közötti szimbiózis megteremtésére tett erőfeszítésekre is.

A kohéziós politika forrásainak legnagyobb része a legkevésbé fejlett európai országokra (keleti bővítés államai, mediterrán térség) és régiókra összpontosul. A központi cél a már említett gazdasági, társadalmi és területi eltérések mérséklése.

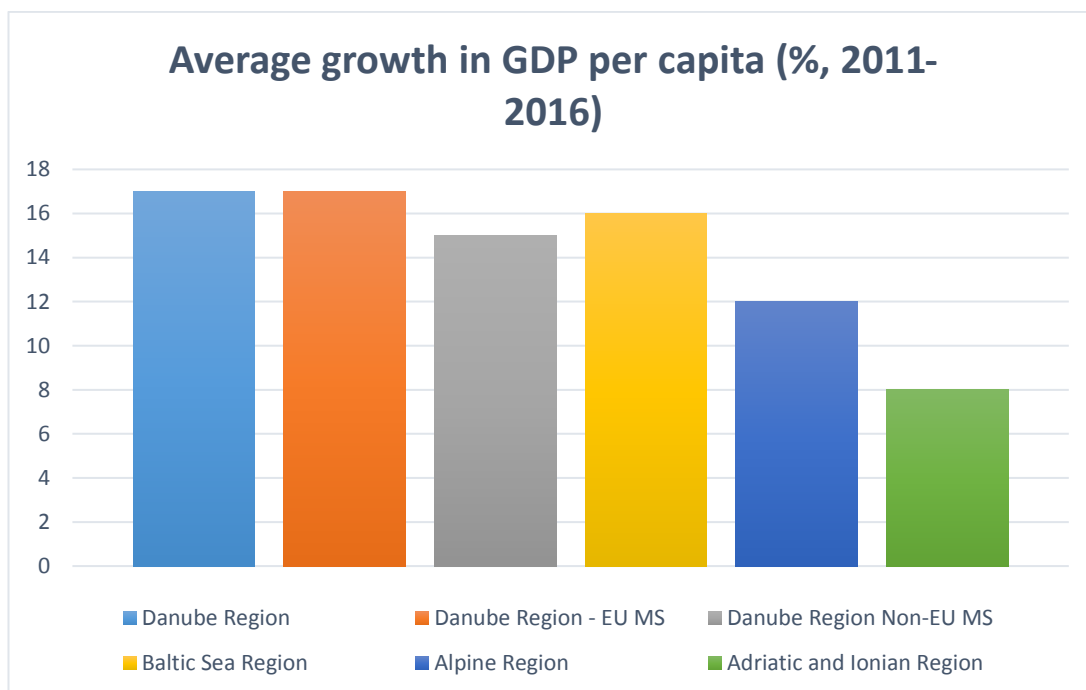
A kohéziós politika az EU legfontosabb beruházási politikája, amely az oktatással, foglalkoztatással, energia-és környezetpolitikával, belső piaccal, és kereskedelempolitikával kapcsolatos kiemelt szakpolitikák komplementer, tehát kiegészítő támogatási bázisaként jött létre, illetve ezzel a céllal hozták létre az európai honatyák. Tulajdonképpen az Egységes Európai Okmány által 1968-ban megfogalmazott gazdasági és társadalmi kohézió – ami később a Lisszaboni Szerződésben kiegészült a területi kohézió megteremtése iránti igény megfogalmazásával – volt az a fordulópont, ami a kohéziós politika intézményesülését megindította, bár nevesítve csak a Maastricht-i Szerződés tartalmazta.

Nem felejtethjük el, hogy az EU – bár az utóbbi időszak gazdasági és menekültválságokkal tarkított időszakában ugyan nem ez volt a szakpolitikai viták

¹⁶⁸ European Commission DG REGIO: Study on macroregional strategies and their links with Cohesion Policy – final report, November 2017, (A letöltés ideje: 2020. 02. 10.)

elsődleges érdeklődési dimenziójában – mindig is nagy figyelmet és anyagi támogatást fordított a kevésbé fejlett térségek felzárkóztatására. Ezért hozták létre a NUTS2 némiképp mesterségesen kialakított fejlesztéspolitikai régiókat, és ezzel párhuzamosan megindult a nagyvárosok és környékük közötti gazdasági és társadalmi együttműködési stratégiák kidolgozása. Mindazonáltal meg kell emlékeznünk a kohéziós politika eredeti céljairól, amit még a 80-as években fektettek le: eszerint a támogatások az Európai Unió tagállamainak gazdaságait motorizálják, a fejlesztési együttműködéseket elősegítik, továbbá fontos eleme a gazdasági kormányzás hatékonysági stratégiájának implikálása a tagállami gazdaságpolitikákba és gazdaságstratégiába.

21. ábra **Átlagos GDP-növekedés a makrorégiókban**



Forrás: 6th Annual Forum of the Strategy for Danube Region

A kohéziós politika megvalósítása három fő pillérre támaszkodik. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) célja a regionális gazdasági és társadalmi kohézió erősítése – ezt a növekedést serkentő szektorokba való beruházással valósítja meg, erősítve a versenyképességet és elősegítve a munkahelyek létrehozását. Az ERFA határokon átnyúló együttműködési projekteket is támogat, mint például a

makroregionális illetve a határmenti együttműködések. A makrorégiókról és a makroregionális együttműködési modell gyakorlatba történő átültetéséről a tanulmányban röviden értekezünk.

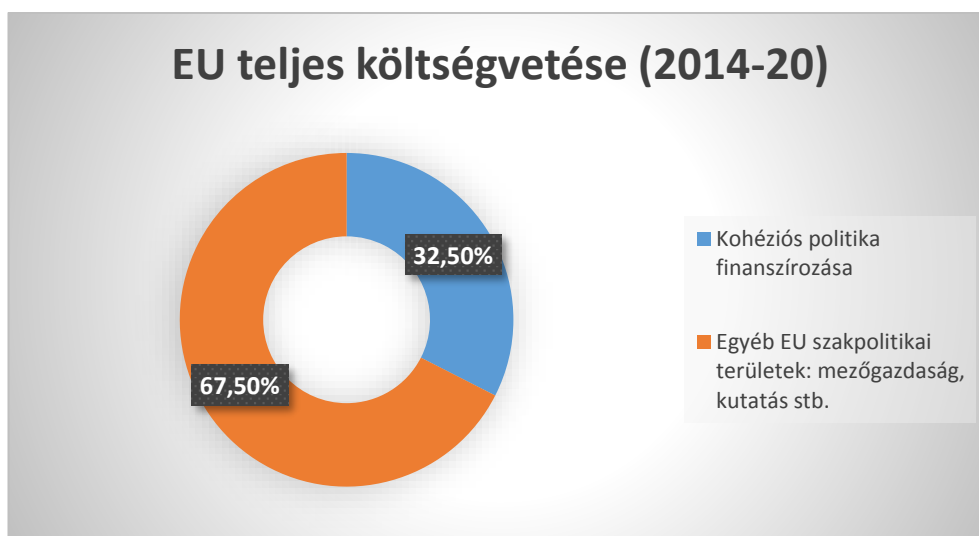
Az Európai Szociális Alap (ESZA) az emberekbe való befektetést helyezi előtérbe, így kiemelt figyelmet fordít a foglalkoztatás és az oktatás lehetőségeinek javítására. Fontosnak tartja a lakosság szegénységgel vagy társadalmi lemaradással fenyegetett rétegeinek támogatását is.

A Kohéziós Alap a környezetbarát növekedésbe és a fenntartható fejlődésbe fektet be forrásokat, és erősíti azon tagállamok bekapcsolódását, amelyek GDP-je nem éri el az EU 27 tagországa átlagának 90%-át. A Kohéziós Alap az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alappal (EMVA) és az Európai Halászati Alappal (EHA) együtt alkotja az Európai Strukturális és Beruházási Alapokat (ESB-alapok).

Az operatív programok az Európai Bizottság által jóváhagyott dokumentumok, amelyek az adott tagállam fejlesztéspolitikai prioritásait és az ún. partnerségi megállapodásban benne foglalt fejlesztéspolitikai célkitűzéseket határozzák meg. A kohéziós politika intézményrendszerét a decentralizált végrehajtás és az osztott felelősségi rendszer jellemzi.¹⁶⁹ Az osztott felelősségi rendszer azt jelenti, hogy az uniós, a tagállami és a területi szintek közös együttműködési platformot hívnak életre, önállóan működtetik az intézményeiket, de egymással kommunikációt folytatnak a közös célok elérése érdekében. Természetesen a programok lebonyolításáért a tagállamok felelősek, az Európai Bizottság pedig a „szerződések őreként” a közösségi szabályok betartásáért felel.

¹⁶⁹ NYIKOS (2017) i. m. 120.

22. ábra Az EU teljes költségvetése 2014-2020. között



Forrás: saját szerkesztés

A fenti ábra százalékos megoszlást mutat, számszerűsítve a kohéziós politika finanszírozására 351,8 milliárd EUR, az egyéb szakpolitikai területekre 730,2 milliárd EUR jut.

Megállapítható, hogy a nemzeti hozzájárulások (pl. önerő) és egyéb magánberuházások révén a kohéziós politika 2014-20. programozási időszakban nagyságrendileg 450 milliárd EUR-ra becsülhető.

A rövid összehasonlításban láthattuk, hogy a 2014-20-as költségvetési időszakban sem került több forrás előirányzásra az egyes szakpolitikák támogatására. A stratégiaileg fontos uniós célok viszont bővültek, a kérdés tehát, hogy hogyan lehet több és sokszínűbb feladatokat ugyanakkora pénzügyi összegből megvalósítani? Ehhez nyújt kézenfekvő megoldást a pénzügyi eszközök felhasználása. A 2007-13-as költségvetési időszakban az ERFA¹⁷⁰ és az ESZA¹⁷¹ kapcsán kerültek fókuszba a pénzügyi eszközök, a 2014-20-as büdzsében már valamennyi alap esetében előirányozta azok használatát az Európai Bizottság.¹⁷² A pénzügyi eszközök mára annyira elterjedtek,

¹⁷⁰ Európai Regionális Fejlesztési Alap.

¹⁷¹ Európai Szociális Alap.

¹⁷² Dr. habil. Nyikos Györgyi a Magyar Mikrofinanszírozási Hálózat és a Nemzeti Kisvállalkozásfejlesztő Konzorcium 2015. évi országos tavaszi konferenciáján elhangzott előadása alapján.

2020. 05. 08.

hogy jelentős számuk miatt egy részükről nem is hallottunk. Azonban van néhány jelentősebb projekt, amelyeket érdemes külön megemlíteni:

1. Horizon2020

Fontos programalap a kutatást és innovációt támogató Horizon2020 program, ami közvetlenül Brüsszelből pályázható forrásokat tesz elérhetővé. A program három pilléren nyugszik:

1. Kiváló tudomány;
2. Ipari vezető szerep;
3. Társadalmi kihívások.

A Horizon2020-ban az Európai Unió előirányozza a közszektoron belüli társulások megerősítését, mégpedig szükség esetén olyan esetekben, amikor regionális, nemzeti vagy nemzetközi szintű cselekvések közösen kerülnek végrehajtásra az Unión belül. Amennyiben a partnerségek más formáival nem lehetne teljesíteni a célkitűzéseket vagy létrehozni a szükséges tökevonzó hatást, a köz-és magánszféra társult formáinak kialakítása indokolt és lehetőség is van rá (pl. PPP-konstrukciókban).

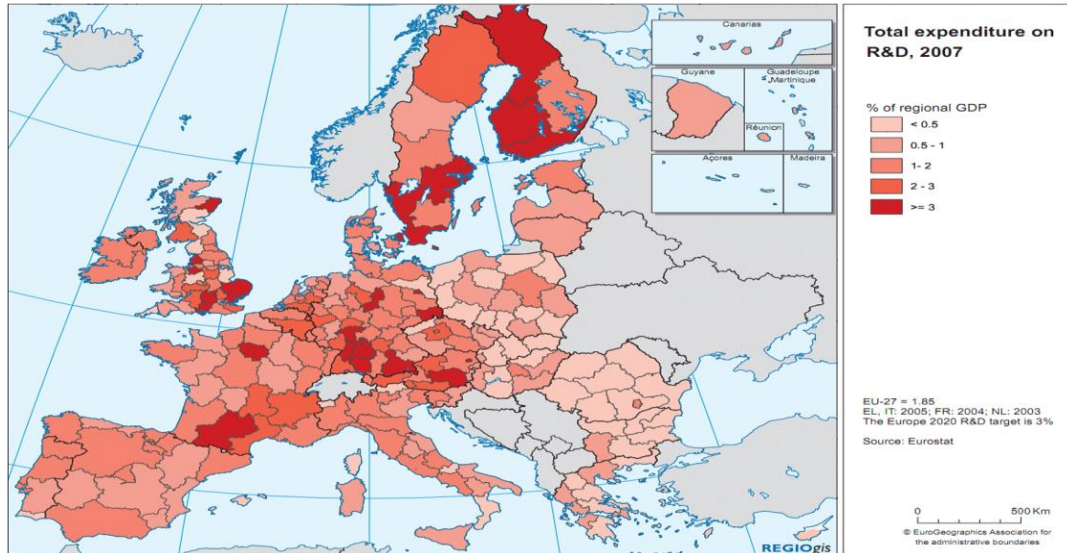
Ugyanakkor számos esetben az ágazat fontossága, a kihívások és a technológiák összetettsége, a hosszú időtávok és a szükséges beruházás nagyságrendje olyan, hogy a projektszinten nyújtott állami támogatás nem hatékony. Az ilyen esetekben van szükség strukturált partnerségi viszonyokra a köz- és a magánszektor között, a nagyszabású kutatási és innovációs menetrendek közös kidolgozása, finanszírozása és megvalósítása érdekében. Ez az oka annak, hogy a politikai döntéshozók világszerte mind gyakrabban élnek a kutatási célú köz-magán társulások eszközével növekedési menetrendjük teljesítése érdekében.

2. COSME

A kis-és középvállalkozások versenyképességét és kapacitásait fejleszti, illetve az induló vállalkozások menedzsment tevékenységét koordinálja az ún. COSME program. A különbség a Horizon2020-hez képest az innovációban keresendő, míg a COSME a KKV-k működési-és tőkefinanszírozását is biztosíthatja, a Horizon2020 kifejezetten innovációs megoldásokba investál. Le kell szögezni, hogy a KKV-k szintjén létezett korábban is a pénzügyi eszközökhöz hasonló szisztémával bíró

mikrofinanszírozási eszköz, mégpedig az ún. Progress mikrofinanszírozási eszköz. A Progress nem közvetlenül finanszírozta vállalkozásokat, hanem közvetve, az EU területén található konkrét mikrohitel szolgáltatókon keresztül juttatta el célzottan a forrásokat.

23. ábra K+F ráfordítások Európában



Forrás: Európai Bizottság

A makroregionális stratégiák osztályozása a 2013. utáni kohéziós politika szempontjából a kohézió szükségességének, valamint az európai területi együttműködés társadalmi, gazdasági és területi kohézió eszközeként történő definiálására épült. A makroregionális szintű megvalósítás képességének a mélyreható értékelése következett ezután. A makroregionális keretek által biztósított feltételek mentén a célokat világosan lefektették: az Európai Unió minden régiójára és városára kiterjedően támogatni a munkahelyteremtést, az ipari struktúra modernizálását, az üzleti versenyképességet, a kis-és közepes vállalkozások, továbbá a gazdasági növekedést, a fenntartható fejlődést, és végül, de nem utolsósorban javítani az ott élők életminőségét.¹⁷³

¹⁷³ Európai Unió (2014): Bevezetés az EU kohéziós politikájába a 2014-2020 időszakra vonatkozóan, Luxembourg, EU Kiadóhivatala.

VI. 6. A makrorégiók strukturális beágyazódása

Ebben a részben azt szeretném megvizsgálni, hogy a makroregionális koncepció és a funkcionális szemlélet miként érvényesíthető az Európai Unió fejlesztéspolitikájában. Először nemzetközi kitekintés keretében szeretném bemutatni, hogy az ENSZ égisze alatt milyen intézményi keretek között működik a fejlesztéspolitika, majd hasonló szemüveggel az EU fejlesztési irányait is megvizsgálom, végül Magyarország esetében is górcső alá veszem a makroregionális fejlesztéspolitika lehetséges előnyeit és hátrányait. Fontos eleme a tudományos elemzésnek azt is megvizsgálni, hogy a makroregionális stratégiák mennyire tudnak szimbiózist alkotni a különböző EU-s alapokból finanszírozott projektekkel és programokkal.¹⁷⁴ Az INTERREG programokkal viszonylag világosan kijelölhető a kapcsolat, hiszen a határon átnyúló, transznacionális pénzügyi keretek adják a makrorégiók finanszírozási bázisát. Azonban azt is le kell szögezni, hogy az ETE szabályozás a makrorégiókat kizárólag a transznacionális együttműködések összefüggésben említi, és sem az ERFA szabályozás, sem az egyéb finanszírozási alapok külön nem nevesítik azt. Jóllehet a források „pántlikázása” alapvetően kontraproduktív

Amennyiben a fejlesztéspolitika alakulása szempontjából vesszük górcső alá a régiókat, és a regionális együttműködést, azt láthatjuk, hogy a kompromisszumos irányok megmaradtak, de alternatívaként szélesebb amplitúdójú együttműködési platformok is kínálóznak, amelyekre egyre nagyobb az igény mind a különböző kormányzati szinteken, mint a civil és gazdasági partnereknél. Funkcionálisan már kissé bonyolultabb a feladatmegosztás kialakítása, előfordulhatnak átfedések, ráadásul a MRS-ek sokkal kevésbé vannak lebéklyózva jogszabályokkal és intézményi korlátozásokkal. Ezzel együtt a produktív szemlélet meglátásom szerint az, ha a célok duplikációját elkerülik, ami a szorosan kialakított párbeszéd mentén, jóhiszemű együttműködési keretek között történhet.

A 2000 szeptemberében megtartott Millenniumi Csúcstalálkozón fogadták el a világ vezetői az ENSZ Millenniumi Nyilatkozatát, elkötelezve nemzeteiket egy új globális partnerség mellett a mélyszegénység csökkentése érdekében, valamint számos

¹⁷⁴ INTERACT (2017): Added value of macro-regional strategies - Project and programme perspective, Final report of the study, 2017. február 5.

időponthoz kötött célt állítottak fel 2015-ös határidővel, amelyek az ENSZ Millenniumi Fejlesztési Célok (a továbbiakban: Millennium Development Goals, MDG) néven váltak ismertté.¹⁷⁵ Az MDG-k célja a világban a mélyszegénység és annak számos dimenziója elleni küzdelem, a kereseti szegénység, éhínség, betegségek, megfelelő menedék hiánya, és a kirekesztés felszámolása, közben előmozdítva a nemek közötti egyenlőséget, az oktatást és a környezeti fenntarthatóságot. Ezek alapvető emberi jogok egyben, a Földön élő minden ember egészséghez, oktatáshoz, menedékhez és biztonsághoz való joga. A célokat határidős mérföldkövekhez kötött és mennyiségben meghatározott módon érik el.

24. ábra Az ENSZ 17 fenntartható fejlődési céljai



Forrás: ENSZ SDG

A finanszírozást illetően az európai intézmények egyértelművé tették, hogy nincs lehetőség a makroregionális stratégia megvalósítására pótlólagos költségvetési forrásokkal. Ugyanilyen fontos szempont, hogy ugyanakkor minden egyéb, a közös politikákat szolgáló uniós forrással számolhatnak a résztvevő államok. Mindez azt eredményezi, hogy mind a nettó befizető tagállamok, mind a kedvezményezett országok hozzáférhetnek a számukra legkedvezőbb pénzügyi forrásokhoz. A nettó befizető tagállamok a stratégia akcióinak megvalósításához igénybe vehetik főként a TEN-T, a kutatás-fejlesztési programok, az Európai Beruházási Bank, illetve a saját költségvetés részéről rendelkezésre álló forrásokat. A nettó kedvezményezett

¹⁷⁵ Forrás: United Nations Information Service,
<http://www.unis.unvienna.org/unis/hu/topics/2013/mdg.html>

2020. 05. 08.

résztvevő országok ugyanakkor számolhatnak a strukturális és kohéziós alapok biztosította társfinanszírozással, emellett pedig szintén igénybe vehetik a már említett uniós TEN-T vagy kutatás-fejlesztési forrásokat, továbbá EIB hiteleket. A Stratégiában résztvevő harmadik országok pedig a számukra megnyitott előcsatlakozási és egyéb alapokkal számolhatnak.

Az Európai Unió strukturális fejlesztési hajlandósága – az ENSZ-hez és más nemzetközi karitatív szervezetekhez hasonlóan – is sokat javult az utóbbi két évtizedben, álláspontom szerint köszönhetően az MDG célok lefektetésének is. A 80-as és 90-es években nagy összegeket fordítottak a kelet-európai államok (PHARE program) és a FÁK államok (TACIS program) stabilizálására, és fejlődésnek előmozdításra.¹⁷⁶

Ekkoriban fogalmazták meg a koordináció, komplementaritás és koherencia minőségbiztosítási alapelveket az EU külpolitikai tevékenységének relációjában. A hármas jelszó a fejlesztési pénzek összehangoltabb, más szakpolitikákat is figyelembe vevő, és a kettősséget kiszűrő célrendszert szolgáltak.

A téma jelentőségét jelzi, hogy az EUMSz-ben a III. cím Együttműködés harmadik országokkal és humanitárius segítségnyújtás kifejezetten az Európai Unió nemzetközi és fejlesztési együttműködésben betöltendő szerepét taglalja. A 208. cikk (1) bek. kimondja: „Az Unió fejlesztési együttműködésre vonatkozó politikáját az Unió külső tevékenységének elvei és célkitűzései által meghatározott keretek között kell folytatni. Az Unió és a tagállamok fejlesztési együttműködési politikái kiegészítik és erősítik egymást.”¹⁷⁷

¹⁷⁶ Csiki Tamás, Tóth Péter (2016): Az Európai Unió fejlesztéspolitikája mint a biztonságpolitika alakításának eszköze in: Törke, Besenyő, Wagner (szerk.) Magyarország és a CSDP, Budapest, Zrínyi Kiadó, 335-340.

¹⁷⁷ EUMSz 208. cikk.

3. táblázat **Fejlesztési együttműködési alapok**

Eszköz	Hangsúly	Forma	Költségvetés
Fejlesztési Együttműködési Eszköz (DCI)	Latin-Amerika, Ázsia, Közép-Ázsia, Öböl-térség, Dél- Afrika + globális tematikus támogatás	Földrajzi + tematikus	19,7 milliárd EUR
Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz (ENI)	Az európai szomszédságpolitika tizenhat partnerországa, Oroszország (regionális és határokon átnyúló együttműködés)	Földrajzi	15,4 milliárd EUR
Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA)	Balkán-félsziget és Törökország	Földrajzi	11,7 milliárd EUR
Partnerségi Eszköz (PI)	Iparosodott országok	Földrajzi	955 millió EUR
Grönlandi Eszköz	Grönland	Földrajzi	184 millió EUR
A demokrácia és emberi jogok európai eszköze (EIDHR)	A demokrácia és az emberi jogok előmozdítása	Tematikus	1,3 milliárd EUR
A stabilitás és a béke elősegítését	Politikai stabilitás és békeépítés	Tematikus	2,3 milliárd EUR

szolgáló eszköz (IfSP)			
Nukleáris Biztonsági Együttműködési Eszköz (INSC)	Nukleáris biztonság	Tematikus	225 millió EUR
Költségvetésen kívül			
Európai Fejlesztési Alap (EFA)	AKCS-államok, valamint tengerentúli országok és területek (TOT-ok)	Földrajzi	29,1 milliárd EUR

Forrás: Európai Parlament

Megállapíthatjuk tehát, hogy a fejlesztéspolitika kiemelt szerepet játszik a nemzetközi kapcsolatokban. Nem csak arról van szó, hogy a 21. században kiterjedten működnek segélyezést és humanitárius tevékenységet végző szervezetek (pl. IOM vagy ICMPD a migráció terén), hanem megfigyelhető, hogy az országok saját politikai kapcsolataikat, gazdasági érdekeiket képviselve, továbbá regionális befolyásuk kiterjesztésére is használják és felhasználják a nemzetközi segélyezést.¹⁷⁸ Például a kínai jelenlét egyre inkább érzékelhető az ázsiai térség, - elsősorban Délkelet-Ázsia - kevésbé fejlett országaiban. A Fülöp-szigetek 24 milliárd dollár értékű gazdasági segélycsomagot kapott, és aláírt egy 19 pontból álló segélyezési és beruházási megállapodást Kambodzsával. Az afrikai kontinensen is egyre intenzívebb a kínai jelenlét, sok millió dolláros segélyek és gazdasági beruházások képében. De nem kell ilyen messzire mennünk, a Budapest-Belgrád vasútvonal infrastruktúra-fejlesztését is javarészt kínai érdekeltségű cégek végzik. Továbbá a keleti nyitás jegyében hazánk számára is felértékelődött a Kínával fennálló gazdasági kapcsolat. A külgazdasági

¹⁷⁸Forrás: Kitekintő, <http://kitekinto.hu/2018/02/27/europan-kivul/kina-es-japan-az-usa-nak-koszonhetoen-kozeledik-egymashoz> (A letöltés ideje: 2019. 02. 03.)

2020. 05. 08.

orientáció megváltozásával, kiszélesítésével a kínai gazdaság számára hazánk a térség elsőszámú partnerévé lépett elő.

Kanyarodjunk azonban vissza az eredeti témához, lépünk egy kormányzási szinttel lejjebb, és vizsgáljuk meg az EU és a régiók közötti mechanizmust. Azt a megállapítást tehetjük, hogy a fenntartható fejlesztéspolitika elsődleges feladattá lépett elő minden szakpolitikai területen, ezért a fejlesztéspolitikára vonatkozó döntéshozatalnál és kormányzásnál is tekintetbe kell venni.

Az Európai Unió felől vizsgálva a fejlesztéspolitika az ún. „strukturális hatalom” által tud kiteljesedni. Ez azt jelenti, hogy a célzott és fókuszált infrastruktúra-és humántőke-fejlesztések képessé tesznek régiókat a demokratizálódás és a gazdasági partnerré válás terén. Tehát az EU szövetségi rendszerét építheti a stratégiai és területileg jól megválasztott befektetéseivel.

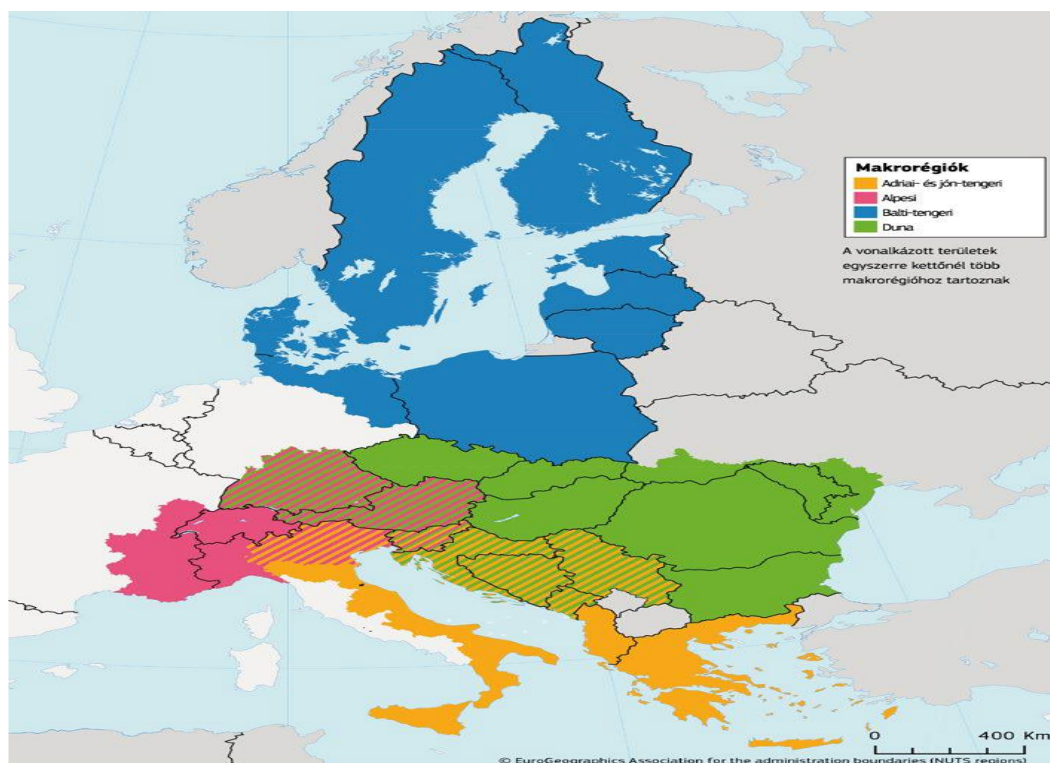
Az INTERACT az Európai Regionális Fejlesztési Alap által társfinanszírozott uniós szintű program, amelynek célja az V. fejezetben már érintett INTERREG (európai területi együttműködési) programok, valamint a makroregionális stratégiák irányító hatásainak támogatás nyújtása.

Az EU strukturális politikái a hátrányos helyzetű régiókat támogatták annak érdekében, hogy fejlesszék pozitív jellemzőiket és potenciális komparatív előnyeiket, illetve hogy a különleges jellemzőik által a növekedésre gyakorolt lehetséges kedvezőtlen hatást kiküszöböljék, kevésbé egyértelmű, hogy más közösségi politikák hogyan befolyásolták a területi kohéziót, de kétségkívül hatással voltak rá. Mit jelent ez a makrorégiók vonatkozásában?

VII. Az Európai Unió jelenlegi makrorégiói

Ebben a fejezetben a négy jelenleg működő¹⁷⁹ funkcionális makrorégió – a Balti régió, az Adria-Jón régió, az Alpok régió és a Duna régió létrehozásának tényezőiről, irányairól és működési mechanizmusairól igyekszem megosztani néhány gondolatot, illetve a Kárpátok régióról is szólok röviden, ami egyelőre még nem valósult meg, de látszik a politikai szándék mögötte. Az első három funkcionális makrorégiót területi okokból nem fogom kivesézni, egy-egy jellemző karakterjegyet próbálok kiemelni. Részletesebb elemzésre a rendelkezésre álló keretek, illetve a magyarországi érintettség¹⁸⁰ okán a Duna régió vonatkozásában volt lehetőségem, amit külön fejezetben tárgyalok.

25. ábra Az EU makrorégiói



Forrás: Európai Bizottság

¹⁷⁹ Lengyel kezdeményezés a Kárpátalja makroregionális együttműködés, ami mögött a politikai támogatás megvan a Bizottság részéről, de a DRS-sel való komoly átfedések miatt a tagállami összhang még hiányzik.

¹⁸⁰ Magyarország a Duna régió tagja, és a Duna Régió Stratégiát a 2011-es magyar soros elnökség alatt sikerült elfogadtatni.

VII. 1. A Balti Régió Stratégia¹⁸¹

A Balti Régió Stratégia (a továbbiakban: BRS) a legelső makrorégió, amit 2009-ben hoztak létre. A BRS-ben résztvevő országok és régiók egy része között tulajdonképpen már a II. világháborút követően létrejött egyfajta területi alapon szervezett, közös érdekeket szolgáló építkezés, az ún. *Nordic Council*. A Balti-tengerrel határos kilenc államból nyolc az Európai Unió tagja, tehát Dánia, Észtország, Finnország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Németország és Svédország, Norvégia pedig fontos szövetségese és kereskedelmi partnere az EU-nak, az EFTA és a Schengeni övezet tagja.

Az északi-balti térségben az együttműködésnek hosszú és sikeres múltja van, említhetünk több szövetségre irányuló testületet, mint például az Északi Tanács, az Északi Miniszteri Tanács, a Baltitengeri Államok Tanácsa, a Balti-tengeri Államok Szubregionális Együttműködése stb. Ezen kívül az ún. északi dimenzió együttműködés közös keretet biztosít Észak-Európában az Európai Unió, Izland, Norvégia és Oroszország között a párbeszéd és a konkrét együttműködés előmozdításához.

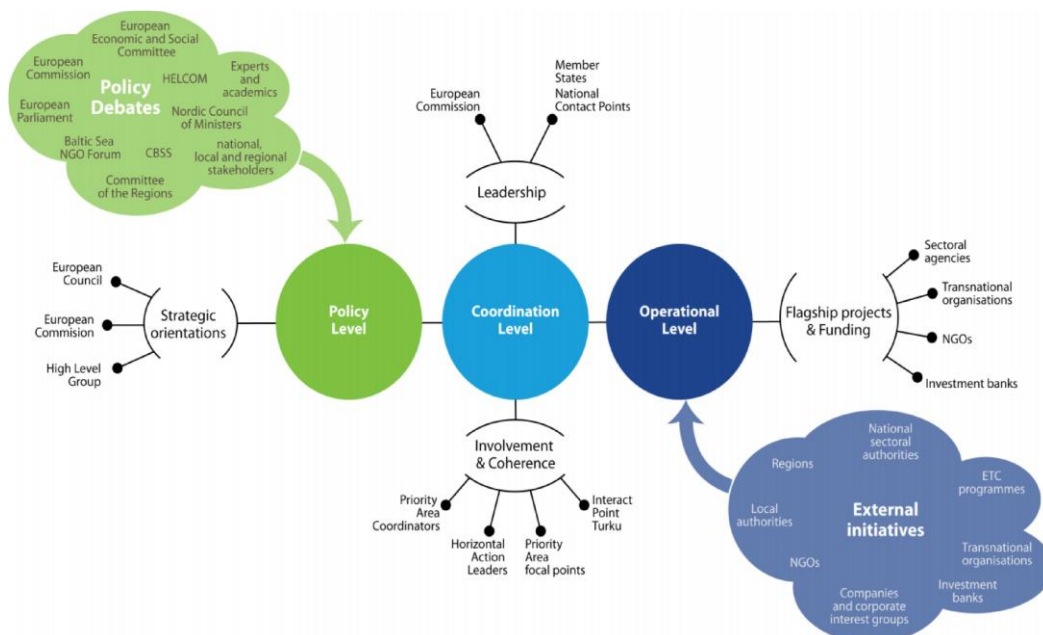
A BRS-hez hasonló kooperációs keret megfogalmazása már korábban is jelentkezett az érintett országok részéről a befogadókészség pedig a 2009-es svéd soros elnökséget arra sarkallta, hogy aktív lépéseket tegyen az ügy érdekében. Ekkor fektették le az adaptációhoz szükséges fogalmi és intézményi alapvetéseket. A makrorégiók – és azóta széles körben elfogadott - formális definíciója is a soros elnökséghez, illetve a BRS-hez köthető, amikor is megfogalmazást nyert, hogy a makrorégiók alatt egy „olyan területet értünk, amelyben több tagállam vagy régió tömörül egy vagy több közös tulajdonság vagy megoldandó kihívás legyőzése érdekében.”¹⁸² Ahogy Dirk Ahner, a DG REGIO akkori főigazgatója fogalmazott: „A stratégia egyfajta keretrendszert kínál az embereknek, akik így bizonyosak lehetnek abban, hogy egy jobb baltitengeri régiót építenek.”

¹⁸¹ Angol hivatalos megnevezése EU Strategy for the Baltic Sea Region - EUSBSR).

¹⁸² European Parliament Directorate-General for Internal Policies (2015): New role of macro-regions in European Territorial Cooperation Study, Brussels, 20.

2009. június 10-én a Bizottság felterjesztette a balti-tengeri régióra vonatkozó európai uniós stratégiát, és a kapcsolódó akciótervet. Ez a stratégia négy olyan pilléren nyugszik, ahol európai cselekvésre van szükség: környezetvédelem, gazdasági fejlődés, földrajzi megközelíthetőség és vonzerő fokozása, valamint a régió biztonságának megerősítése.¹⁸³

26. ábra A BRS kormányzási folyamata



Forrás: ÖIR 2014

VII. 2. Az Adriai-Jón Stratégia

Az Adria Jón Stratégia (a továbbiakban: AJR) hivatalos megnevezésén Adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégia, 2014-ben indult útjára.

A makrorégió több mint 70 millió embernek ad otthont, összesen 8 ország összefogásából jött létre. Tagjai között 4 uniós ország (Horvátország, Görögország, Olaszország és Szlovénia), valamint 4 EU-n kívüli ország (Albánia, Bosznia-Hercegovina, Montenegró és Szerbia) van. A részes felek közötti, már meglévő együttműködésre épít, amely országokat közös történelmük és hasonló földrajzi adottságaik kötik össze. Az AJR négy tematikus pillére – kék növekedés, a régiók

¹⁸³ Braun Gábor - Kovács Zoltán László (2011) i.m. 79-81.

összekapcsolása, minőségi környezet és fenntartható turizmus, és két több területet érintő (ún. cross-cutting issues - megjegyzés a szerzőtől) témakör, a kutatás és fejlesztése, valamint a kommunikációs kapacitások.¹⁸⁴

27. ábra Az Adriai-Jón Stratégia térképe



Forrás: Európai Bizottság

Az AJR konkrét projektjei során elősegítette a Nyugat-Balkáni államok európai integrációját, és az Adrián illetve a Jón-tengren ún. kék/zöld tengeri folyosók kijelölésével hozzájárul a fenntartható gazdasághoz.

VII. 3. Az Alpok Régió Stratégia

Az Alpok Régió Stratégia (a továbbiakban: ARS) hivatalos elnevezése *Az Alpok-régióra vonatkozó európai uniós stratégia*. Ez a makrorégió sem tekinthető történeti

¹⁸⁴ European Commission: Commission staff working document concerning the European Union Strategy for the Adriatic and Ionian Region (A letöltés ideje: 2019. 11. 01.)

előzmények nélkülinek, az Alpok–Adria Munkaközösséget 1978. november 20-án Velencében alapították, és 190 423 km² területet foglalt magába, valamint 26 millió embernek adott otthont. Tulajdonképpen az Alpok-Adria Munkaközösség tekinthető a makroregionális együttműködés fundamentumának. A platform az egymással határos régiók addigi baráti, nem hivatalos kapcsolatait egy szervezetben intézményesítette, ami világosan meghatározott feladatokkal és célokkal párosult. A munkaközösség tagjai az európai integráció fontos kristályosodási pontja mentén egyesültek. A társadalmi-kulturális kapcsolatok erősítése jegyében, a tartományok, régiók és köztársaságok formális, közös szándéknyilatkozatot adtak ki, sőt azon tovább menve fontos lépést tettek Európa jövőjének aktív alakítása irányába.

Az ARS a negyedik – és egyben legfiatalabb - makroregionális stratégia, amit 2015-ben a Bizottság, 2016-ban pedig az Európai Tanács is támogatott. A jogi háttér az Alpok Egyezmény, amit az Európai Közösség nevében 1991. november 7-én írtak alá, és 1998. április 4-én lépett hatályba.

Alapító országai között öt uniós tagállam (Ausztria, Franciaország, Németország és Olaszország), továbbá két nem uniós, Liechtenstein és Svájc található.

28. ábra Az ARS fővárosai



Forrás: EUSALP

Az ARS tevékenységének három fő pillért határozott meg, amelyek további kilenc prioritási akciót tartalmaznak. Annak ellenére, hogy még csak néhány éve indult a stratégia, az Alpok makrorégióban már megemlíthetünk néhány sikeres határon átvívelő projektet, mint például a mountErasmus, ami hegyvidéki fiatal gazdálkodók oktatási platformja, célja a makrorégióon belül a hegyvidéki mezőgazdaság sajátos körülményei között is biztosítani a szakmai gyakorlati programokat.

VII. 4. A Kárpátok Régió Stratégia

A Kárpátok Régió Stratégia (a továbbiakban: KRS) hivatalos elnevezése a Kárpátok régióra vonatkozó makroregionális stratégia, egyelőre még csak a tervezői asztalon fekszik, de politikai támogatása egyre erősebb. Az új makrorégió lengyel kezdeményezésre jönne létre, koncepciójának alapja a Kárpátok tengelye – 190 ezer km²-es alapterületével – ami az Alpok után a második legnagyobb hegységnek számít az európai kontinensen, és mintegy 68 millió ember otthonát jelenti. A Kárpátok homogén hegyvonulatot képez, amelyet – tekintettel földrajzi helyzetére – specifikus kihívások és fejlődési lehetőségek jellemeznek.¹⁸⁵ A KRS mint új makrorégió kizárólag abban az esetben alakulhat meg, ha az EU összes tagállama támogatja a konstrukciót. A Régiók Bizottsága lengyel raportőre fő indokként azzal érvelt, hogy a KRS a Kárpátok európai szinten is egyedülálló, természeti értékeit, biológiai sokféleségét, természeti környezetének védelmét meg kell őrizni a következő nemzedékek számára. „Ez pedig azzal a kötelezettséggel jár, hogy megtaláljuk, miként lehet felelős módon, ennek az örökségnek a megőrzését és védelmét is biztosítva fejleszteni a gazdaságot. Ezért mindenképpen össze kell hangolni valamennyi kormányzati szint szereplőinek az erre a területre irányuló intézkedéseit, figyelembe véve a környezetvédelmi kérdések határokon átnyúló jellegét.”¹⁸⁶ Ezen kívül a Kárpátok makrorégió jelentős része a legszegényebb tagállami régiók közé tartozik, az egy főre jutó GDP átlagban nem haladja meg az uniós átlag 50%-át. Az infrastrukturális adottságok, a nehéz terepviszonyok miatt messze vannak az európai

¹⁸⁵ Régiók Bizottsága véleménytervezet: A Kárpátok régióra vonatkozó makroregionális stratégia, COTER-VI/057 137. plenáris ülés, 2019. december 4–5.

¹⁸⁶ Wladislaw Ortyl, a Lengyel-Kárpátalja (Podkarpackie) vajdaság elnöke.

2020. 05. 08.

gazdasági fejlesztési központok. 2018 szeptemberében Magyarország, Szlovákia, Ukrajna és Lengyelország kormányának képviselői aláírták a KRS-ről szóló nyilatkozatot, azonban Románia és Szerbia egyelőre nem írta alá. Az aggodalom mondhatni már ismert, hiszen mind a Duna makrorégió, mind az Alpok makrorégió esetében felmerült a már meglévő makrorégiók közötti átfedések kezelésének kérdése. A lengyelek éppen azzal érvelnek, hogy korábban sem okozott problémát a területi átfedés, sőt azzal, hogy vannak régiók, tartományok, országok, amelyek több stratégiában is részt vesznek, hozzájárulnak a szinergiához, képesek becsatornázni kipróbált, jó gyakorlatokat.

VIII. A Duna Régió Stratégia (DRS)

A Duna a németországi Fekete-erdőben ered, és a román-ukrán határon a Fekete-tengerbe ömlik, a világ legnemzetközibb folyójának is szokták nevezni, hiszen közel 3000 kilométeres útja során tíz országot és négy fővárost is érint, kulturális és földrajzi szempontból is rendkívül különböző régiókat láncra fűzve. A Dunát az „európai folyók királynőjeként” is emlegetik. A Duna vízgyűjtő területén található régió ennek megfelelően szintén nagyon változatos, sokszínű és különféle, mondhatni az ellentétek tárháza. Egymással összefüggő és egymástól függő ökoszisztémát ölel fel, ideértve a Dunát mellékfolyóival, alföldjeivel és deltájával, a Kárpátok nagy részét, a Balkánt és az Alpok egy részét. A Duna régióban a vad, érintetlen természeti területekkel kontrasztban állíthatók a gazdag kultúrtájak, és a sűrűn lakott, urbanizált térségek.

De ez az unikális flórával és faunával rendelkező régió, és annak természeti értékei egyre növekvő veszélynek vannak kitéve, gondolok itt elsősorban az urbanizációs hatásokra, a mezőgazdasági és az ipari fejlődésre, a közlekedéssel és a turizmussal összefüggő externáliákra. Ezen tényezők gyakran eredményezik a biodiverzitás csökkenését, az ökoszisztéma elszegényedését, erdőirtást a természethez közeli erdőgazdálkodással szemben, nem beszélve a levegő-és talajszennyezésről. A vidéki területek pedig elnéptelenednek, a termőföldek megművelésére szakrételem és humán erőforrás hiányában nem kerül sor. Mindazonáltal a lakosság tájékoztatása és a társadalmi tudatosság drasztikus növelése a környezet-és természetvédelemben elengedhetetlenül szükségesnek mutatkozik, kiváltképpen a régió keleti részén, ahol a rendelkezésre álló tudás, technológia, és az elérhető legjobb gyakorlatok nem eléggé, vagy egyáltalán nem ismertek.

29. ábra Az Európát átszelő Duna



Forrás: <http://www.danube-region.eu>

Az Európai Unió Duna Régió Stratégiája¹⁸⁷ (a továbbiakban: DRS, vagy Stratégia) az Európai Tanács által megfogalmazott igényből nőtt ki magát. A DRS a Duna menti, vagy a Duna medencéjéhez tartozó államok együttműködési kerete, melyet a 2011-es magyar EU-elnökség alatt fogadtak el. A hasonló, Balti-tengeri stratégia után ez az Európai Unió történetének második makroregionális fejlesztési stratégiája. Célja a Duna régió fenntartható fejlesztésének megvalósítása, a természeti tájak és kulturális értékek védelme, a jólét és a (köz)biztonság megteremtése.

A Duna Stratégia alapvetően a Balti Régió Stratégia tapasztalatai alapján készült. A Dunamenti együttműködés azonban nem minden előzmény nélküli. 1998 és 2002 között kezdett kiépülni a Kis-dunai Együttműködés (Magyarország, Ausztria, Bajorország és Baden-Württemberg részvételével), melynek egyik eredménye például a német nyelvű Andrassy Egyetem létrejötte volt.

Ha kitekintünk a kontinens, és a szűkebben a közép-európai régió földrajzi alapon szervezett együttműködési fórumaira, azt láthatjuk, hogy a DRS-nél sokkal régebb óta működő intézményi keretek is léteznek (pl. a Duna Bizottság, amit az 1948. évi

¹⁸⁷ (EU Strategy for the Danube Region).

belgrádi egyezmény keltett életre, vagy az 1998-ban létrehozott Nemzetközi Duna Védelmi Bizottság (ICPDR), de akár említhetnénk a Közép-európai kezdeményezést, vagy a Kárpát-egyezményt). Az utóbbi években mindazonáltal megjelent a Három Tenger kezdeményezés (3 Seas Initiative) is, amely a Duna régió nagy részeire is kiterjed, azzal területi egyezőséget mutat. A létező EU-stratégiákon és programokon túlmutatóan tehát számos regionális vagy ágazati kezdeményezést illetően összehangolásra van szükség a szinergiák és a kiegészítő jellegek azonosítása, valamint az átfedések elkerülése érdekében. Fontos, hogy a célok egymást erősítsék, és ne hozzanak létre kontraproduktív szelekciót vagy rivalizálást.

30. ábra A Három Tenger Kezdeményezés



Forrás: portfolio.hu

Maga a 817.000 km² kiterjedésű vízgyűjtő összesen 19 ország területét érinti és a Duna ebből tíz országon keresztül is folyik, ezzel Földünk legnemzetközibb folyója.¹⁸⁸ Az együttműködésben nyolc EU-tagállam és hat unión kívüli ország vesz részt. A DRS kilenc uniós tagállamból tevődik össze: Németország, Ausztria, Szlovákia, Cseh Köztársaság, Magyarország, Szlovénia, Horvátország, Románia és Bulgária, és öt nem

¹⁸⁸ Oroszi – Jenei i.m. 2.

EU-ország is tagja: Bosznia-Hercegovina, Szerbia, Montenegró, Moldova és Ukrajna. Ez összesen a számokat tekintve 115 millió embert jelent, jelentős piacot és szakképzett munkaerő tömeget.¹⁸⁹ Fleischer Tamás szerint a DRS kohézióját valójában a nemzetállami érdekek aggregátuma adja. Az akadémikus szerint az EU kvázi ígéreteket helyez(het)ett kilátásba, amennyiben az országok hajlandóságot mutatnak a partnerségre:

- Németországnak azt ígérték, hogy megerősítheti a gazdasági pozícióját a térségben;
- Ausztriának jobb együttműködést tud általa kialakítani az egykori Osztrák-Magyar Monarchia területén;
- Szlovákia belvízi hajózási csomópont lehet a Balti tenger, a Fekete tenger és az Északi tenger között;
- Magyarország vezető szerephez juthat egy jól fizetett, de nem igazán definiált európai együttműködésben („a Duna fővárosa” cím);
- Szerbiának és Horvátországnak gyorsabb csatlakozási menetrend az Európai Unióhoz;
- Romániának és Bulgáriának az infrastruktúra-fejlesztés előmozdítása.

31. ábra Az Európai Duna Régió Stratégia résztvevői



Forrás: felvidek.ma

¹⁸⁹ 6th Annual Forum of the EU Strategy for the Danube Region – a secure, connected and prospering Danube Region – Status report.

A Stratégia 4 pillére a hozzájuk tartozó prioritási területekkel az alábbiak:

(1) A Duna régió összekapcsolása a többi régióval az alábbiak érdekében.¹⁹⁰

- a mobilitás és az intermodalitás fejlesztése (PA 1/a, PA 1/b),
 - belvízi hajóutak
 - közúti, vasúti és légi összeköttetés
- a fenntartható energia használatának ösztönzése (PA 2)
- a kultúra és az idegenforgalom, valamint az emberek egymással való kapcsolatteremtésének előmozdítása. (PA 3)

(2) A Duna régióban a környezet védelme az alábbiak érdekében:

- a vizek minőségének helyreállítása és megőrzése (PA 4),
- környezeti kockázatok kezelése (PA 5),
- a biodiverzitás, a táj, valamint a levegő- és talajminőség megőrzése (PA 6).

(3) Jólét teremtése a Duna régióban az alábbiak érdekében:

- tudásalapú társadalom kialakítása a kutatás, oktatás és az információs technológiák segítségével (PA 7)
- a vállalkozások versenyképességének, beleértve a vállalkozások közötti regionális együttműködések (klaszterek) fejlesztésének támogatása (PA 8),
- az emberi erőforrásba és képességekbe való befektetés (PA 9).

(4) A Duna régió megerősítése az alábbiak érdekében:

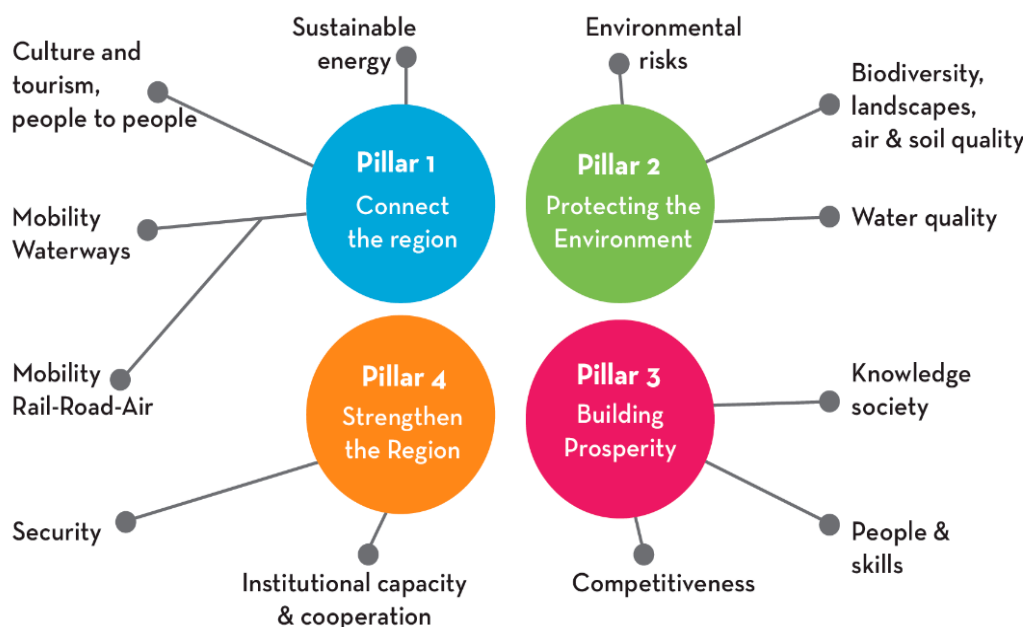
- intézményrendszer kibővítése és az intézményi együttműködés megerősítése (PA 10),
- a biztonság javítása, a súlyos bűncselekmények és a szervezett bűnözés jelentette kihívásokkal való megküzdés közös munkával (PA 11).

A pillérek több ún. prioritási területet (Priority Area, a továbbiakban: PA) ölelnek fel, az ezekhez tartozó kiemelt területeken valósulnak meg a konkrét projektek, tehát az akciók. A végrehajtás kereteit pedig maga a stratégia, a DRS jelöli ki. A prioritások

¹⁹⁰ Európai Bizottság (2010) Uo.

átölelik az összes fontos makroregionális szintre helyezhető szakpolitikát, természetesen az adott makrorégió céljai szerint rendeződve. A PA-k a földrajzi-gazdasági-társadalmi adottságokra fókuszálva kerültek meghatározásra.

32. ábra Az egyes pillérek és prioritási területek kapcsolódása



Forrás: EUSDR Action Plan, 2019

A prioritási területekből tehát összesen 11 db létezik, bár a mobilitás és a multimodalitás két különböző területnek tekinthető (a hajózási közlekedési ágazat specialitása miatt), ezért valójában 12 db PA-ról beszélhetünk, amelyeknek a célkitűzései az alábbiak szerint lettek meghatározva:¹⁹¹

A PA 1/a területet Ausztria és Románia közösen koordinálja, a célkitűzések az alábbiak:

- A folyami cargo-szállítmányozás 20%-kal történő növelése a 2010-2020-as időszakban, a 2010-es referenciaévet alapul véve,
- a hajózhatóság akadályainak megoldása, figyelembe véve a Duna egyes szakaszainak és a hajózható mellékágainak specifikus karakterisztikáját, hogy egy effektív vízi infrastruktúra-menedzsmentet hozzanak létre 2015-ig,

¹⁹¹ Forrás: <https://dunaregiostrategia.kormany.hu/prioritasi-teruletek>.

- hatékony multimodális terminálok fejlesztése a folyami kikötőknél a Duna és hajózható mellékágainak mentén annak céljából, hogy összekössék a belvízi utakat a vasúti és közúti szállítványozással 2020-ig,
- a harmonizált folyami információs szolgálatok (River Information System, a továbbiakban: RIS) végrehajtása a Dunán és hajózható mellékágainak mentén és a RIS-adatok nemzetközi cseréje,¹⁹²
- a képzett munkaerő hiányának megoldása és képzési standardok harmonizálása a belvízi hajózás területén a Duna-régióban 2020-ig, a megfelelő intézkedések szociális dimenziójának megfelelő figyelembevételével.

A PA 1/b területet Szlovénia és Szerbia közösen koordinálja, célkitűzései a következők:

- A TEN-T közlekedési hálózat, valamint a 913/2010/EU rendeletben foglalt vasúti áruszállítási folyosók Duna régiót érintő fejlesztéseinek elősegítése,
- Fenntartható városi mobilitás előmozdítása a Duna régió nagyvárosaiban,
- Intelligens technológiák alkalmazása a közlekedésben,
- Határokon átnyúló közlekedési infrastruktúra fejlesztése, különös tekintettel az elmaradott, rurális régiókra,
- Multimodális közlekedési csomópontok fejlesztése,
- Légiforgalmi együttműködések, közvetlen összeköttetések a Duna régióban.

A PA 2 területet Csehország és Magyarország közösen koordinálja, az alábbi célkitűzésekkel:

- Duna régió összekapcsolása vonatkozásában a nemzeti energiapolitikák regionális összehangolása,
- A Duna régióba tartozó, nem EU-s tagországok integrációjának elősegítése,

¹⁹² A 219/2007. (VIII. 15.) a folyami információs szolgáltatásokról szóló Korm. rendelet 2.§ a) pontja értelmében a RIS a nemzetközi belvízi hajózás forgalmi és áruszállítási tevékenységének támogatására szolgáló harmonizált információs szolgáltatás. Főként a vízi útra és a hajóútra vonatkozó információk, a forgalomirányítással és a katasztrófavédelemmel kapcsolatos információk, hajó- és áruforgalmi adatok, statisztikai és vámügyi szolgáltatások megosztására alkalmas.

- Az energiahatékony és megújuló energiaforrások széleskörű használatára épülő csúcstechnológiák ösztönzése.

A PA 3 terület, ami - a kultúra és az idegenforgalom, valamint az emberek egymással való kapcsolatteremtésének előmozdítására irányul - Bulgária és Románia által közösen koordinált célkitűzéseket fogalmazott meg:

- A turizmus fejlesztése, valamint a turisztikai szolgáltatások, a kulturális örökség és a kultúrák közötti párbeszéd javítása,
- A Duna vízgyűjtő medencéje kulturális örökségének ismertté tétele, új kulturális útvonalak létrehozása, a meglévő kulturális útvonalak tevékenységének elősegítése, az együttműködés elősegítése a kulturális örökség fenntartható védelme érdekében,
- A Dunamenti országok közös értékeinek védelme, megőrzése és bemutatása.
- Kulturális intézményi együttműködések erősítése, közös projektek generálása, kortárs művészek és programok cseréje, a mobilitás intenzívebbé tétele.

A PA 4 terület, a vizek minőségének helyreállítása és megőrzése témakört foglalja magában, amit Magyarország és Szlovákia közösen koordinál. A PA 4 célkitűzései az alábbiak:

- A szerves- és tápanyagszennyezés, a veszélyes anyagok okozta szennyezés, illetve a hidromorfológiai változások okozta elváltozások kezelése,
- A vízgazdálkodásban szerepet vállaló ágazatok tevékenységének összehangolása a prioritási területhez kapcsolódó kezdeményezések támogatásával,
- Kutatások koordinálása, projekt javaslatok kidolgozásának előmozdítása és pénzügyi források feltárásának segítése,
- A javaslatok európai politikákba történő becsatornázása.

A PA 5, a környezeti kockázatok kezeléséről szól, a területért Magyarország és Románia közösen felelős, a célkitűzéseik az alábbiak:

- Az országhatárokon átívelő közös védekezés az árvizek ellen a Duna és mellékfolyói vízgyűjtőjén,

2020. 05. 08.

- Az árvízi védekezéssel kapcsolatos programok végrehajtása,
- Vízyűjtő-gazdálkodás, árvízvédelmi tervezés és egyeztetett intézkedések összehangolása,
- A régió nem EU tag országainak bevonása az uniós árvízvédelmi együttműködésbe,
- Az EU regionális fejlesztési és más támogatásainak összehangolása a Stratégia céljaival.

PA 6 prioritási terület a biodiverzitás, a táj, valamint a levegő és talajminőség megőrzése Bajorország és Horvátország feladata. A PA 6 célkitűzései:

- A biodiverzitás és a tájkép, valamint a levegő- és a talajminőség megőrzése és javítása,
- A természeti kincsek, ökoszisztémák és az általuk nyújtott szolgáltatások értékéről szóló oktatás fejlesztése,
- Hogy az ökológiai megfontolások váljanak részévé minden szakpolitikának egyfajta horizontális elvként, már a koncepcionális tervezés szakaszában is. (Például az idegenforgalmi, az építőipari, az energiaügyi, a közlekedési és a mezőgazdasági ágazatban végbemenő fejlesztéseket a környezeti elvek figyelembevételével kell megtervezni.),
- A meglévő infrastruktúrák felújításakor, fejlesztésekor, illetve új infrastruktúrák létrehozásakor mindig kerüljön figyelembe vételre a létesítés, fejlesztés és az üzemeltetés során felmerülő társadalmi és környezeti hatásokat is, legyen az akár a közlekedési szokások megváltozása, védett fajok élőhelyeinek pusztulása, vagy a tájkép pusztulása.

A PA 7 szlovák-szerb kooperáció révén az alábbi célkitűzéseket kívánja megvalósítani:

- Előmozdítani a kutatási infrastruktúrára irányuló terjesztési mechanizmusokat, valamint a célzott támogatásokat,
- A kutatás-fejlesztési kiválóság ösztönzése érdekében a tudásszolgáltatók, a cégek és a közsféra közötti együttműködés fokozása, valamint ösztönzőket kidolgozása a szorosabb együttműködés elősegítésére,

- A nemzeti és a regionális források kedvezőbb koordinációja az Európai Kutatási Térség adta lehetőségeket jobb kihasználása érdekében, a meglévő kétoldalú megállapodásokat felhasználva és a többoldalú koordinációt továbbfejlesztve.

A PA 8 területet Baden-Württemberg és Horvátország koordinálja, a célok az alábbiak:

- A vállalkozások, a tudomány és a klaszterpolitika közötti interdiszciplináris és technológiai együttműködés javítása,
- A kereskedelem és befektetés ösztönzése,
- A kedvezőbb működési lehetőség biztosítása a gazdasági szervezeteknek (kamaráknak, egyesületeknek),
- Az infrastruktúra javítása (pl. a környezetgazdálkodás, a szállítási- és kommunikációs infrastruktúra és a techno parkok területén),
- A KKV-k jogi működési feltételeinek javítása (pl. kisebb bürokrácia, jogbiztonság, korrupció visszaszorítása),
- A gazdaság folyamatos tökeellátottságának biztosítása,
- A helyi és határokon átnyúló K+F feltételeinek javítása,
- A vidékfejlesztés és a határokon átívelő korlátozások megszüntetése,
- A szakmai képzések fejlesztése.

PA 9 az emberi erőforrásba és képességekbe való befektetés. A területet célkitűzései Ausztria és Moldova közös koordinációjában az alábbiak:

- A munkaerőben rejlő lehetőségek kiaknázása és a szegénység elleni küzdelem érdekében a Duna régió munkaerőpiacainak inkluzívabbá tétele,
- Az oktatással, a munkaerőpiaccal, az integrációval, a kutatással és az innovációval kapcsolatos szakpolitikák kölcsönösen erősítése és együttműködése,
- A munkavállalók, kutatók, hallgatók és gyakorlati szakemberek kölcsönös cseréje és az egyoldalú migrációs áramlás visszaszorítása érdekében az alap-, közép- és felsőfokú oktatási intézmények közötti együttműködés megerősítése,

- A képesítések és oklevelek kölcsönös elismerésének elősegítése.

A célkitűzésekhez kapcsolódóan konkrétabb feladatokat is megjelöltek:

- Az oktatási rendszerek teljesítményének fokozása az oktatási intézmények, rendszerek és szakpolitikák szorosabb együttműködése révén,
- A munkaerő-piaci, oktatási és kutatási szakpolitikák kulcsfontosságú érdekelt felei közötti együttműködés támogatása oktatási régiók kialakítása érdekében,
- A kreativitás és a vállalkozói készség támogatása,
- A munkavállalók, kutatók és hallgatók mobilitásának támogatása az európai képesítési keretrendszer bevezetésével,
- Az ágazatok közötti szakpolitikai koordináció javítása a demográfiai és migrációs problémák kezelésének érdekében,
- Az egész életen át tartó tanulás nehézségeinek közös vizsgálata és a bevált végrehajtási gyakorlatok cseréje,
- A Duna régióbeli marginalizálódott közösségek, különösen a romák szegénysége és társadalmi kirekesztése elleni küzdelem.

A PA 10 Az intézményrendszer kibővítése és az intézményi együttműködés megerősítése területet Bécs városa és Szlovénia közösen koordinálja. A célkitűzéseket az alábbiak szerint állapították meg:

- Az intézmények és civil szervezetek közötti együttműködések erősítése,
- A határon átnyúló kapcsolatokban fellépő adminisztratív akadályok feltérképezése,
- A határmenti régiók együttműködésének elősegítése,
- A Duna régióra vonatkozó, képzési intézmények által kifejleszthető, új képzési programok meghatározása,
- A civil szervezetek hálózatba rendezésével szorosabb együttműködés létrehozása, illetve az információáramlás elősegítése a Duna Stratégiáról,
- A határmenti régiók együttműködésének elősegítése,
- Az európai uniós források megfelelő felhasználásával kapcsolatos akadályok azonosítása és vizsgálata, illetve a források megfelelő koordinációjának elősegítése.

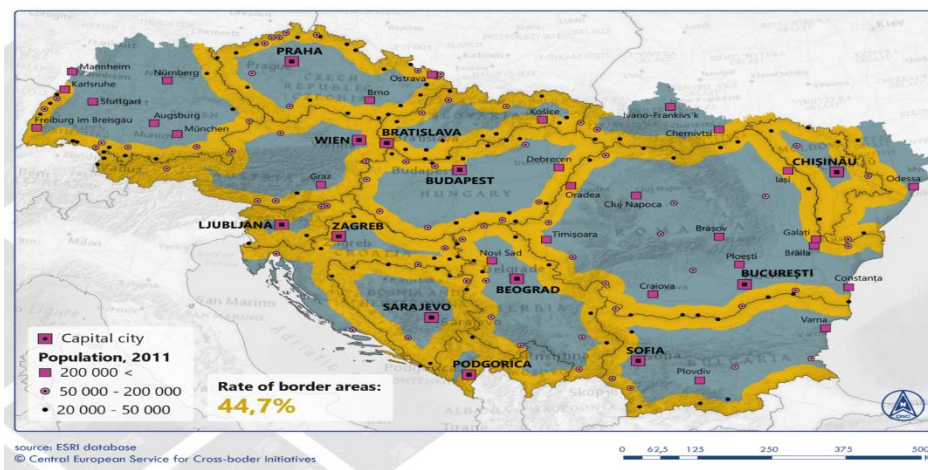
A PA 11-et Németország és Bulgária közösen koordinálja. Főbb célkitűzések:

- A szervezett bűnözés elleni hatékony fellépés, valamint az állampolgárok biztonságának növelése,
- A rendészeti szervek közötti információcsere,
- A határigazgatás támogatása és a migráció kezelése,
- A kiberbűnözés elleni fellépés,
- A jogállamiság erősítése, mélyítése.¹⁹³

Az EU állam- és kormányfői 2009 júniusában kérték fel az Európai Bizottságot, hogy dolgozza ki egy Duna-régiós stratégia részleteit. A 2010-es évben az Európai Bizottság előkészítette a makroregionális stratégia ernyője alatt a Balti Régió Stratégia mintájára a Duna Régió koncepcióját, és 2011-ben továbbította azt a döntéshozói jogkörrel rendelkező Tanács felé.

„Az EU Duna-stratégiája kulcsszerepet játszhat abban, hogy leküzdjük a térség egyenlőtlenségeit” – ezt José Manuel Barroso, az Európai Bizottság akkori elnöke jelentette ki egy bukaresti rendezvényen. A stratégiát a 2011 első félévi magyar uniós elnökség alatt fogadták el az állam- és kormányfők. Célja a fenntartható fejlődés, a természeti területek, tájak és kulturális értékek védelme a meglévő források jobb és összehangoltabb kihasználásával.

33. ábra Határtérségek a Duna Régióban



Forrás: CESC - ESRI adatbázis

¹⁹³ EU Strategy for the Danube Region (EUSDR) Implementation Report 2016-2018 28th February 2020.

VIII. 1. A DRS intézményi háttere

A Duna Régió Stratégia intézményi háttere hasonló az EU-s operatív programok végrehajtásáért felelős intézményi mechanizmushoz, de annál rugalmasabb. Mivel saját források a jelenlegi költségvetési ciklusban nem állnak rendelkezésre a makrorégiók számára, ezért nagyon fontos, hogy gyors reagálású, flexibilis irányítás alatt tudjanak működni. A DRS esetében elsősorban a korábban már említett nemzeti koordinátorok, a 14 NC felelős a kapcsolattartásért, kommunikációért az érdekelt felekkel és az Európai Bizottsággal. Nem utolsó sorban az eredményekről az NC-k jelentéstételi kötelezettséggel bírnak, egyrészt a nemzeti kormányok, másrészt az Európai Bizottság irányában.¹⁹⁴

Országoként általában 2-2, összesen 24 prioritási terület koordinátor (a továbbiakban: PAC) tartozik felelősséggel az egyes tematikus prioritások irányításáért, az Akciótervben rögzített projektek végrehajtásáért, illetve a végrehajtás koordinálásáért. A PA-k élén Irányító Testületek (Steering Group, a továbbiakban: SG) állnak, ezek a fő döntéshozói testületek, amelyekbe a részes tagországok 1-1 nemzeti szakértőt delegálnak. Továbbá egyes szakértők független megfigyelői státuszban is részt vehetnek a testületi üléseken. „A prioritási területek SG-ei összeállítják hosszabb távú akciótervüket, meghatározva abban fő célterületüket, a megvalósításra váró akcióikat, és azok jelentősebb mérföldköveit.”¹⁹⁵ Az SG-k felelőssége a benyújtott pályázatok kapcsán szakmai segítségnyújtás, és a projektek közötti rangsor felállítása, ami egyfajta „ajánlólevél” a tényleges pályázati bírálatot és monitoringor végző grémium felé. A PAC-oknak a Bizottság, az NC-k, a nemzeti kapcsolattartó pontok (a továbbiakban: NCP) és a stakeholderek közötti kapcsolattartásban is fontos és aktív szerep jutott.¹⁹⁶ Az NCP-k elsődleges feladata az ágazati minisztériumok tevékenységének összehangolása, valamint a részükre történő tanácsadás és információszolgáltatás.¹⁹⁷

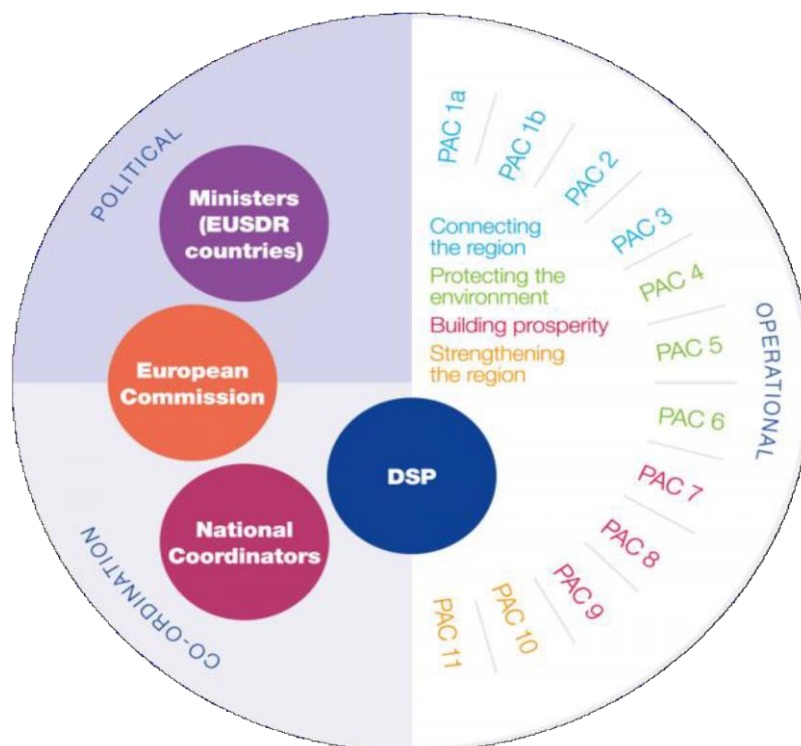
¹⁹⁴ Európai Bizottság (2010): Cselekvési terv - Az Európai Unió Duna régióra vonatkozó stratégiája SEC(2010) 1489 végleges Brüsszel, 2010.12.8.

¹⁹⁵ Oroszi, Jenei (2016) i.m. 3.

¹⁹⁶ Kaiser Tamás (2013): Az európai területi együttműködés differenciált formái: változó környezet, új kihívások in: Ágh, Kaiser, Koller (szerk.) Többsebességű vagy többemeletes? A differenciált integráció változatos formái az EU-ban, Budapest, Blue Ribbon Research Centre, 137-138.

¹⁹⁷ Kaiser (2013) uo.

34. ábra A DRS szervezeti felépítése



Forrás: <http://www.danube-region.eu>)

VIII. 2. A DRS finanszírozási mechanizmusa

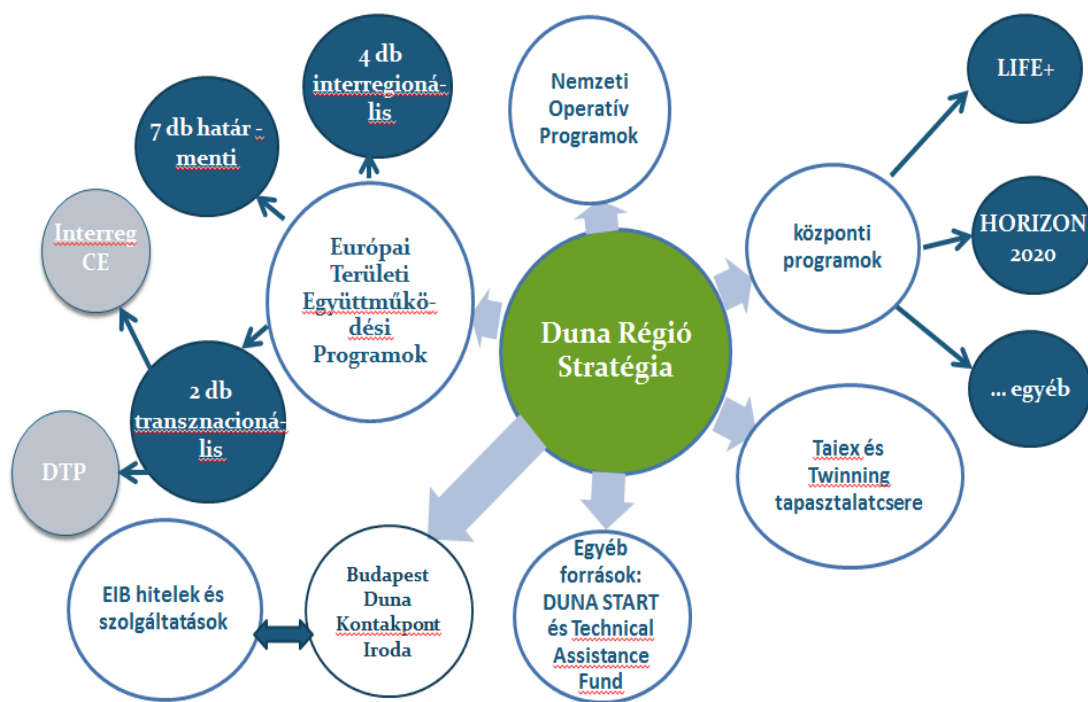
A DRS finanszírozása több oszlopon nyugszik, természetesen a 3 NEM kitétel finansziális kritériumot tiszteletben tartva, tehát új támogatási eszköz nem hozható létre a program keretében. Azonban ennek az elvnek megfelelően a különböző alapokból van mód az átcsoportosításra, aminek mentén a DRS PA-khoz pénzügyi eszközök rendelkezhetők. A JASPERS (Joint Assistance to Support Projects in European Regions) például az európai régiók projektjeit támogató közös program, amelyet 2005-ben indított útjára az Európai Beruházási Bank (a továbbiakban: EBB). A JASPERS-elsősorban a 2004-ben vagy később csatlakozott tagállamoknak – független és ingyenes tanácsadást nyújt a támogatott országoknak olyan magas színvonalú nagyprojektek előkészítéséhez, amelyek két uniós strukturális és befektetési alap: az Európai Regionális Fejlesztési Alap és a Kohéziós Alap társfinanszírozásával jöhetnek létre.¹⁹⁸

¹⁹⁸ Forrás: (http://ec.europa.eu/regional_policy/hu/funding/special-support-instruments/jaspers/), (A letöltés ideje: 2020.02.22.)

Ehhez a pillérhez egyéb uniós programok is hozzájárulnak, különösen a következők:

- ✓ a 7. kutatási keretprogram,
- ✓ az előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA),
- ✓ nemzeti, határokon átnyúló együttműködési programok és több kedvezményezett országhoz kapcsolódó program,
- ✓ az Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz (ENPI) több programja (például a regionális programok vagy a határokon átnyúló együttműködési programok),
- ✓ az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA), az Európai Halászati Alap (EHA), valamint a versenyképességi és innovációs keretprogram.
- ✓ A nemzeti, regionális és helyi szakpolitikák szintén fontos projekteket.

35. ábra A DRS hazai szereplői számára elérhető finanszírozási eszköztár



Forrás: Oroszi – Jenei*

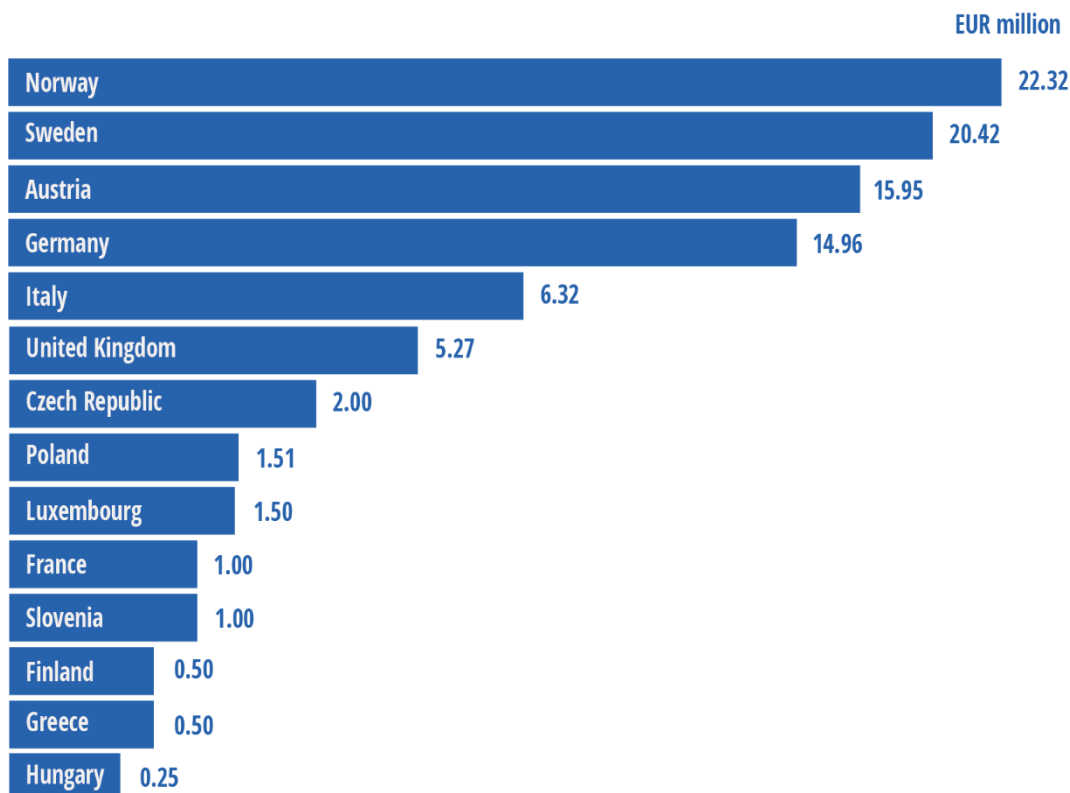
Ezenkívül számos projekt részesült már jelentős finanszírozásban a különböző nemzetközi és kétoldalú pénzügyi intézetek, például az EBB, az Európai Újjáépítési és

Fejlesztési Bank (EBRD), a Világbank és az Európa Tanács Fejlesztési Bankja (CEB) és egyéb hitelezők hitelnyújtása és/vagy társfinanszírozása révén.

Nemrégiben további lépéseket tettek annak érdekében, hogy a Nyugat-Balkán országai részére a támogatási és hitelnyújtási eszközöket a nyugat-balkáni beruházási kereten (West Balkans Investment Framework, a továbbiakban: WBIF) keresztül jobban koordinálják és összefogják. A program támogatja a társadalmi-gazdasági fejlődést és az EU-csatlakozást a donorállamokon keresztül pénzügyi és technikai segítségnyújtás révén a régióban megvalósuló stratégiai beruházásokhoz. Ez az EU, a pénzügyi intézmények, a kétoldalú adományozók és a Nyugat-Balkán kormányainak közös kezdeményezése.

A WBIF a tagjelölt és potenciális tagjelölt országok (Albánia, Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Montenegró, Észak-Macedónia, Szerbia) számára nyújtott támogatásokat és hiteleket összefogó eszköz. A Moldovai Köztársaság és Ukrajna esetében a WBIF-hez hasonló eszköz, a szomszédsági beruházási keret működik.

36. ábra **WBIF donor államok hozzájárulása a programhoz**



Forrás: <https://wbif.eu/about/bilateral-donors>

A fenti programok az ún. külső tevékenységre szánt uniós költségvetésből finanszírozottak, amelyeknek az Európai Bizottság a következő költségvetési periódusban még nagyobb és fajsúlyosabb szerepet szán. Az Európai Bizottság javaslata szerint a 2021–2027 közötti időszakban 123 milliárd EUR-ra kell növelni a külső tevékenység költségvetési keretét. Ez a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó 94,5 milliárd EUR-hoz képest 30 %-os növekedést jelent.

Az uniós külső tevékenység új költségvetés szerinti javasolt eszközei:

- a Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz 89,2 milliárd EUR értékben;
- 300 millió EUR értékben az Európai Nukleáris Biztonsági Eszköz;
- az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz 14,5 milliárd EUR értékben;
- a Humanitárius Segítségnyújtási Eszköz 11 milliárd EUR értékben;
- a közös kül- és biztonságpolitika költségvetése 3 milliárd EUR értékben;
- valamint a tengerentúli országokkal és területekkel, köztük Grönlanddal folytatott együttműködés 500 millió EUR értékben.
- Ezen túlmenően a főképvisező – a Bizottság támogatásával – az uniós költségvetésen kívül 10,5 milliárd EUR Európai Békekeret létrehozását javasolja.

VIII. 2. 1. Magyarország szerepvállalása a DRS-ben

Az Európai Unió makrorégiói közül Magyarország 13 másik országgal együtt a Duna Régió Stratégiában vesz részt, hazánk szempontjából a Duna vízgyűjtő területén található országokkal történő együttműködés fontos regionális, fejlesztési és területi politika. Emellett elősegíti a jószomszédi viszonyt, a partnerországok jobban megértik egymás törekvéseit és közösen hatékonyabban tudják kezelni a határokon áttelő környezeti, közlekedési és egyéb kihívásokat, valamint azok externáliáit.¹⁹⁹

¹⁹⁹ Európai Bizottság: Az Európai Unió Duna régióra vonatkozó stratégiája, Brüsszel, COM (2010) 715/4, letöltés ideje: 2020. január 25. 6-8.

A Magyarországról szóló európai bizottsági országjelentés²⁰⁰ is említést tesz a DRS célkitűzésével összefüggésben hazánk utóbbi időszakban elért eredményeiről. Például kiemeli, hogy a nemzeti, regionális és határokon átnyúló mobilitás fejlesztése terén a multimodális közlekedés felé történő elmozdulás, illetve a szakképzés területén az intelligens szakosodási területek meghonosításával, illetve a nemzeti és regionális igények és lehetőségek alapján történő tervezéssel sikeres előrelépés valósult meg.

Magyarország három prioritási területért vállalt felelősséget. Csehországgal közösen koordinálja az 1/b prioritási területet, a *fenntartható energia használatának ösztönzését*. A biztonságos energiaellátás kérdése minden országban kiemelt pozíciót tölt be. A régió államai számára azonban ez még fontosabb, hiszen az országok például földgázimportjuk jelentős részét egy beszállítótól (Oroszország) kapják, s ha belegondolunk az elmúlt évek orosz-ukrán gázvitájára világított, hogy a térségnek szüksége van egy jól működő, hatékony energiapiacra, összekapcsolt hálózatokra, a beszállítók diverzifikáltságára, ezzel is csökkentve a régió sebezhetőségét e téren.

A második területen, a *vizek minőségének helyreállításának és megőrzésének* a területén Magyarország Szlovákiával működik együtt. A szerepvállalás az elmúlt évek ökológiai eseményeit szemügyre véve magától értetődőnek is mondható, hiszen az árvizek, vagy akár a tiszai ciánszennyezés, és egyéb ipari szennyezések szembesítették a kormányzatokat, és más országok vezetőit is, hogy a környezeti problémák nem állnak meg az országhatároknál, így a közös fellépés, az együttműködés elengedhetetlen az ivóvizeink védelme érdekében.

A harmadik terület Magyarország vállalásai közül a *Környezeti kockázatok kezelése*, melyet Romániával közösen koordinálunk. Ez alatt az ökostruktúra és a biológiai diverzitás megőrzését kell elsősorban érteni, tehát preventív intézkedéseket, amelyek a környezetet veszélyeztető, elsősorban emberi tevékenység okozta kockázatok „menedzselését” és meghatározott értékek között tartását jelenti.

²⁰⁰ Európai Bizottság: 2019. évi országjelentés – Magyarország, SWD(2019) 1016 final, letöltés ideje: 2020. 03. 01.

VIII. 2. 2. A DRS és a Duna Transznacionális Program

A DTP-ben kilenc EU tagállam - Ausztria, Bulgária, Csehország, Horvátország, Magyarország, Románia, Szlovákia, Szlovénia, Németország (két tartomány - Bajorország és Baden-Württemberg - területével) és öt nem uniós tagállam - Bosznia és Hercegovina, Moldova, Montenegró, Szerbia, és Ukrajna (négy régió területével: Chernivetska Oblast, Ivano-Frankiviska Oblast, Zakarpatska Oblast, Odessa Oblast) vállalta az együttműködést. A program teljes költségvetése 274 578 077 EUR, beleértve az EU-támogatást (231 924 597 EUR) és a nemzeti támogatást (42 653 480 EUR).

37. ábra A DTP területi lefedettsége



Forrás: EB (Cooperation Programme, Annex 2)

Az együttműködési programban a partnerországok a programozást segítő külső szakértőkkel közösen öt prioritástengelyt azonosítottak a hozzájuk kapcsolódó specifikus célterületekkel, és négy fő célkitűzést.

A Duna Transznacionális Program 4 fő célkitűzése az alábbi:

1. Innovatív és társadalmilag felelős Duna régió;
2. Környezet- és kultúratudatos Duna régió;
3. Jobban összekapcsolt és energiahatékony Duna régió;
4. Jól-kormányzott Duna régió.

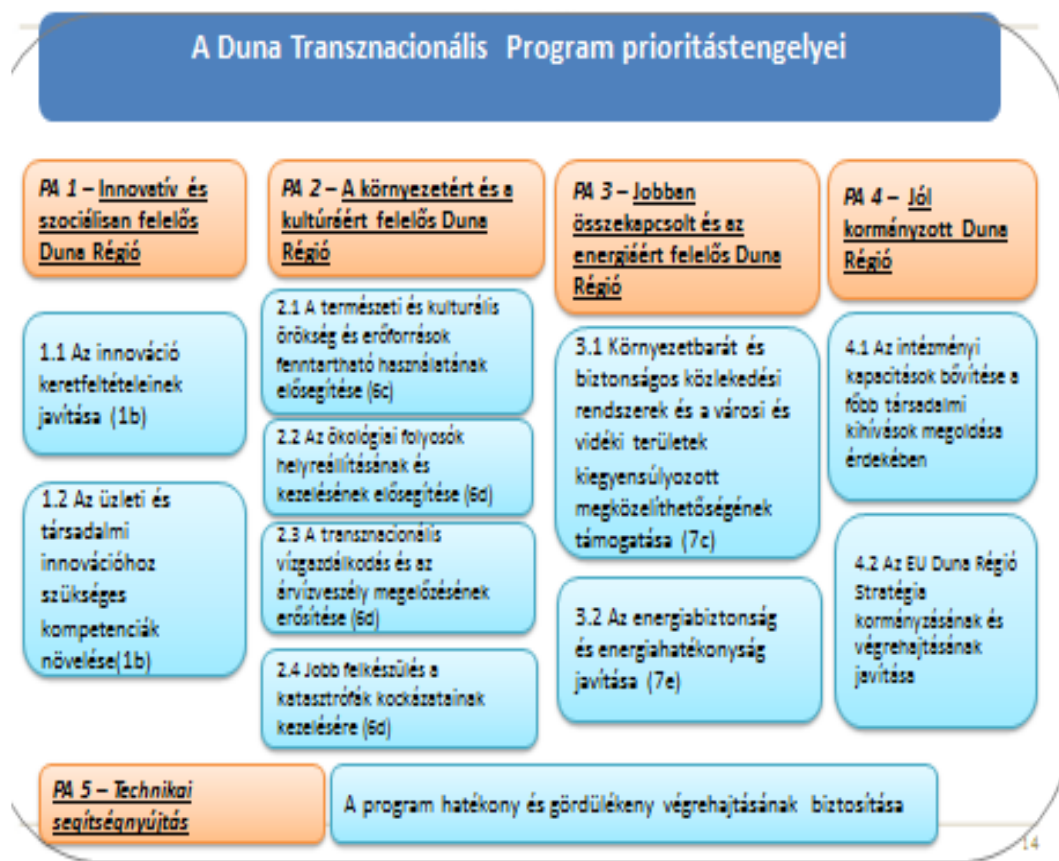
Szilágyi Anna szerint a DTS „policy driverként”²⁰¹ képes funkcionálni abban az esetben, ha integrálni tudja a tagok szakpolitikai célkitűzéseit. Szilágyi ennek fontosságát azzal magyarázza, hogy a helyi önkormányzatok a számukra elérhető apadó források miatt kénytelenek lesznek felkészülni arra, hogy a jövőben nemzetközi projekteken is részt tudjanak venni.

Egyébként a projektek beadásához itt is legalább 3 partner szükséges legalább 3 tagállamból, a pályázatban pedig érvényesülnie kell a következő szempontoknak:

- transznacionális téma
- nemzetközi kihívásokra reflektáló projektterv
- nemzetközi partnerség
- integrált területi megközelítés
- eredményorientált megközelítés
- fenntarthatóság és esélyegyenlőség, mint horizontális szempontok
- a projekt eredmények fenntarthatósága és transzferabilitása. (Danube Transnational Cooperation Programme, 2014)

²⁰¹ Szilágyi Anna (2016): Az INTERREG pályázatok, mint átvezető hidak a 2020 utáni időszakra? Studia Mundi - Economica Vol. 3. No. 1. 149-150.

38. ábra A DTP prioritástengelyei



Forrás: NGM

A DTP lebonyolításáért felelős struktúra főbb szereplői:

1. A Monitoring Bizottság (Monitoring Committee, MC) testületében a résztvevő tagállamok mindegyike képviselteti magát, a DTP végrehajtásának előrehaladását és a kiválasztott projektek finanszírozását felügyeli. Átfogó feladata a közös titkárság (Joint Secretariat, JS) támogatásával a programok minőségi és hatékonysági szavatolása.
2. Az Irányító Hatóság (Managing Authority, MA) felelős a teljes program ellenőrzéséért, a célszerű forrásfelhasználásért és a helyes megvalósításért. Ezen kívül az Irányító Hatóság a központi kapcsolattartó pont a kiválasztott, vagy már folyamatban lévő tevékenységek partnerei számára.
3. Az Igazoló Hatóság (Certifying Authority) többek között a Bizottság számára a hitelesített kiadásigazoló nyilatkozatok és a kifizetési kérelmek elkészítéséért és benyújtásáért, valamint a kifizetések befogadásáért felelős.

4. Az ellenőrző hatóság (Audit Authority) gondoskodik arról, hogy az éves beszámolók könyvvizsgálatát elvégezzék. Az ellenőrző hatóságot könyvvizsgálói csoport segíti, amely az egyes partnerállamok illetékes szerveinek képviselőiből áll.

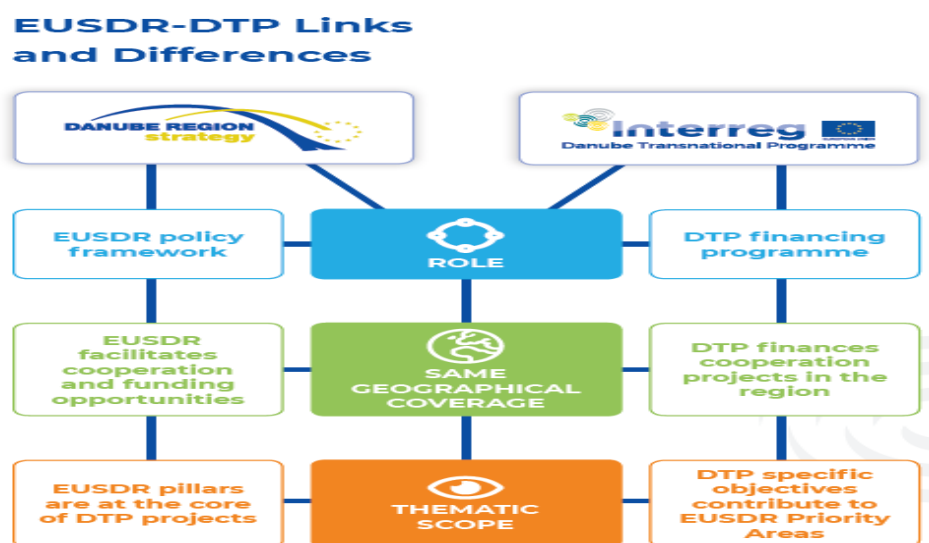
A program végrehajtását közös intézményi struktúrák irányítják tehát, amelyeket a programozó munkacsoport 2013. márciusi döntése értelmében Budapesten állítottak fel.

A programnál lefektették, hogy beruházást nem támogat, a támogatható tevékenységek között a következők szerepelnek:

- tapasztalat- és legjobb gyakorlatok cseréje,
- szabályozás-harmonizáció,
- döntéstámogatási rendszerek kialakítása (pl. beavatkozások lehetséges hatásainak modellezése révén)
- technológia-transzfer,
- kisebb PILOT beruházások keretében megoldások tesztelése.

Ezen kívül kizárólag olyan projektek támogathatóak, amelyet legalább három különböző országból származó partneri konzorcium nyújt be, a jellemző projektméret azonban 8-12 partnerszervezetet jelent 5-7 ország részvételével, 1–5 millió EUR összköltségvetéssel.

39. ábra A DRS kapcsolódása a DTP-hez



Forrás: INTERREG DTP

A fent bemutatott szervezeteken túlmenően az egyes részt vevő országok nemzeti kapcsolattartó pontokat (National Contact Points) hoztak létre,²⁰² hogy támogassák a fenti testületeket, illetve hogy bevonják a nemzeti szintű érdekelt feleket, kiszélesítve azt a társadalmi platformot, ami részt vesz az adott program előkészítésben, valamint a projekt eredményes befejezésével annak kedvezményezettjévé válik. A projektek elbírálásánál fontos szempont, és többletpontot jelent a DRS-nek való megfelelés bemutatása és igazolása.

VIII. 3. A Duna Régió Akcióterv reformja

Az eredeti Duna Régió Akciótervet (a továbbiakban: Akcióterv) 2010-ben fogadták el, a célok közül van, ami már teljes egészében megvalósult, van ami csak részben, és ma már jól látszik, hogy vannak, amik nem fognak megvalósulni, nem feltétlenül azért, mert túl ambiciózusak voltak, hanem egyszerűen csak megváltoztak a körülmények és a peremfeltételek a tervezéskori állapotokhoz képest. Emellett az egy évtizeddel az első Akcióterv elfogadása után felmerült a változtatás igénye is, a gyorsan változó világban új kihívások jelentkeztek (pl. a mesterséges intelligencia, a munkaerőhiány, ipar 4.0, digitalizáció stb.), amelyekre új válaszokat kellett keresni, és azokra új, alternatívák válaszokat adni.

De miért is vált szükségsszerűvé a DRS aktualizálása, és egy merőben új szemléletű – bár az alapelveket és a felállított pilléreket tiszteletben tartó - Akcióterv kidolgozása? Ahhoz, hogy ezt megértsük, meg kell vizsgálni dióhéjban az eredeti Akcióterv által definiált célokat és az új kihívásokkal összevetni, hogy kirajzolódjanak a szignifikáns újítási igények, amelyek mentén a reformokat megfogalmazták.

4. táblázat Az DRS Akcióterv megreformált struktúrája

PA 1a Waterway mobility	ACTION 1: Contribute to improve waterway and port infrastructure & management
	ACTION 2: Foster business development
	ACTION 3: Facilitate fleet modernisation

²⁰² Később ezeket a DRS-hez hasonlóan nemzeti koordinátoroknak keresztelték át.

	ACTION 4: Support the further roll-out and enhancement of River Information Services
	ACTION 5: Contribute to the enhanced quality of education and jobs
	ACTION 6: Contribute to the simplification, harmonisation and digitalisation of administrative processes
PA 1b Rail-Road-Air Mobility	ACTION 1: To bring to completion the TEN-T (rail and road) core network crossing the Danube Region, overcoming the difficulties and the bottlenecks, and taking into account environmental, economic and political challenges, particularly in the cross-border sections
	ACTION 2: To support the implementation of the Rail Freight Corridors (RFC) forming part of the European rail network for competitive freight (Reg. 913/2010) with extension to candidate and neighbouring countries
	ACTION 3: To enhance cooperation between air traffic stakeholders in order to improve regional connectivity and prepare a plan to implement shorter plane routes
	ACTION 4: To ensure sustainable metropolitan transport systems and mobility
	ACTION 5: To improve the regional/ local cross-border infrastructure and the access to rural areas by facilitating secondary and tertiary transport infrastructure
	ACTION 6: To develop further nodal planning for multimodality

	ACTION 7: To develop further Intelligent Traffic Systems by using environmental-
	friendly technologies, especially in urban regions
	ACTION 8: To raise awareness for road safety and encourage exchange of best
	practices
PA 2 Sustainable Energy	ACTION 1: To further explore the sustainable use of clean biomass, solar energy,
	geothermal, hydropower and wind power to increase the energy independency and
	to promote and support multipurpose cross border RES utilisation projects
	ACTION 2: To promote energy efficiency and use of renewable energy in buildings
	and heating systems including district heating and cooling and combined heat and
	power facilities
	ACTION 3: To promote decarbonisation and reduction of air pollutants in the
	transport sector, regarding both public and freight transportation by developing the infrastructure for alternative fuels
	infrastructure for alternative fuels
	ACTION 4: To improve energy efficient, cost efficient and innovative low-carbon
	technologies, including smart solutions while respecting the principle of
	technological neutrality
	ACTION 5: To enforce regional cooperation with the aim of supporting the
	implementation of projects connecting energy markets with a focus on the projects

	of the Central and South Eastern European Energy Connectivity (CESEC) initiative
	ACTION 6: To exchange best practices and to develop activities to decrease energy
	poverty, to increase the protection of vulnerable consumers and to empower
	consumers to engage in the energy market
	ACTION 7: To explore new and innovative solutions of (subsurface) energy storage
	ACTION 8: To encourage exchange of information and best practices to improve
	cooperation, create synergies and to initiate joint projects with other macro-
	regional initiatives and relevant stakeholders at European and global level
	ACTION 9: To encourage project generation related to the energy field
PA 3 Culture and Tourism, People to People	ACTION 1: Promote sustainable tourism in the Danube Region and capitalise on
	EUSDR projects in the areas of culture, nature and tourism
	ACTION 2: Support and promote cultural tourism in the Danube Region
	ACTION 3: Invest in sustainable quality products, services, innovative forms and
	infrastructure in the fields of tourism and culture, promote skills, education and
	creating jobs in the related areas
	ACTION 4: Develop a "Smart Destination Danube"
	ACTION 5: Promote and encourage the development of the cultural activities and
	creative sectors

	ACTION 6: Promote cultural heritage in the Danube Region
PILLAR 2: PROTECTING THE ENVIRONMENT	
	ACTION 1: HAZARDOUS & EMERGING SUBSTANCES: Promote monitoring,
PA 4	prevention and reduction of water pollution deriving from hazardous and emerging
Water quality	substances (EU priority substances and watch list candidates as well as Danube
	basin specific pollutants candidates and others e.g. micro plastics-plastics,
	pharmaceuticals, PFOS)
	ACTION 2: WASTE WATER: Continue boosting major investments in building,
	upgrading, maintaining and rehabilitating urban wastewater treatment facilities
	and promote alternative collection and treatment of wastewater in small rural
	settlements, including measures to build capacity at the regional and local level
	across the Danube basin
	ACTION 3: WATER & AGRICULTURE: Promote prevention and reduction of diffuse

	pollution, promote nutrient retention, smart irrigation and water reuse, foster and
	develop an active process of dialogue and cooperation between authorities
	responsible for agriculture and environment to ensure that measures are taken to
	address diffuse pollution and ensure smart water use
	ACTION 4: DRINKING WATER: Promote measures aimed at reducing knowledge
	deficits related to protecting water resources and safeguarding drinking water
	supply
	ACTION 5: MIGRATORY FISH: Promote measures to enable fish migration in the
	Danube River basin
	ACTION 6: CLIMATE CHANGE: Promote measures to adapt to climate change
	impacts in relation to water quality and quantity
	ACTION 7: TOOLS: Enhance cooperation, increase and exchange knowledge and secure financing to water quality measures in the Danube Region
PA 5	ACTION 1: Provide sufficient support for development and execution of risk

Environmental risks	management plans for different hazards
	ACTION 2: enhance the capacities, extend the coverage of basin-wide or regional forecasting and warning systems, and develop rapid response procedures
	ACTION 3: Strengthen disaster prevention and preparedness among governmental and non-governmental organizations
	ACTION 4: Decrease human impacts that evolves natural risk factors resulting in environmental damages
	ACTION 5: Anticipate regional and local impacts of climate change
PA 6 Biodiversity and landscapes, quality of air and soils	ACTION 1: Establish transnational cooperation and harmonisation of the strategic management documents between protected areas on river systems in the Danube basin
	ACTION 2: Build capacities of national and local authorities, non-governmental organisations, expert and scientific community in the environment related matters
	ACTION 3: Develop and/or implement conservation action plans and/or

	management plans for endangered umbrella species of the Danube Region
	ACTION 4: Promote research to develop and apply the most appropriate methods for prevention and control of IAS and for management of the priority pathways in line with the DIAS Strategy and IAS Regulation (EU) 1143/2014
	ACTION 5: Anchoring the concept of EU green infrastructure in the Danube Region
	ACTION 6: Promote ecological connectivity through cooperation between macro- regional strategies
	ACTION 7: Enhance and/or maintain soil-related ecosystem services
	ACTION 8: Identify locations with obsolete pesticide and similar chemical remains and prepare a remediation plan and a risk management plan in the case of environmental accidents
	ACTION 9: Take measures to gradually reduce air pollution, with as a minimum step to respect the limit values for pollutants according to the Air Quality Directive

	ACTION 10: Stimulate the management and the ecological restoration of wetlands, particularly in the Danube delta
PILLAR 3: BUILDING PROSPERITY	
PA 7 Knowledge Society	ACTION 1: To promote coordination of national, regional and EU funds to stimulate excellence in R&I, in research areas specific for Danube Region
	ACTION 2: To promote participation of Danube countries in EU R&I Programmes, in particular in Horizon Europe
	ACTION 3: To strengthen cooperation among universities, research organisations and SMEs in the Danube Region
	ACTION 4: To increase awareness and visibility of science and innovation in the Danube Region
	ACTION 5: To support exchange of information and experience sharing for the purpose of preparation of future strategic R&I documents applicable in the new programming period
	ACTION 6: To promote horizontal cooperation in science and technology across all

	PAs and other MRS
PA 8 Competitive- ness of enterprises	ACTION 1: To foster cooperation and exchange of knowledge between SMEs, academia, the public sector and civil society in areas of competence in the Danube Region
	ACTION 2: Establishment of an Innovative Digital Ecosystem in the Danube Region in order to support SMEs when tackling the challenges of a digitalised world
	ACTION 3: Improvement of framework conditions, support programs and capacity building of stakeholders, to enhance the collaboration between cluster initiatives and regional innovation strategies, with an accent on rural areas ACTION 4: To improve business support to strengthen the innovative and digital capacities of female-led-SMEs ACTION 5: Enhance the application of Artificial Intelligence (AI) technologies in the Danube Region SMEs
PA 9 People and skills	ACTION 1: Intensify Cooperation in Labour Market Policies
	ACTION 2: Digitalisation and Innovation in the World of Work
	ACTION 3: Integration of Vulnerable Groups into the Labour Market
	ACTION 4: Fighting Poverty and Promoting Social Inclusion for All
	ACTION 5: Quality and Efficiency of Education and Training Systems

	ACTION 6: Relevant and High-Quality Knowledge, Skills and Competences
	ACTION 7: Lifelong Learning and Learning Mobility
	ACTION 8: Inclusive Education, Equity, Common Values and Sustainable Development
PILLAR 4: STRENGTHENING THE REGION	
PA 10 Institutional Capacity and Cooperation	ACTION 1: To improve institutional capacities in order to provide high-quality public services
	ACTION 2: To facilitate the administrative cooperation of communities living in border regions
	ACTION 3: To review bottlenecks relating to the low absorption rate of EU funds and Invest EU
	ACTION 4: To support better coordination of funding
	ACTION 5: To test and support innovative funding solutions (for local actors and civil society)
	ACTION 6: To foster cooperation built on mutual trust between state and non-state actors to enhance well-being for the inhabitants of the Danube Region
	ACTION 7: To strengthen the involvement of civil society and local actors in the Danube Region
	ACTION 8: To enhance capacities of cities and municipalities to facilitate local and regional development
PA 11	ACTION 1: Security offensive - Enhancing police cooperation with the aim of

Security	improving security and tackling serious and organised crime in the EUSDR countries
	and strengthening the efforts against terrorism threats
	ACTION 2: Promoting strategic long-term cooperation between law enforcement
	actors along the Danube river by enhanced networking
	ACTION 3: Improving the systems of border control, document inspection
	management and cooperation on consular related issues in the Danube Region
	ACTION 4: Promoting the rule of law and the fight corruption
	ACTION 5: Setting up a structure of Danube River Forum
	ACTION 6: Joint work with Priority Area 1a "Mobility: Waterways"
	ACTION 7: Implementation of a Ministerial Conference every 3 years

Forrás: EUSDR Action Plan

Az Akcióterv döntési opciókat teremt a DRS intézményesítésének megreformálására is. A Duna Stratégia Pont (a továbbiakban: DSP) a stratégia monitoring feladatait vállalta át, a kommunikációs munkát, és az aktuális elnökség háttér- illetve adminisztratív támogatását. A DSP iroda – bár Magyarország is pályázott - egy osztrák-román tengelyen, Bécs városa és a bukaresti munkaügyi és szociális minisztérium koordinálásban került végül megszervezésre. Az DSP éves költségvetését elég nagyvonalúan, egy teljesen önálló PA büdzséjéhez szabva 300 000 EUR-ban állapították meg. A Danube Strategic Project Fund-ot (DSPF) pedig Bécs városa koordinálta, kezdetben a PA10-et kezelve, az INTERREG kapacitásokon belül. 2017. január 1-jétől a DRS projektjeinek finanszírozási háttere egyértelműen a DTP-re, és annak pénzállományára tevődött át.

Az új hétéves programköltségvetésben, az MFF-ben új célt tűztek ki a részes államok, mégpedig azt, hogy a nemzeti programokban is határozottan figyelembe legyenek

véve a DTP – és ezáltal közvetve a DRS – prioritásai és speciális célkitűzései.²⁰³ Tehát – ahogyan korábban utaltam már rá - a DTP 2017-től dedikált forrásokat különít el a DRS céljainak támogatására a 4.2 specifikus célterület alatt: finanszírozza a Duna Stratégia Pont (DSP), valamint a prioritás területek munkáját. Ez utóbbit 7,2 millió EUR-val, illetve projekt előkészítési alapot biztosít (5,5 millió EUR értékben), melynek kapcsán a kiírás összeállításában és a projektjavaslatok véleményezésében is számít majd a DRS 12 SG javaslatára.

A DRS-sel való szoros együttműködés egyúttal elérhetővé tesz a DTP számára egy olyan nemzetközi szakértői bázist, amely segít a projektek szakmai eredményeinek hasznosulásában. Továbbá a DTP közös titkárság által, az Európai Bizottság részére készítendő éves megvalósulási jelentésnek tartalmaznia kell a Duna Régió Stratégiára vonatkozó elemeket.²⁰⁴ Tehát az új cselekvési terv nagy lehetőséget kínál a két nagy eu-s program – a DRS és a DTP – további szimbiózisának kialakítására.

Az Európai Unió régiói kijelenthetjük, hogy nem mutatnak egységes képet magukról, sem gazdasági aspektusból, sem kulturális-történelmi hagyományaikat, sem egyéb adottságaikat vizsgálva. A Bizottság által készített Magyarországról szóló 2019-es országjelentés a DRS relációjában is tesz néhány megállapítást, ebből kiemelném a 'D' függelékben lévő néhány hazai viszonyokra vonatkozó, országspecifikus ajánlást:²⁰⁵

1. A KKV szektorban az alacsony produktivitás és innovációs aktivitás miatt a Bizottság szakemberei fontosnak tartják, hogy a versenyképesség és a KKV-k „internacionalizálása” miatt nemzetközi klasztertípusú²⁰⁶ együttműködés jöjjön létre Kelet-Közép Európa és a Duna régió részes államai között.
2. A DRS és az ún. Thematic Smart Specialisation Platforms (tematikus intelligens szakosodási platformok) összehangolása, együttműködésre

²⁰³ Oroszi, Jenei Gábor (2016) i.m. 1-3.

²⁰⁴ Oroszi, Jenei (2016) i.m. 8.

²⁰⁵ Európai Bizottság (2019): 2019. évi európai szemeszter: az 1176/2011/EU rendelet szerinti értékelés a strukturális reformok terén elért haladásról, a makrogazdasági egyensúlyhiány megelőzéséről és korrekciójáról, továbbá a részletes vizsgálat eredményeiről, COM150 final

²⁰⁶ Az Idegen szavak és kifejezések kéziszótára szerint „a klaszter jelentése csoport, halmaz. Átvitt értelemben a klaszter kifejezés jelentése: társulás, egységbe tömörülés, összefogás, szövetkezés. A klaszter társult tagok gazdasági együttműködésére, azonos üzleti érdekek és célok elérése érdekében történt közös képviselet létrehozása (például értékesítési hálózat kialakítása).”

irányuló cselekvési tervek kidolgozása, amelyek elsődleges célja az, hogy a kitörési pontok azonosítását rábízzák nem kizárólag nemzeti, hanem regionális bázison történő végrehajtásra.

3. A fűtési és hűtési célú megújuló energiaforrásokra való átállás támogatása, többek között az EU Duna-stratégiájának közös kezdeményezésein keresztül, például a geotermikus energia és a biomassa kezdeményezések révén.

Az Európai Szemeszter szemszögéből a makrorégiós hivatkozásoknak az operatív programok miatt van létjogosultsága, mert az ITM²⁰⁷ által készített operatív programoknál, illetve a partnerségi megállapodások esetében is érdemes figyelembe venni a funkcionális metódust és kereteket.

VIII. 3. 1. A horvát elnökségi prioritások

2019 novemberében Horvátország vette át a DRS egy évig tartó elnökségét, tehát a horvátok adják az elnökség stábját, valamint 2020 első félévében az EU soros elnökségét is ellátják. Ezen felül Horvátország nem csak a DRS-nek, hanem az Adriai- és a Jón-tengerre vonatkozó makroregionális stratégiának is tagja. Az elnökségük alatt várhatóan a DRS beágyazódása – a korábban már felismert területeken – folytatódhat és kikristályosodhat, sőt újabb metszéspontok is körvonalazódhatnak, például a többi EU-s alappal való összefésülés ügyében. Az ún. *embedding task force* bécsi, majd brüsszeli ülésein a szakemberek pontosan azt vizsgálták, hogy a funkcionális felfogást mennyire tudták a nemzeti programozás státuszában meghonosítani, illetve beágyazni az egyes tagországok. Az alábbiakban a horvát elnökségi prioritásokat veszem górcső alá, valamint a Duna-stratégia azon reformtörekvéseit, amelyek közül jónéhány már a 2016-os magyar elnökség alatt is a tárgyalások fókuszába került.²⁰⁸ A horvát elnökség egy miniszteri szintű politikai nyilatkozat elfogadásával szerette volna formálissá tenni a az Akcióterv elfogadását és az elnökségük alatt felmutatható végeredményt, amire az előzetesen megtervezett időrend alapján 2020. február végén, vagy márciusban került volna sor, de a koronavírus okozta pandémiás rendkívüli helyzet

²⁰⁷ Innovációs és Technológiai Minisztérium.

²⁰⁸ The EU Strategy for the Danube Region Croatian Presidency Programme for 2020.

válságkezelése felülírta a menetrendet. Ezzel együtt úgy gondolom, hogy néhány mondat erejéig a horvát elnökség féléves terveivel is érdemes behatóbban foglalkozni.

A horvát elnökség a korábbi elnökségekhez hasonlóan is hangsúlyozta, hogy egy új, dinamikus periódus előtt állunk, ahol az új költségvetési keretek lehetőséget adnak a politikai keretek és a jövőbeli csapásirányok újra szabásának is, ami által az MRS nagyobb szerephez juthat az EU kohéziós politikáján belül. Különös figyelmet szenteltek a horizontális kapcsolódási pontok erősítésére a többi makroregionális stratégiával.

A szinergia és komplementaritás szerepelnek elnökségi programjukban, mint jelszavak.²⁰⁹ Ezen felül a horvátok fontosnak tartják, hogy a 2021-2027-es többéves pénzügyi keret a helyi és regionális igényekhez igazodjon, és kormányzása többszintű módszer²¹⁰ szerint kerüljön végrehajtásra. Tehát prioritás a különböző kormányzási szintek összekapcsolása, mind horizontális, mind vertikális értelemben, és a többszintű kormányzást jobban látható, befolyásoló tényezővé akarják tenni a jövőben, ami „lakmuspapírként” szolgálhat a többi együttműködési struktúra számára.

A bővítéspolitikával mellett is lándzsát törnek, és a Nyugat-Balkán nem EU-s országai és az EU-s országok között összehangolt akciókat, partnerséget, és az integrációs modell bevezetését szorgalmazzák.

A természeti és egyéb katasztrófák elleni, polgári védelem is fontos torony az elnökségi programban. Jóllehet az uniós intézményrendszer ismeri az Európai Bizottság Humanitárius Segélyek és Polgári Védelem Főigazgatósága (DG ECHO) kapacitásában működtetett Veszélyhelyzet-kezelési Koordinációs Központot (Emergency Response Coordination Centre), aminek elsődleges feladata, hogy kommunikációs csatornaként működjön, és koordinálja a tagállamok

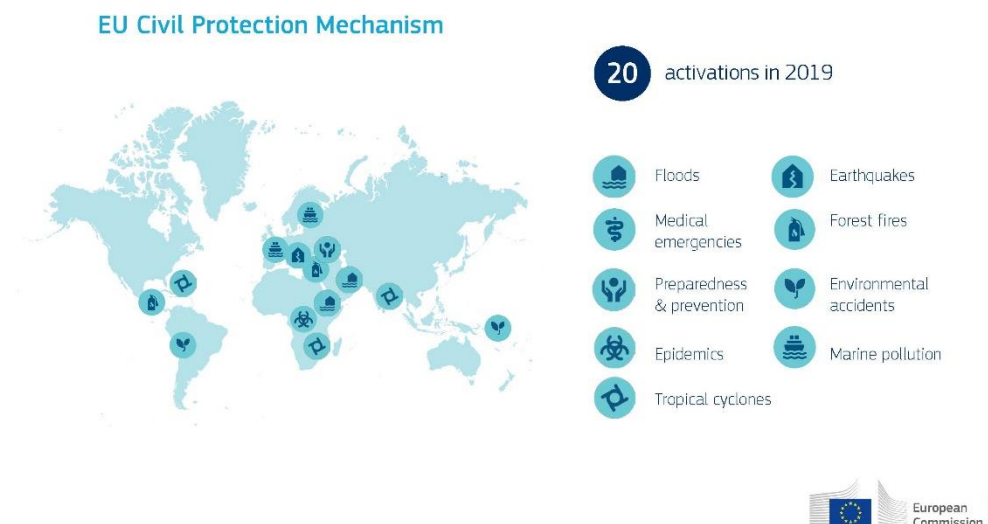
²⁰⁹ The EU Strategy for the Danube Region - Croatian Presidency Programme for 2020, 2.

²¹⁰ Az elnökségi programban a horvátok a „multi-sectoral, multi-level and multi-national governance” terminus technikust használják.

2020. 05. 08.

segítségnyújtását, de erőforrásai a konkrét intézkedésekhez nem elegendőek.²¹¹ Ezen a horvát elnökség jól láthatóan változtatni szeretne.

40. ábra Az EU polgári védelmi mechanizmusa



Forrás: DG ECHO

A DRS által kiállított nemzetközi válságkezelési és kutatócsoportok felállítása iránt igény tehát megalapozott, amely hatékony, határon átvélő tudástranszfert tenne lehetővé, gyorsítják a reakcióidőt például európai szintű árvíz, földcsuszamlás, környezeti károk mérséklése, de akár a jelenlegihez hasonló pandémia (COVID-19) esetén (makro)regionálisan szerevezett, járványügyi szakértőkből álló, gyorsreagálású csapatot is célszerű lehet hadrendbe állítani.

A horvát DRS-elnökség központi témája a „Duna Stratégia – tíz év távlatában”²¹² címet kapta, legalábbis így fordíthatnánk le magyarra, amiben a horvátok összegezve a jó kommunikációra és a tapasztalatcserére, valamint az egymástól tanulásra helyezték a hangsúlyt. A résztvevő országoktól konkrétabb pénzügyi támogatást, és határozottabb politikai kiállást kértek, ezen kívül a DRS irányítási struktúrájának megerősítését és átláthatóbbá tételét ígérték.

²¹¹ Ezt támasztja alá például, hogy a 2020. januárban Európát elérő COVID-19 vírus pandémiás válságkezelése tagállami hatáskörben maradt, az EU csak ajánlásokat fogalmazott meg.

²¹² A hivatalos angol elnevezés: "The Danube Strategy – 10 Years Later"

Azt hogy egy régió mennyire produktív, tehát a produktivitás mértékét legjobban úgy tudjuk mérhetővé, illetve kimutathatóvá tenni, ha minden régió esetében megvizsgáljuk a hozzájárulását az EU összes, vagy is az ún. aggregát GDP növekedéséhez, illetve a nemzeti produktivitáshoz egyaránt.

Ezen a produktivitási elven haladva kétféle országtípus különíthető el egymástól:

1) Az első típusba azok az országok és régiók tartoznak, ahol a nemzeti produktivitást a leszakadó térség fejlesztése és felzárkózása jelenti. Ilyen ország például Ausztria, Németország, a Cseh Köztársaság, Spanyolország stb.

2) A második típusba azok az országok sorolhatók, ahol a nemzeti produktivitást néhány kimagaslóan fejlett régió generálja. Ezekben az országokban jellemzően nagy fejlettségbeli különbségek tapasztalhatók az országon belül az egyes régiók között. Ilyen például Dánia, Svédország, Hollandia, Franciaország, de Bulgária és Magyarország is ide sorolható. Az Európai Unió feladata ezekben az országokban a különbségek csökkentése, a konvergencia előmozdítása, tehát a leszakadó térségek felzárkózó térségekké kell, hogy váljanak. Az alábbi alfejezetbe a produktivitás segítő, konkrét projekteket ismertetek a Duna makrorégióban.

VIII. 3. 2. DRS-projektek bemutatása²¹³

1. Infokommunikáció a Duna makrorégióban

A Duna régióra fókuszáló IKT-projekt (eGovernance Renaissance in the Danube Region) arra készíti fel a köztisztviselőket, olyan tananyagot kínál nekik, aminek köszönhetően képesek lesznek egy integrált IKT-rendszerben is helytállni munkájuk során. A projekt első eredményeit 2013-ban, Szarajevóban, a Regionális Együttműködési Tanács ülésén mutatták be a résztvevők, akik között a Ludwigsburgi Főiskola, Moldova kormánya, a ljubljana e-governance központ, a Zágrábi Egyetem és a bécsi *e-voting.at* kutatócsoport is képviseltette magát.

A projekt folytatása egy oktatási platform kialakítására fókuszált, ami elsősorban magyar (pl. NKE, Andrassy Egyetem), osztrák és moldovai egyetemek munkájának

²¹³ Forrás: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_14_740.

összehangolása révén valósult meg²¹⁴. A platform lehetővé teszi a közigazgatás aktív és leendő képviselőinek e-kormányzás (e-government) tréningek elvégzését, illetve az önkormányzati folyamatok (közigazgatás)szervezését ((re-)organization of administrative processes in municipalities) elsősorban az önkormányzati szférában dolgozó tisztviselők számára. A képzéseket angol és német nyelven, illetve ahol alkalmazható magyar nyelven tartják, és a gyakorlatba illeszthetőséget kiemelten menedzselik, hiszen a cél valamennyi jó gyakorlat estében, hogy ami kicsiben működik, az kiterjeszthető legyen a teljes régióra.

Az infokommunikáció általános gazdasági, társadalmi jelentőségéről, a versenyképességre, a növekedésre és a foglalkoztatásra gyakorolt hatásairól egyre homogénebb viták folynak, ugyanis a kérdés megkerülhetetlen. A vállalkozások hatékonyságának növekedése, a közigazgatási és közszolgáltatási folyamatok javulása logikailag összekapcsolódnak, és nem is lehet szétválasztani sem időben, sem térben ezeket a folyamatokat.

2. Gázpiaci modell

A Duna régió gázpiaci modelljét úgy alakították ki, hogy képes legyen mérni a régióban tervezett gázinfrastruktúra-projekteknek a gázárakra gyakorolt transznacionális tolvagyűrűző hatásait. A modell azonosította a Duna régió hat legjelentősebb, gázzal kapcsolatos beruházását, és segítségével a dunai országok között egyetértés alakult ki a jövőbeni projektekre vonatkozó szakpolitikai ajánlásokról.

3. Innovatív hajó kutatás

Az innovatív hajó kutatási projekt a hajózási technológia továbbfejlesztéséhez nyújt támogatást a dunai flotta korszerűsítése, valamint a versenyképesebb és környezetbarátabb megközelítések térnyerése érdekében (például új hajók esetében a hajótest jobb megtervezése, meglévő hajók esetében pedig a teljesítményt javítani képes technológiai innovációk). Ez hozzájárul ahhoz az átfogó célhoz, hogy 2010-hez viszonyítva 2020-ig 20%-kal növekedjen a dunai fenntartható teherszállítás.

²¹⁴ Továbbá a baden-württembergi tartományi szaktárca is közreműködött.

4. Tokhal-populációk védelme

A dunai tokhal munkacsoport (DSTF) a Dunában élő életképes tokhal-populációk védelméért dolgozik. Ez a halfaj értékes vízminőségi és ökoszisztéma-egészségi mutató, azonban a túlhalászás, az ívás idején történő vándorlás zavarai és az élőhelyek pusztulása következtében a kihalás szélére került. A DSTF sürgős lépéseket tesz a tokhalállományok csökkenésének megállításáért.

4. Közös Kutatóközpont

Az Európai Bizottsághoz tartozó Közös Kutatóközpont a régióban tevékenykedő tudományos partnerekkel együttműködve tudományos támogatást biztosít a Duna régióra vonatkozó stratégia számára. Négy tematikus tudományos klasztert (a víz, a talaj, a levegő és biodiverzitás) indítottak az együttműködés előmozdítása és a kutatási tevékenységek ésszerűsítése érdekében. Ezen tematikus klaszterekhez pedig három horizontális tevékenységet, vagy ún. zászlóshajót (horizontal flagship) párosítottak.

IX. Empirikus kutatás a Duna makrorégióról

Az első Akciótervet tíz évvel ezelőtt fogadták tehát el, és az eltelt idő alatt számos új kihívás jelentkezett²¹⁵ a régióban. Az Európai Unió többéves finanszírozási mechanizmusának megújításával párhuzamosan az Akcióterv forrásallokációs megújítása is napirendre került a 2018. évi bolgár elnökség során. Természetesen az új programozási időszak miatt a finanszírozási források, a projektek fedezetének megtalálása, illetve a minél kedvezőbb pozicionálás is zajlik. Az eljárási procedura 2018. május 25-én a szófiai NC és PA koordinátorok találkozájával indult, majd Bukarestben, Bécsben és Zágrábban tartottak fontosabb fórumokat, illetve egyeztető üléseket.

Az alábbiakban két empirikus kutatásból származó eredményeket prezentálok. Amíg az első kutatás a magyar lakosság érzelmi kötődését, annak fokát méri, addig a második kutatás a gyakorlati szakemberek jövőbe mutató állításait, javaslatait értékeli.

IX. 1. Lakossági percepció a Duna makrorégióról²¹⁶

Az általam végzett percepciós kutatás ugyan nem tekinthető reprezentatívnak, azonban néhány érdekességet le lehet belőle szűrni. Mindenekelőtt arra voltam kíváncsi, hogy mennyire él a magyar közösségi tudatban, az emberek gondolkodásában mennyire van jelen az, hogy a Duna mentén élnek, és ez a hatalmas, országokat átívelő folyó/folyam összeköti az országot több más európai országgal. A kérdések megalkotásánál törekedtem a sugalmazó kérdésfeltevéseket elkerülni, jóllehet percepcionális koncepcióról lévén szó, ez feltevésem szerint nem sikerülhetett tökéletesen, hiszen az emberek a válaszadásuk során kvázi „mankót” kereshetnek a kérdés megfogalmazásában. Ezért az eredményeket mindenképpen fenntartással kell kezelni, mégis azt gondolom, hogy a későbbi fejezetben taglalt stakeholderekre vonatkozó empirikus elemzés kiértékeléséhez jó kiegészítést adhat, hogy az átlagemberek, akik laikusak a témában, milyen érzelmeket társítanak a Duna, illetve a

²¹⁵ Példaként említhetjük a folyókban felfedezett műanyagszennyezést (mikroműanyag), a munkaerőhiány megjelenését a térségben, a migrációt, az ipar 4.0-át, a digitalizáció kihívásait stb.

²¹⁶ A nem reprezentatív kérdőívet közel félszázan töltötték ki, az ország különböző pontjairól.

2020. 05. 08.

Duna Régió Stratégia kifejezések hallatán. Tehát az eredmények hozzájárulhatnak egy teljesebb összkép megalkotásához.

A Dunakanyar látképe

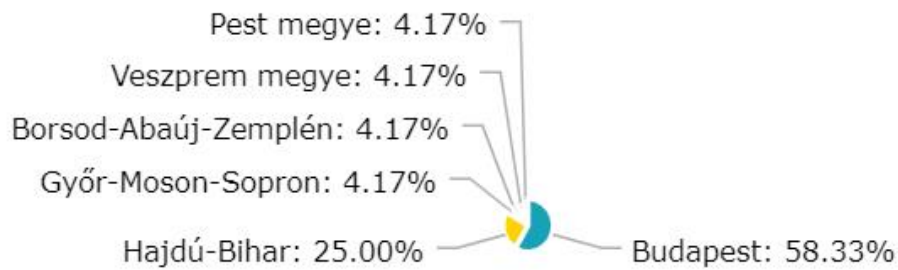


Forrás: Google

A kérdőívben arra voltam kíváncsi, hogy Magyarországon mennyire része a lakosság identitásának az a tény, hogy az ország Európa egyik legnagyobb és leghosszabb folyójának, a Dunának a vízgyűjtő területén fekszik. Tehát kifejezetten az emocionális viszonyrendszer, és az identitás feltérképezése volt a célom.

A kitöltők megoszlása területileg kedvezően alakult, hiszen az ország több égtáját is lefedik a válaszadók. Bár a kiértékelő rendszer alapvetően a kitöltés idején az IP cím alapján képes meghatározni a lokalizációt, tehát egyértelműen nem lehet következtetni a kitöltő alanyok származási helyére. Nem beszélve arról, hogy figyelembe kell vennünk azt a tényt, hogy a 21. században a tanulmányok és a munkahelyek, valamint a megváltozott közlekedési kultúra miatt az emberek sokkal mobilisabbak, és életük során jó eséllyel elhagyják a szűkebb értelemben vett patriarchájukat.

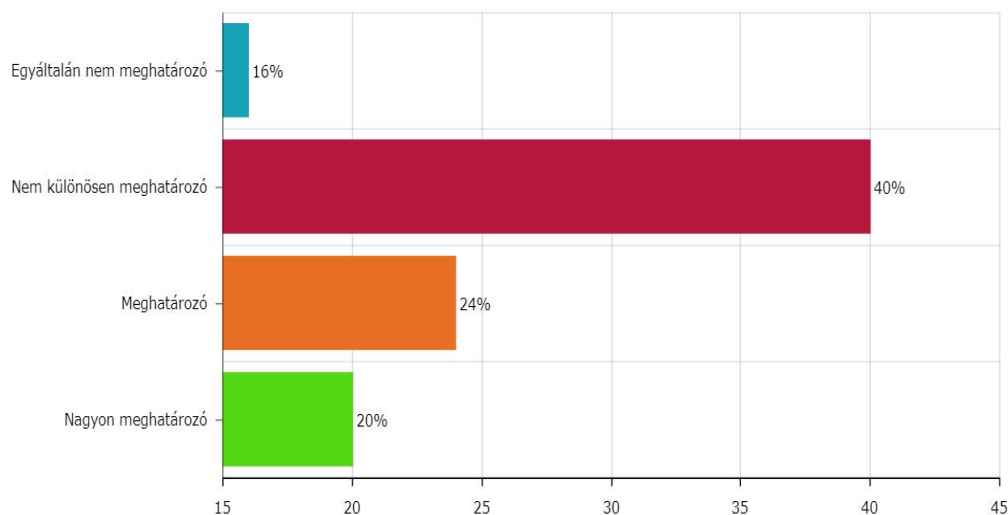
40. ábra A kérdőívet kitöltők területi megoszlása



Forrás: a szerző saját szerkesztése

A kérdőívet Magyarország területén élő, illetve magyarországi IP címről lehetett kitölteni. Mint az a fenti grafikonon látható, százalékos megoszlásban első helyen a budapesti IP-címmel rendelkező állampolgárok töltötték ki a kérdőívet, majd a Hajdú-Bihar megyeiek következnek, a fennmaradó négy további megyéből pedig egyenlő arányban töltötték ki a kérdősort. Az eredményeket egyébként földrajzi szempontból is lehet elemezni, az eredeti cél megjelöléséhez ez ugyan kevésbé kapcsolódik, hiszen a nemzeti gondolkodásról kívántam egy benyomást szerezn. Ettől függetlenül az megállapítható, hogy a Duna mentén elterülő települések lakói sokkal fontosabbnak érzik a Duna jelenlétét akár a mindennapi életükben, mint a Dunától távolabb eső, illetve a folyó hatásait közvetlenül nem érzékelő települések lakói. Ez evidensnek tűnik, ugyanakkor az figyelemre méltó, hogy a budapestiek is úgy nyilatkoztak, hogy nem különösen vagy egyáltalán nem fontos számukra a folyó vízgyűjtő területén élni. Ennek hátterét részletesen nem vizsgálom a disszertáció terjedelmi korlátai miatt, valószínűsíthetően a nagyvárosi életforma és az urbanizációs attitűd közrejátszhat ebben, továbbá a természet és az ember mindennapi kapcsolatának intenzitása is hipotetikusán alacsonyabb urbanizációs körülmények között.

41. ábra Kérem, értékelje azt, hogy mennyire érzi identitásában meghatározónak azt, hogy egy Dunamenti ország lakosa és állampolgára?

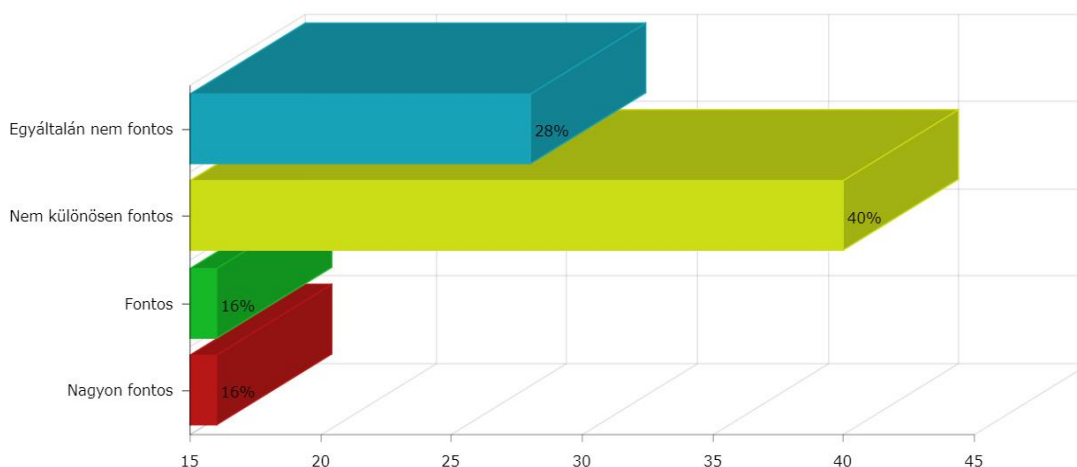


Forrás: a szerző saját szerkesztése

A fenti diagramon az látszik, hogy a válaszadók a kismintás felmérés eredménye alapján a *Nem különösen meghatározó* választ adták döntő többségben arra a kérdésre, hogy mennyire érzik identitásukban meghatározónak azt, hogy egy Dunamenti ország lakosai és állampolgárai, az adatok alapján 40%-uk válaszolt így. További 16%-uk válaszolta, hogy *Egyáltalán nem meghatározó*, tehát összesen 56%, több mint a megkérdezettek fele számára mondhatjuk, hogy indifferens a dunai identitás. Jóllehet ezek közül az emberek közül néhányan a Duna partján fekvő településen élnek, valamilyen oknál fogva kevésbé érzik fontosnak ezt a ténytet. Viszont a kérdőíves alanyok 24%-a felelt úgy, hogy meghatározó, és 20%-uk hogy nagyon meghatározónak találja identitásában a Duna szerepét, ami összesen 44%-ot jelent.

Azt a kérdést is feltettem, hogy *Mennyire fontos az Ön számára a Duna vízgyűjtő területén élni?* Ez annyiban mindenképpen más megközelítésű kérdés, hogy közvetlenül a Duna és az ott élő kapcsolatára kérdez rá.

42. ábra **Mennyire fontos az Ön számára a Duna vízgyűjtő területén élni?**

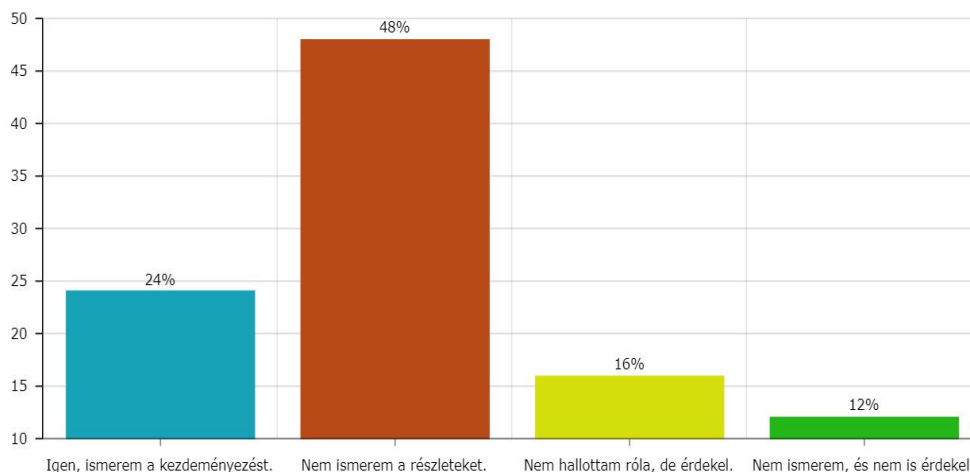


Forrás: a szerző saját szerkesztése

Ahogy a grafikonon látható, a válaszadók többsége, 40%-a nem különösen fontosként értékelte azt a tényt, hogy a Duna vízgyűjtő területén él, további 28% pedig egyáltalán nem érzi fontosnak. Ezzel párhuzamba állítva fontosnak illetve nagyon fontosnak 16-16% percipálta, tehát összességében 68% adott negatív, és 32% pozitív választ, de természetesen ez nem az értékpreferenciák minősítése, pusztán a téma szempontjából nyilvánítom pozitív illetve negatív válasznak, hiszen ez tükrözi a válaszadók nyitottságát is Dunamenti/Dunavölgyi együttműködések irányába.

A Duna Régió Stratégiában hazánk vezető szerepet vállalt már a kezdetektől, és a kormány teljes támogatottságát élvezzi a stratégia, ami a kormányzati kommunikációban is manifesztálódott, a DRS-nek például saját kormányzati weboldala van (<https://dunaregiostrategia.kormany.hu/>). Joó István személyében pedig először a vízdiplomáciáért, vízipari exportért és a Duna Régió Stratégiáért felelős miniszteri biztosi, majd az export növeléséért felelős helyettes államtitkári szintű állami vezető felelős a stratégia koordinálásáért. Tehát a magyar kormány által is privilegizált kezdeményezésről van szó, aminek a médiafelület is biztosított. Ezért érdemes megvizsgálni, hogy az „átlagemberek” ingerküszöbét mennyire sikerült átlépni.

43. ábra Van-e tudomása arról, hogy Magyarország tagja a Duna Régió Stratégiának, ami az EU által támogatott együttműködési platform?



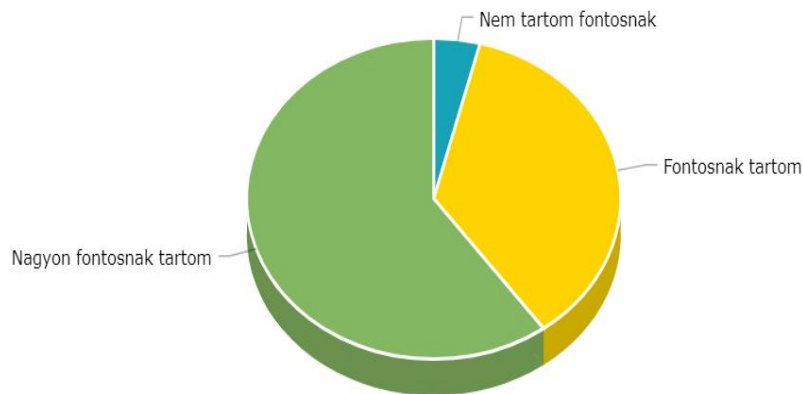
Forrás: a szerző saját szerkesztése

A fenti kérdéssel a lakosság tájékozottságáról kívántam információt szerezni, tulajdonképpen arra voltam kíváncsi, hogy az embereknek mennyire van tudomása arról, hogy Magyarország nem csak az Európai Uniónak, az ENSZ-nek, vagy a NATO-nak mint nemzetközi szervezeteknek a tagja, hanem kisebb földrajzi lehatárolással bíró, regionális együttműködési platformokban is részt veszünk.

Az eredmények visszaigazolták sajnálatos módon a feltevésemet, miszerint a kormányzati szándék és a szakértői tájékoztatás ellenére a „mindennapok embere” nem rendelkezik ismeretekkel a DRS-t illetően, vagy csak nagyon minimális és felületes tudás birtokában van.

A következő kérdés ezért úgy hangzott, hogy *Milyen mértékben tartja fontosnak, hogy szomszédos vagy akár egymástól távolabbi országok egy közös folyam, a Duna mentén együttműködjenek?* A lehetséges válaszokat úgy alkottam meg, hogy a kérdőív alanyainak a kérdéskör mentén lévő globális attitűdje is megvilágításba kerüljön. Érdekes módon az emberek az előző témakörnél már sokkal pozitívabban viszonyultak a problematikához, és ahogy alább a grafikonon is látszik, a pozitív attitűdű válaszok domináltak.

44. ábra **Milyen mértékben tartja fontosnak, hogy szomszédos vagy akár egymástól távolabbi országok egy közös folyam, a Duna mentén együttműködjenek?**

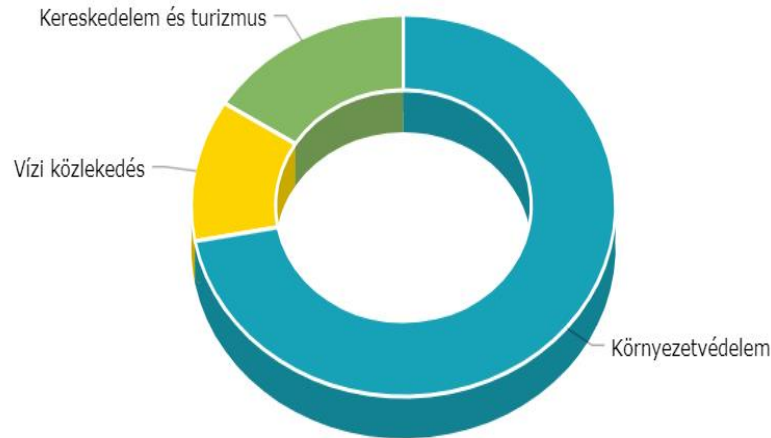


Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az alanyok 60%-a nagyon fontosnak, és 36%-a fontosnak ítélte, hogy a Duna mint közös folyam mentén a különböző országok együttműködjenek.

Arra, hogy ez az együttműködés milyen területeken kellene leginkább, hogy megvalósuljon, a következő pontban kérdeztünk rá, tehát a diagram ad némi támpontot.

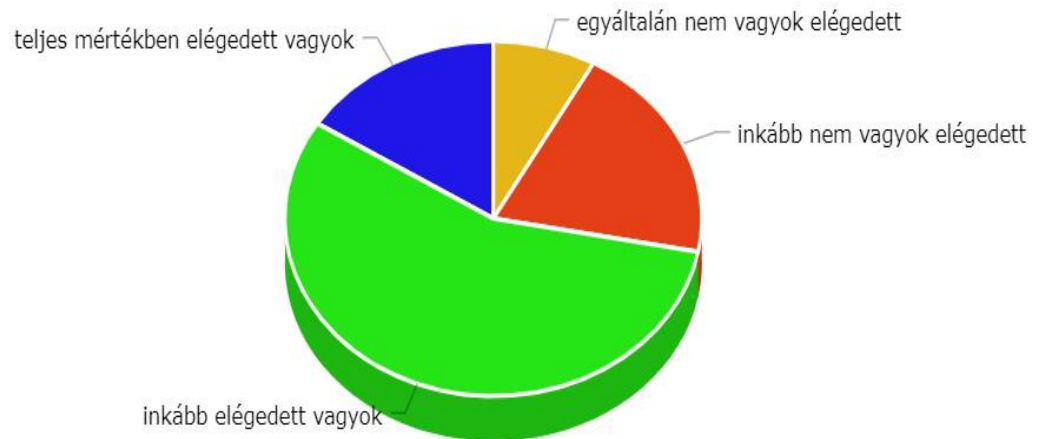
45. ábra Milyen együttműködési területeket tart fontosnak a folyamamenti országok esetében?



Forrás: a szerző saját szerkesztése

A környezetvédelem 72%-ot kapott, a kereskedelem-turizmus 16%-ot, a vízi közlekedés 12%-ot, és volt olyan válaszadó, aki az árvízvédelmet, vagy az energetikai együttműködés fontosságát emelte ki. A kördiagramon egyértelműen kirajzolódik tehát, hogy a környezetvédelmet tartották a leginkább fontosnak a válaszadók. Néhányan a szöveges válaszlehetőség rovatban további prioritásként kiemelték, hogy a hajózás összehangolása, és a hajóutak kijelölése is felkarolandó ügy, és természetesen érkeztek javaslatok kimondottan a vendéglátásra, a kulturális együttműködésre. Ami meglepő módon alul reprezentált területként azonosítható hangsúlyozottan a kérdőíves alanyok válaszai alapján, az az oktatási együttműködés, amire nem érkezett értékelhető válasz. A partnerországok a projektek tervezésekor és megvalósításakor a DRS-n belül, mint stratégiában prioritásként meghatározták az oktatási együttműködést is, ami tehát hangsúlyos szereppel bír már a program kezdete óta.

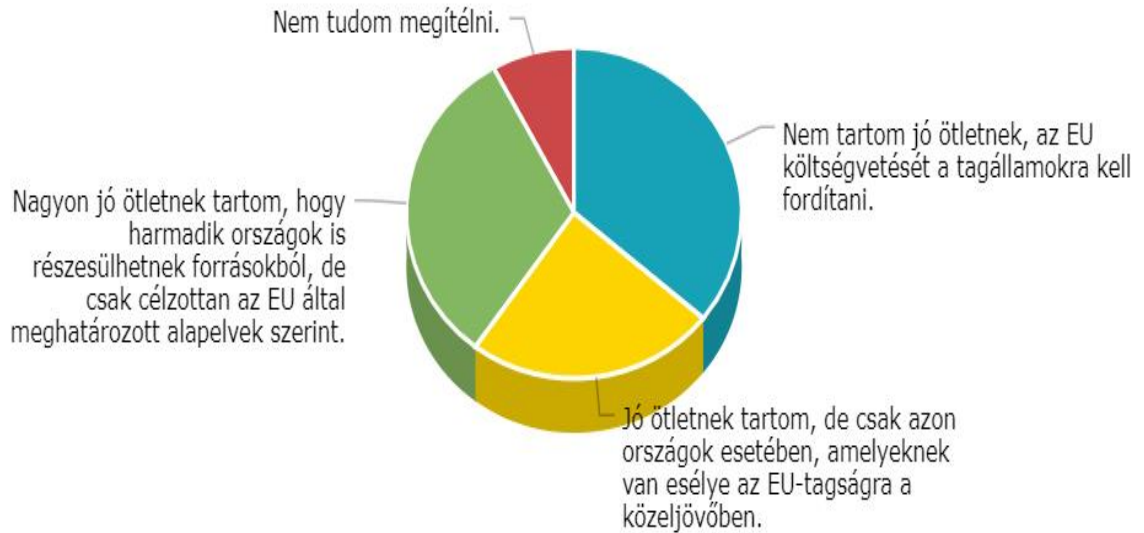
46. ábra **Mennyire elégedett az Európai Unió azon törekvésével, hogy támogassa a nemzeti határok által elválasztott, de földrajzilag-kulturálisan összetartozó területek együttműködését?**



Forrás: a szerző saját szerkesztése

A kördiagramon kirajzolódik, hogy a lakosság alapvetően inkább elégedett az Európai Unió azon törekvésével, ami arra irányul, hogy alternatív együttműködési struktúrával és kormányzással kialakított platformokat támogasson a nemzeti határok által elválasztott, de földrajzilag-kulturálisan összetartozó területek esetében. Összesen 72% mondta azt, hogy elégedett, és minösszesen 28% fejezte ki elégedetlenségét a feltett kérdés vonatkozásában.

47. ábra Mit gondol arról, hogy az EU pénzügyi támogatását harmadik országok is felhasználhatják a saját országuk fejlesztésére?



Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az utolsó kérdés, miszerint *Mit gondol arról, hogy az EU pénzügyi támogatását harmadik országok is felhasználhatják a saját országuk fejlesztésére?* első ránézésre kissé cinikusnak, hovatovább provokatívnak tűnhet, azonban nem ez a kutatói attitűd állt a háttérben, amikor megfogalmaztam. Sokkal inkább az motivált, hogy a magyar állampolgárok, akik egyben uniós polgárok is, mennyire nyitottak a tagjelölt, vagy akár még tagjelölti státusszal nem rendelkező országok felé, ha úgyszólván saját pénztárcájukból is áldozniuk kell bizonyos célok érdekében. Az adatokat százalékosítva azt látjuk, hogy a válaszadók 60%-a fenntartást érez abban az esetben, ha harmadik országoknak biztosítunk pénzügyi támogatást, egészen pontosan 36% nem tartja jó ötletnek, és 24% csak abban az esetben tartja elfogadhatnak, ha már tagjelölt ország a harmadik fél. Ezzel együtt 32% úgy nyilatkozott, hogy nagyon jó ötletnek tartja, amennyiben az EU által meghatározott princípiumok érvényesülnek (ami például a DRS esetén azáltal garantált, hogy az EU és a Bizottság védernyője alatt működik).

IX. 2. Kérdőíves véleményfelmérés a Duna makrorégió jövőjéről

A DRS 2010-ben elfogadott Akcióterve óta eltelt időszakban számos sikert könyvelhetett el magának a Stratégia, több kérdés azonban még megválaszolásra vár, sőt jónéhány új kihívással kellett szembesülni a tagországoknak. Éppen ezért az Európai Unió többéves finanszírozási mechanizmusának megújításával párhuzamosan a DRS akciótervének megújítása is napirendre került a 2018. évi bolgár elnökség során. A DRS NC-k 2019. februári döntése alapján mind a 14 országban konzultáció lefolytatására került sor az érdekeltekkel. Az alábbiakban kielemezzük a stakeholderek körében végzett kérdőíves felmérés válaszait. A kérdőívvel a DRS magyar koordinációja részéről ez egy fontos lépés volt, amivel a szakemberek összegyűjteni kívánták a DRS megvalósításában érdekelt szervezetek véleményét a stratégia jövőbeli megvalósításával kapcsolatban. A válaszok 2019. áprilisban érkeztek be az NC-khez.²¹⁷

2019-ben a tárcaközi munkacsoportok (a továbbiakban: TMCS), az illetékes minisztériumok, és végül a stakeholderek²¹⁸, illetve egyéb érdekelt szervezetek (egyetemek, projektcégek, tudományos akadémiák) körében megköroztetették ezt a kérdőívet, ami lehetőséget adott a javaslatok, elképzelések, és vélemények összegyűjtésére, és amit a folyamat végén összesítettek.

A kérdőív metódusát tekintve mérte a stakeholderek pozitív, illetve negatív attitűdjét, és lehetőséget biztosított a saját szavas részekben egyedi gondolatok, javaslatok kifejtésére is, illetve a 4-7. kérdések alapvetően kifejtősek. A véleményfelmérésbe bevont stakeholderek válaszait anonim módon dolgoztuk fel, és így is közöljük, tekintetbe véve, hogy az eredmények relevanciája egy ilyen jellegű kutatás során nem kimondottan a válaszadó személyétől, feladat-és hatáskörétől, és illetékességétől függ (bár abból is lehet bizonyos következtetéseket levonni). A kérdőív kérdései és a

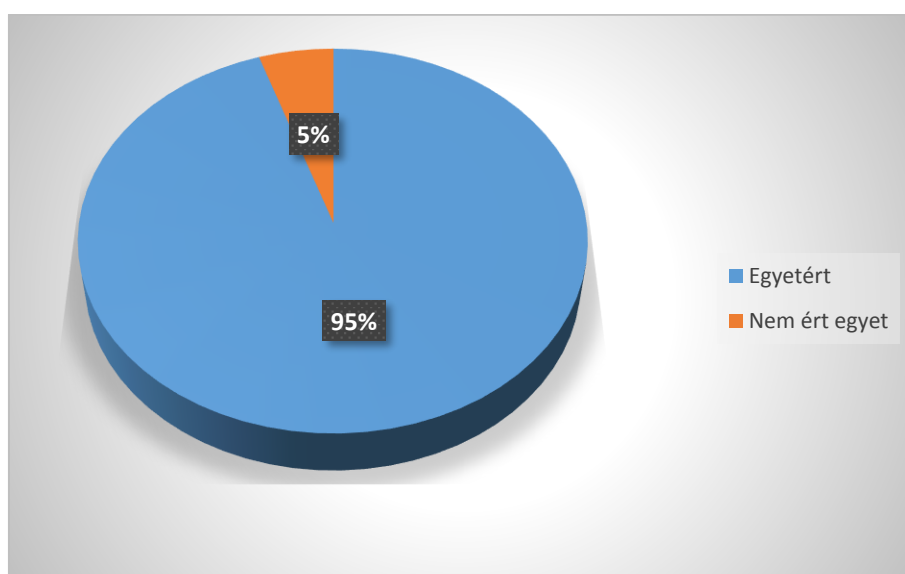
²¹⁷ Az adatokat Dr. Oroszi Viktor György, a Külgazdasági és Külügyminisztérium DRS nemzeti koordinátora bocsátotta rendelkezésemre. Ezúton is köszönöm a közreműködését a dolgozat elkészítésében.

²¹⁸ A stakeholder jelentése érintett, érdekelt, résztvevő, részvényes, tehát olyan személy vagy szervezet, aki a leginkább befolyásoló hatással bír az adott folyamatra.

beérkezett válaszok, valamint azok elemzése, és kiértékelése az alábbiakban olvasható:

1) Egyetért-e ön a DRS tematikus pilléreinek jelenlegi négyes felosztásával (ezek a cselekvési terv szerint: a Duna régió összekapcsolása a többi régióval; környezetvédelem; a jólét megteremtése; a Duna régió megerősítése)? Amennyiben nem ért egyet a jelenlegi felosztással, kérjük az egyéb opciónál fejtsen ki álláspontját!

48. ábra A DRS jelenlegi pilléreinek felosztása



Forrás: saját szerkesztés

Az összesen beérkezett 58 válasz közül nagyon alacsony arányban, mindösszesen 3 válaszadó nem értett egyet a DRS tematikus pilléreinek jelenlegi négyes felosztásával. Ez százalékosan azt jelenti, hogy 95% jónak látja a pillérrendszer működését, és a tematikával is elégedett. Némileg árnyalja a képet, hogy az *egyéb* opció rubrikában hat stakeholder élt a javaslattevési lehetőséggel.

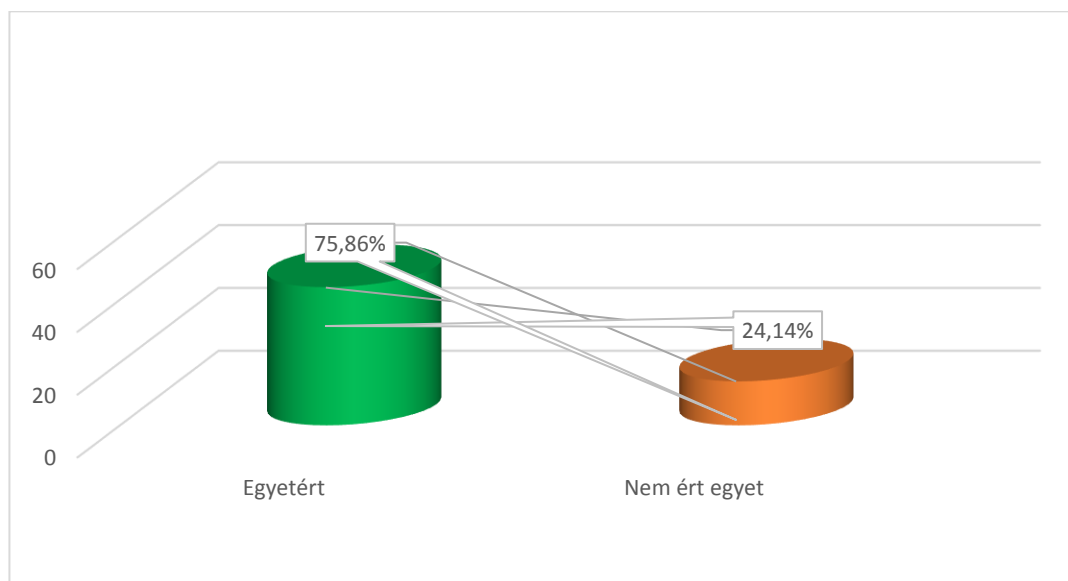
Elsősorban az aktuális pillérrendszer kiegészítését javasolták, a víz- és környezetvédelem, a régió nyelvi és kulturális sokszínűségének megőrzése, a körforgásos gazdaság megjelenítése által. Továbbá érkezett hozzászólás azzal kapcsolatban, hogy foglalkozni kell a fenntartható hajózóúttal is, és volt olyan, aki

2020. 05. 08.

fokozottan érvényesítené a szürkevíz használatának előírásait, főleg a megújuló energiák előállításában.

2) Egyetért-e ön a DRS kiemelt kérdések (más néven prioritási területek, továbbiakban: PA) jelenlegi felosztásával és tartalmi lefedettségével? Mivel egészítené ki, illetve mivel csökkentené az egyes PA-k hatáskörébe tartozó feladatok körét?

49. ábra A PA-k jelenlegi felosztása



Forrás: saját szerkesztés

A 2. kérdés esetében már nem a pillérekről, hanem a hierarchiában egy szinttel alatta lévő PA-król kérdezték az érintett szervezeteket. Ennél a kérdésnél már nem beszélhetünk olyan fölényes egyhangúságról, mint az előzőnél, kicsit több mint 75% értett egyet a PA-k tematikus kidolgozásával, és tartalmi lefedettségével. A kifejtős válaszok sok szempontot mérlegeltek, és értékes adalékot adhatnak a kormányzati szereplőknek az új Akcióterv végrehajtásakor. A kérdőíves alanyok az alábbiakat emelték ki:

- Szükség lenne a zéró emissziós fejlesztések támogatására is;

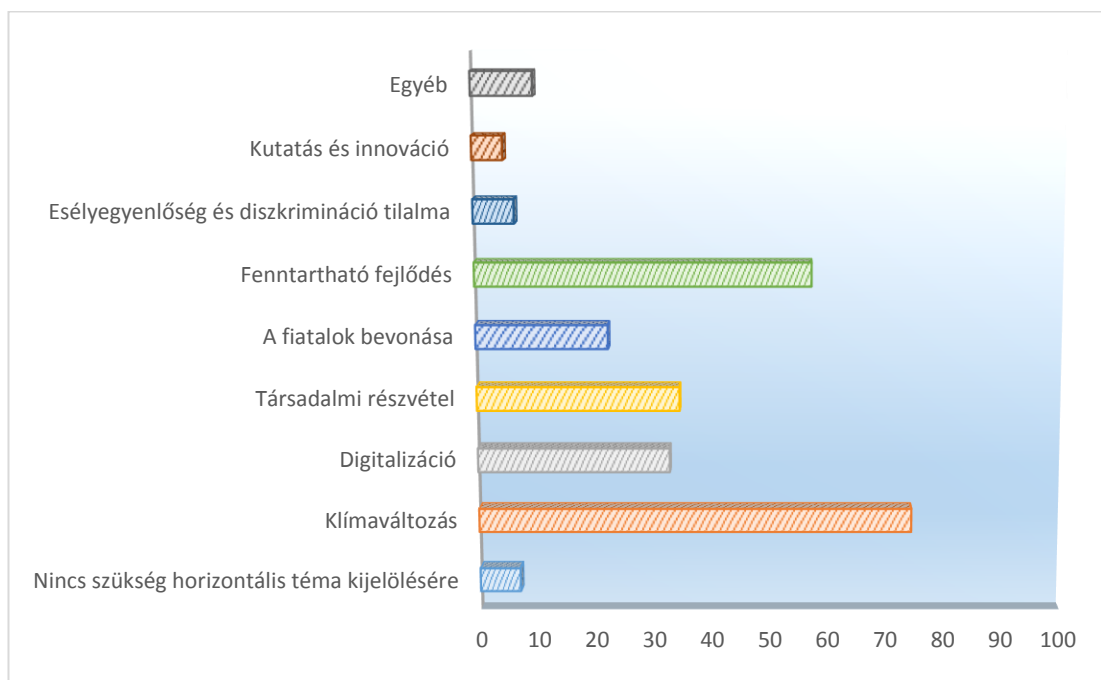
- A fenntartható energia használat ösztönzése mellett jelenjen meg az egyéb erőforrás hatékony működés is (pl. hálózatosodás, ipari szimbiózis, anyag hatékonyság);
- A Duna fenntartható hajózhatóságának feladata, mint új PA;
- A második pillér esetén külön prioritásként kiemelendő a környezettudatos szemlélet erősítése a tematikus "Duna Régiós" napok, akciók életre hívásával, a lakosság minél hatékonyabb megszólítása érdekében. Továbbá a fenntartható energia használata a környezetvédelmi pillér alá sorolandó át, és az eddiginél nagyobb hangsúlyt lenne érdemes fektetni a kultúra és az idegforgalom előmozdítására;
- Az újrafelhasználás innovatív lehetőségeinek támogatása kulcsfontosságú környezetünk minőségének javítása és erőforrásaink jövőbeni biztosításának érdekében, összhangban az EU Körforgásos Gazdaság Akciótervével;
- A körforgásos gazdaság kérdése nevesítve meg kellene jelennie a környezetvédelem területén;
- A felelős állattartás, és annak oktatása meg kell jelenjen akár az első, akár a negyedik pillérben;
- A DRS-ben a vízgazdálkodás, a vízmegtartás szükségessége és a hajózás eddig csak marginális szerepet kapott, ezért főleg a hajózási infrastruktúra fejlesztésének területén módosítás szükséges;
- Az egyik érdekelt a PA5 címének módosítását javasolta: Környezeti kockázatok kezelése a változó éghajlatban;
- A PA5 jelenleg árvíz orientált. Több más kockázatnak is meg kellene jelennie. Ezek vizsgálata esetén, hasonló kockázati módszertant kellene alkalmazni, hiszen a jelenlegi eltérő módszertanok nem teszik lehetővé a különböző kockázatok figyelembevételét a területi értékeléskor;
- Összevonásokra és áramvonalasításra lenne szükség, illetve a PA-k csökkentése növelhetné a DRS hatékonyságát (5-7 prioritási terület elég lenne).

2020. 05. 08.

Ezen kívül volt, aki azt javasolta, hogy a közlekedési területet (PA1a és PA1b) össze kellene vonni, ami azért furcsa, mert korábban ezt éppen azért bontották két részre, mivel a hajózási közlekedés egészen speciális szakmaiságot igényel.

3) Milyen PA-kon átívelő, átfogó horizontális téma kijelölését tartana fontosnak a DRS keretei között?

50. ábra Horizontális témák a DRS-ben



Forrás: saját szerkesztés

A horizontális témákat a pillérek és a prioritások alatt/mellett, azokkal párhuzamosan az új Akciótervben felvázoltak szerint akarják bevezetni. A 3. kérdés a véleményfelmérésben arra volt kíváncsi, hogy melyek azok a horizontális témák, amelyeket jelentőségüknél fogva be kellene emelni a Stratégia átfogó szakmai prioritásai közé. Azt láthatjuk, hogy toronymagasan a klímaváltozás és a fenntartható fejlődés vezet a listában, aminek válaszlehetőségeit ugyan készen kapták a megkérdezettek, azonban ennél a kérdésnél is volt módjuk saját álláspontjuk kifejtésére.

És ezzel sokan természetesen éltek is, azt mondhatjuk, hogy fontos és átfogó horizontális témának tartották a nyelvi és kulturális sokszínűséget, és az őshonos nemzetiségek közti kapcsolatok ápolását. Továbbá a kutatás és innováció, mint átfogó horizontális elem is megjelent, és a határon átnyúló szemléletmód erősítése. A stakeholderek szerint szükséges lenne például nulla, vagy nulla közeli emisszió figyelembevételére, többen az árvízvédelemre fókuszálnának, egy válaszadó pedig fontosnak tartotta megjegyezni, hogy a Duna teljes hosszában el kellene érni a 2,5 méteres merülés biztosítását. Egy másik válasz szerint pedig hatékonyabb lehetne "crosscutting" elemek fokozottabb érvényesítése a meglévő felosztásban. Ez valóban hasznos meglátás, ugyanakkor a horizontális témák kijelölése is egyfajta „crosscutting” szerepet képes betölteni azáltal, hogy összefogja és átfogja a PA-k specifikumaiból a közös neuralgikus pontokat.

4) Milyen konkrét javaslatai vannak arra vonatkozóan, hogy a társadalom és a DRS megvalósításában érintett szakmai szervezetek felé jobban lehessen kommunikálni a DRS eredményeit?

A 4. kérdés kifejtést igénylő, hiszen javaslatokat vártak a DRS stakeholderektől arra vonatkozólag, hogy hogyan lehet a kommunikációt javítani mind esetükben, tehát a szakmai szervezetek, mind a társadalom esetében. Az 58 különböző javaslatot terjedelmi okokból nem ismertetem. Természetesen vannak átfedések is a válaszok között, és 7 válaszadó nem fogalmazott meg semmilyen javaslatot.

5. táblázat A DRS kommunikációjának javítására tett javaslatok

A DRS eredményeinek kommunikációja	
Szakmai szervezetekkel	Társadalommal, civil szervezetekkel
Tematikus hálózatok felállítása	Nem erős „brand” a DRS, a társadalom többsége nem tudja, hogy létezik.
A nemzeti koordinátor évente számoljon be a parlamentnek a DRS megvalósításáról.	A Visegrádi Együttműködéshez hasonlóan szükséges jobban beépíteni a köztudatba a célokat.

Nyilvános roadshow és workshop a szakmai szervezetek direkt meghívásával.	Az országgyűlési képviselők aktívabb bevonása és tájékoztatása révén a választópolgárokat is el lehet érni.
Szakmai szervezetek jelezzék, hogy mely pillérek, mely PA-k és mely esetleges horizontális témák kapcsán kívánnak folyamatos tájékoztatást kapni az ott kiírt ill. megvalósuló projektekről.	Személyes megkeresések útján. (Ez valóban jó ötlet, annyival kiegészíteném, hogy ennek jól előkészítve, célzottan kell történnie.)
Igazgatóságunk minden év március 22-én szakmai napot, illetve víz világnapi rendezvényt tart. Ez megfelelő fórum lehet DRS eredmények kommunikálására (kiállítási anyag, videofilm, szakmai előadás stb.) is.	Rendszeres hírlevelek, pályázati lehetőségek civil szervezetek részére. Oktatás, ismeretterjesztés, rendezvényszervezés, társadalmi tudatosítás.
Kommunikációs szempontból indokolt lehet bevonni olyan regionális szervezeteket, akik közvetlen kapcsolatot tartanak jellegükből/feladatukból adódóan a célcsoporttal.	Közérthető és modern kommunikációs csatornák alkalmazása: sok követővel rendelkező videoblogger bevonása, középiskolai innováció pályázat, verseny, ösztöndíj.
Olyan platform létrehozása, ahol érthető és aktuális információk átadása történik a szervezetek részére, majd ők ezeket tovább tudják közvetíteni a társadalom felé.	A közösségi média fokozottabb használatával a fiatalokat is meg lehet szólítani.
Érzékenyítő, tájékoztató fórumok, workshopok	A tudománykommunikáció segítségével "lefordítani" a DRS fő üzeneteit és eljuttatni a lakossághoz.

	Nemzetközi Duna Nap fokozottabb „igénybevétele”
Európai Bizottság kommunikációs csatornáinak használata	PAk eredményeinek összefoglaló megjelenítése kiadványokban/tematikus lapokban

Forrás: saját szerkesztés

5) Részt vett-e olyan projektben/ tudomása van olyan projektről (legyen az bármely forrásból finanszírozott), melynek célkitűzése összhangban van a DRS cselekvési tervével, van-e olyan eredménye, konklúziója a projektnek, melyet ön szerint az akcióterv aktualizálása során érdemes lenne figyelembe venni? Amennyiben igen, kérjük, röviden pontosítsa a projekt nevét, konklúzióit és indokolja a figyelembevétel szükségességének okát!

Az 5. kérdés tekintettel kíván lenni más EU-s, vagy akár EU-tól független projektek tapasztalataira, ami álláspontom szerint hiánypótló hozzáállás, ti. nagyon determinálni tudja egy projekt irányát, ha pl. kizárólag az Európai Bizottság által koordinált projekt tapasztalatokat veszik figyelembe. A szakmai szervezetek DRS képviselői az alábbi projektjeiket osztották meg a kérdőívben, amit némi magyarázattal ellátva, tulajdonképpen változtatás nélkül közlöm:

6. táblázat **Projektek az új Akcióterv aktualizálásához**

Felhasználható projektek, és eredmények

WAHASTRAT, WASIDCA: a vízhiány és adaptív vízgazdálkodási stratégiák, valamint a vízhiány és a vízgyűjtők vízgazdálkodásának infrastrukturális fejlesztése a magyar-szerb határmenti régióban.

JOINTISZA: a projekt eredményeként megszülető Integrált Tiszai Vízgyűjtő Vízgazdálkodási Terv (ITRBMP) komplex módon tartalmazza a vízminőségi, vízmennyiségi kérdéseket valamint, az árvízvédelmet érintő, az érintett országok által konszenzuálisan elfogadott projekteredményeket, melyeket a későbbiekben a vízgazdálkodási tervezési, stratégiaalkotási folyamatban lehetséges figyelembe venni.

DAREnet: az árvízzel szembeni ellenállóképesség növelése a Duna régióban, a stakeholderek elkötelezetten együttműködnek, és megosztják tudásukat.

DANUrB: helyi örökségek fenntartható, transznacionális szemléletű fejlesztése.

Lifeline MDD: közigazgatási és társadalmi szervezetek egyensúlyának megteremtése, nincs fontos és kevésbé fontos vélemény.

Dunai Parlamenti Képviselők Konferenciája: az éves fórum mellett a másik rendszeresen megrendezésre kerülő esemény, ami általában politikai nyilatkozat elfogadásával zárul

Volunteer firefighters' training projekt: melynek során eLearning anyagok készülnek az önkéntes tűzoltó szakmai képzéséhez (hozzájárulva a digitalizáció, a társadalmi részvétel és a fiatal generációk bevonása horizontális témákhoz és a tudásalapú társadalom kialakítása kutatás, oktatás és információs technológiák segítségével PA-hoz), ugyanezen projektben készül egy állományszervező MobilApp, ami 500-1000 fő képzését, bevetését tudja kezelni, de 50 ezer főre is fejleszthető.

MVH "kisbusz" 2015. évi pályázat: az érintett települések több civil szervezetének mobilitását is fokozták mind a határon innen, mind a határon túl, ezzel is hozzájárulva a társadalmi részvétel, és a fiatal generációk bevonása horizontális témákhoz, de megalapozzák a határon átnyúló együttműködések és szakmai pályázatok előkészítését is.

Danube S3 Cluster projekt: <http://www.interreg-danube.eu/approved-projects/danube-s3-cluster>

Fertő-tó Stratégiai Tanulmány

DAPhNE: A dunai kikötők hálózatának felépítése és működtetése

InterFloodCourse: egy nemzetközi posztgraduális árvízvédelmi szakirányú továbbképzést dolgozott ki.

Cultacross (SKHU/1601/1.1/041 és **Builcogreen** (SKHU/1601/4.1/040) **projektek:** különböző országokban hasonló feladatokat ellátó szervezetek tapasztalatmegosztásának, kommunikációjának javítása

Kulturális és közösségi terek infrastrukturális fejlesztése és helyi közösségszervezés a városi helyi fejlesztési stratégiához kapcsolódva (röviden CLLD pályázati források): összességében a helyi közösségek megszólítására és

kialakítására használható projekt koncepciók. Célkitűzés a helyi társadalmi és közösségi funkciók és kapcsolatok támogatása. Kifejezetten szükséges olyan térségekben, ahol nagymértékű (belső migrációs folyamatok zajlanak le, új társadalmi viszonyok alakulnak ki).

coopMDD projekt: (<http://www.interreg-danube.eu/approved-projects/coop-mdd>), mely a Mura-Dráva-Duna bioszféra Rezervátum létre hozását, illetve 5 országra való kiterjesztését segíti elő.

DanubeparksCONNECTED

DAREFFORT és RaabFlood4cast projektek

DMCSEE – DriDanube: az aszály a Duna régió éghajlatának állandó, visszatérő sajátossága, melynek negatív hatása a gazdaság számos területét érinti. A 2012-ben zárult DMCSEE (Drought Management Centre for South-East Europe) és az év végén záródó Dridanube (Drought Risk in the Danube Region) projektek célja az aszály monitoring és az aszálykockázat figyelembevétele. Céljuk továbbá a döntéshozók figyelmének felkeltése, nemzeti és regionális aszálystratégiák létrehozása. A <http://www.droughtwatch.eu/> oldalon számos aszály információ érhető el naponta frissülve.

ECCONET (Effects of climate change on inland waterway networks): a 2010 és 2012 között futó ECCONET európai uniós projekt az éghajlatváltozás folyami hajózásra várható hatásainak becslésével foglalkozott a Duna és a Rajna folyókra. A kutatások során megállapították, hogy az évszázad végére várható éghajlatváltozás jelentősen befolyásolhatja a folyami közlekedés feltételeit. Habár az évszázad közepére az éghajlatváltozás várhatóan nem okoz nagymértékű változásokat a folyami közlekedésben, a folyami utak védelme kiemelten fontos. A projekt-konzorciumban több tudományterület (meteorológia, hidrológia, gazdaságtan, közlekedés) képviselői vettek részt, akik kiemelten fontosnak tartották, hogy az eredményeket a döntéshozók, ipar és a társadalom felé is közvetítsék, ezért javasoljuk a DRS-ben való figyelembevételét is.

NATÉR: A Nemzeti Alkalmazkodási Térinformatikai Rendszer (NATÉR) egy multifunkciós térinformatikai rendszer, amely elősegíti a klímaváltozás hatásaihoz való alkalmazkodást szolgáló jogalkotást, stratégiaépítést, döntéshozást és a szükséges intézkedések megalapozását Magyarországon. A NATÉR – kutató,

elemző tevékenysége révén rendelkezésekre álló eredmények alapján – információt szolgáltat a központi, területi és helyi államigazgatási szervek, valamint önkormányzatok számára az ágazati és területi éghajlatpolitikai, energiapolitikai, közlekedési és infrastrukturális, fejlesztéspolitikai, mezőgazdaságot, vidékfejlesztést, erdőgazdálkodást érintő, területi, települési, térségi, közszolgáltatás-szervezési, turisztikai, az egészséggel és életminőséggel kapcsolatos, valamint katasztrófavédelemmel kapcsolatos tervezéshez. Regionális jó példaként a DRS-ben is felmutatható.

CarpatClim-DanubeClim: A JRC által támogatott, az Országos Meteorológiai Szolgálat által vezetett, 2013-ban zárult CarpatClim projekt eredménye egy olyan alapvető éghajlati adatbázis, mely napi rácsponti adatsorokat tartalmaz az 50°É-44°É szélességi, és 17°K-27°K hosszúsági körök által határolt területre, az 1961-2010-es időszakra, 0,1° térbeli felbontásban a legfontosabb meteorológiai alapelemekre, és származtatott indikátorokra. DanubeClim néven az adatbázis kiegészült Szerbia déli részével, Montenegróval és a Boszniai Szerb Köztársasággal. Az adatok ingyenesen hozzáférhetőek, és felhasználhatók minden, a területre vonatkozó környezetvédelmi, éghajlatváltozási vizsgálat során. A meteorológiai adatok a Duna régió legtöbb országában nem ingyenesek, ami nagyban nehezíti a nemzetközi együttműködéseket, a jó minőségű regionális vagy európai, globális adatbázisok létrehozását. A CarpatClim - DanubeClim adatbázis jellegzetessége, hogy a rácsponti adatokká történő számítás, az interpoláció azonos módszerrel, nemzeti szinten zajlott, az eredeti állomásadatok nem lettek nyilvánosak. Így elérhető volt, hogy minden résztvevő ország a rendelkezésére álló összes adatot felhasználja, és a lehető legpontosabb adatbázis jöjjön létre. A harmonizált adatbázisban az országhatárok nem jelentkeznak törésként, ezt a határmenti adatcserék tették lehetővé. (<http://www.carpatclim-eu.org/pages/home/>)

KlimAdat (Az éghajlatváltozás magyarországi hatásainak feltérképezése regionális klímamodell-szimulációk elvégzésével és reprezentatív éghajlati adatbázis fejlesztésével – KEHOP-1.1.0 prioritású projekt): a projekt keretében 2016 és 2020 között az Országos Meteorológiai Szolgálat végrehajtja a NATÉR-nak alapot szolgáltató regionális klímamodellegyüttes fokozatos kiterjesztését, új, 10 km-es felbontású modellkísérletek elvégzésével. Az éghajlatváltozás városi léptékű

hatásait egy felszíni modell segítségével vizsgáljuk. Az előállított eredményeket egy webes térinformatikai adatbázisba szervezzük, ami támogatja az éghajlatváltozás hatásainak vizsgálatát, valamint a hazai alkalmazkodással kapcsolatos tervezést és döntéshozatalt. A projektben több alkalommal konzultációs workshopot szervezünk, ahol különböző területek (pl. hidrológia, mezőgazdaság, egészségügy) szakértőivel egyeztetünk, hogy támogatást nyújtsunk a modelleredmények értelmezéséhez és felhasználásához, valamint felmérjük a hatásvizsgálók éghajlati adatokkal kapcsolatos igényeit. A projekt a hidrológiai hatásvizsgálatokhoz a Duna vízgyűjtő területére állít elő éghajlatváltozási információkat, ezért is javasoljuk a projekt eredményeinek figyelembevételét. (<https://klimadat.met.hu>)

Az **INCA-CE** (Integrated Nowcasting Comprehensive Analysis - Central Europe) projekt célja egy nemzetközi időjárási információs rendszer létrehozása volt. A projekt 2013-ban zárult, a kifejlesztett rendszer azóta is operatív módon működik. Az INCA rendszer által feldolgozott meteorológiai adatok több forrásból származnak (pl. automata állomások adatai, radar- és műhold megfigyelések, numerikus modellek előrejelzései) annak érdekében, hogy a valósághoz minél közelebb álló, minél pontosabb analízist, rövidtávú előrejelzést és időjárási veszélyjelzést készítsen és szolgáltatson a vízügyi szervek, a katasztrófavédelem a közlekedés és a lakosság számára. Az Oszták Központi Meteorológiai és Geodinamikai Intézet (ZAMG) konzorcium vezetésével megvalósult projektben résztvevő 8 ország közül 6 ország (Ausztria, Németország, Csehország, Szlovákia, Magyarország, Szlovénia) tartozik a Duna Régió országai közé.

Magyar Tudományos Akadémia Víztudományi Programja: A program címe „Tiszta ivóvíz”. A cél a hazai vízkészlet megőrzése, vizeink jó ökológiai és vízminőségi állapotának fenntartása, a Duna vízgyűjtő területének kutatóit és műhelyeit, valamint a vízhez kapcsolódó kutatási területeket összekötő hálózat kialakítása. A teljes Duna vízgyűjtőre történnek vizsgálatok az éghajlatváltozás vízjárási és vízgazdálkodási következményeinek nyomon követésére, a felszíni és felszín alatti vízkészletek mennyiségi változásainak előrejelzése klíma-és hidrogeológiai modellek alapján (<https://mta.hu/nemzeti-viztudomanyi-program>).

PannEx: (Pannonian Basin Experiment): Kutatási együttműködés a Kárpát-medencére. A cél a Kárpát-medence hidroklimatológiai szempontú kutatása. A fő

kutatási témák egyike a vízgazdálkodás: aszályok és árvizek. A régió meteorológiai szolgálata és egyetemei között erősödik az együttműködés, amire a DRS-ben lehet támaszkodni a jövőben. Honlap: <https://sites.google.com/site/projectpannex/>

Danubiana Network: (Citizens of macro-regions for a stronger Europe), melynek célja, hogy kapcsolódási pontokat találjon az EU makro-regionális stratégiái között.

Inno Provement: A projekt célja a KKV-k támogatása annak érdekében, hogy minél jobban helyt tudjanak állni az Ipar 4.0 által támasztott követelményeknek. Az Akcióterv újratervezése során még nagyobb hangsúlyt kell fektetni az Ipar 4.0 kapcsán megfogalmazott kihívásokra, valamint az ezen kihívásokhoz történő alkalmazkodásra, melyek nagyban befolyásolják a KKV-k versenyképességét. <https://www.interregeurope.eu/innoprovement/>

UpGrade SME: Az UpGrade SME az Interreg Europe program keretében finanszírozott projekt, amelynek célja olyan eszközök kifejlesztése, amelyek hozzájárulnak a KKV-k minél nagyobb fokú nemzetköziesedéséhez, ezáltal elősegítve versenyképességük növelését. A projektben résztvevő partnerektől elsajátított jó gyakorlatok, valamint tapasztalatcserék során egyértelművé vált, hogy szükséges a KKV-k nemzetköziesítésének elősegítése, mint versenyképességet növelő eszköz minél szélesebb körű támogatása. Az Akcióterv aktualizálása során szükség van a KKV-k regionális együttműködésének minél nagyobb szintű fejlesztésére, ez által is hozzájárulva a KKV-k nemzetközi piacra lépésének megkönnyítését. (<https://www.interregeurope.eu/upgradesme/>)

SECCo 2, Crossing the border, Pons Danubii ETT Insights projekt: európai területi társulási projektek

Danube Sediment projekt: a Duna hordalékkezelése

Az EU Víz keretirányelv céljainak elérése: a Komplex projektek tájgazdálkodási oldala általában kudarcra van ítélve, mert nincs meg a támogatás politikák közti összhang, azaz amit a Kohéziós Alapból létrehozok, a Közös Agrárpolitika (KAP)K forrásaival tönkreteszem. El kell érni, hogy a KAP forrásai támogassák a többi szakpolitika céljait, fentiek nélkül reménytelen.

Forrás: saját szerkesztés

6) Van-e konkrét transznacionális (határokon átívelő, több ország részvételével magvalósítható) projekt javaslata az új Akcióterv kapcsán a 2020 utáni időszakra vonatkozóan?

7. táblázat **2020. utáni projekt javaslatok az Akciótervben**

Új projekt javaslatok
Aszály- és vízhiány értékelő és előrejelző monitoring, valamint early warning rendszer kiépítése
DANICE projekt - Dunai jéglevezetési főterv készítése
FLOODSECURE, TRIMONITOR
Volunteer firefighters' training: mintegy 50 ezer önkéntes tűzoltó és speciális mentő folyamatosan (javarészt távoktatásos) képzése és vészhelyzeti bevetésirányítása
FloodEx project: Joint Preparedness and Integrated Flood and Excess Water Risk Management in the Tisza region
„ ForMURA : Mura árvízi riasztó és előrejelző modell aktualizálása és továbbfejlesztése” projekt fő célkitűzése egy naprakész figyelmeztető eszköz létrehozása, egy meglévő előrejelző modell a lehető legfrissebb adatbázissal történő fejlesztése, az érintett vízgyűjtő területek (Rába, ill. Mura folyók) országai közötti hatékony, valós idejű együttműködés fejlesztése, mindez szimulációs gyakorlatokkal kiegészítve.
CarpatClim – DanubeClim: (http://www.carpatclim-eu.org/pages/home/) adatbázisok térbeli kiterjesztése a teljes Duna vízgyűjtőre és a jelenlegi 1961-2010-es időszak meghosszabbítása 2020-ig; a DRS céljait szolgáló éghajlati indikátorok fejlesztése valósulhatna meg a Duna vízgyűjtő egészére harmonizált megfigyelési adatbázison
LAREDAR - Lakes and Reservoirs in the Danube River Basin
NEClimA projekt: Transznacionális hálózat a részvételen alapuló megközelítések hatékony alkalmazásával az éghajlatváltozás hatásaihoz történő alkalmazkodásban.

Célja egy olyan határokon átnyúló szakértői hálózat létrehozása a Tisza-Vízgyűjtő területén, amely elősegíti a részvételen alapuló megközelítés módszerével a klímaváltozás hatásaihoz történő alkalmazkodást. Komplex stratégiák és cselekvési tervek kialakítása az árvízi kockázatok természetközeli megoldásainak szélesebb körű elterjedéséért, jó gyakorlatok és módszerek adatbázisának felállítása.

Jó gyakorlatok terjesztése: a Duna menti városok egyesített rendszerű csapadékvíz, szennyvíz gyűjtő és kezelő rendszereire. Retrofit, zöld és kék megoldások, SuDS rendszerek

Fok-gazdálkodás Pilot projekt: KAP-pal összefogva, hozzáadva az árvízvédelemmel, mentett oldali levezetősávok kialakításával, rendszeres elárasztással kapcsolatos tapasztalatokat.

Duna (és mellékfolyói) menti tőzeges élőhelyek rehabilitációja.

Ökológiai szempontból megfelelő (esetleg hajózási célt is szolgáló) megoldások keresése a mederbevágódások, talajvízszint esések súlyos negatív hatásainak csökkentésére.

A hordalékegyensúly szempontjából felülvizsgálni a felső folyáson lévő műtárgyakat, azok megszüntethetőségét, illetve hordalék átbocsájtóvá alakítását.

A Duna vízgyűjtőn felmérni a lejáró engedélyű vagy már nem használt hosszirányú átjárhatóságot, halak ívását akadályozó műtárgyakat, és elbontásukat megfinanszírozni, a gazdaságilag nélkülözhetetlen műtárgyak átalakítását kezdeményezni.

KKV-k nemzetiközi piacra lépését, valamint az Ipar 4.0-t célzó transznacionális projektötleket szeretnénk javasolni, amelyek révén, a régió területén működő KKV-k nemzetköziesítéséhez, illetve az Ipar 4.0 által támasztott kihívásoknak meg tudnak felelni.

A hajózási adatok közös szabályozása (turizmus szemszögéből).

Duna kártya bevezetése, mely kedvezményeken keresztül erősítené a Duna régióhoz való tartozás érzését.

Ukrán környezetvédelmi szakemberek képzését, fejlődését segítő program.

Tapasztalatomegosztó konferenciasorozat vízhálózatról, szennyvízkezelésről, hulladékgazdálkodásról.

Ukrán hulladékgazdálkodást segítő "study tour"-ok Magyarországon, terepbejárások Ukrajnában.

5G hálózatfejlesztés a Duna Régióban a környezeti állapotértékelés hatékonyságának növelése érdekében.

Hallgatói kapcsolatok, okos települések hálózata

Fontos ívó- és ivadéknevelő helyek létrehozása, őshonos fajok megőrzése.

Az invazív fajok gyérítése.

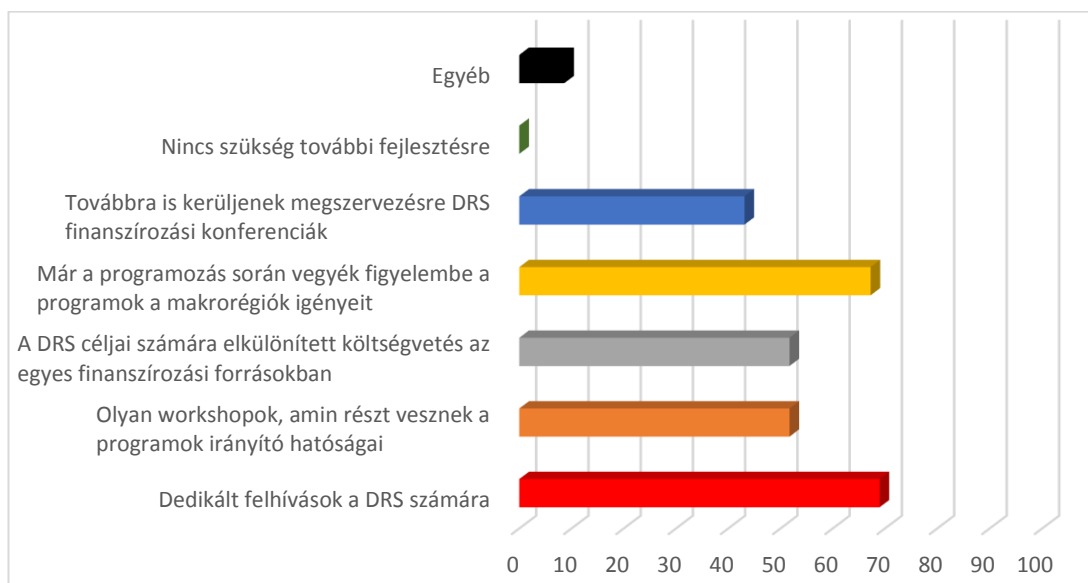
Forrás: saját szerkesztés

7) Ön szerint a jobb forrásfelhasználás érdekében hogyan lehetne javítani a kapcsolatot a DRS és az egyes finanszírozási mechanizmusok (pl. hazai operatív programok, határon átnyúló együttműködési programok, közvetlen brüsszeli források) között? Legyenek-e:

- a) dedikált felhívások a DRS számára
- b) olyan workshopok, amin részt vesznek a programok irányító hatóságai
- c) a DRS céljai számára elkülönített költségvetés az egyes finanszírozási forrásokban
- d) már a programozás során vegyék figyelembe a programok a makrorégiók igényeit?
- e) továbbra is kerüljenek megszervezésre DRS finanszírozási konferenciák
- f) egyéb:

A válaszokat grafikon ábrázolva az alábbi eredményeket kaptam:

51. ábra A DRS és az egyes finanszírozási mechanizmusok kapcsolata



Forrás: saját szerkesztés

A fenti válaszok különösebb elemzést nem kívánnak, az nyomon követhető, hogy a konkrét és testreszabott megoldásokra van igény a stakeholderek részéről. Az *egyéb* kategóriában a kezdőtőke kezdeményezések támogatását, és az ágazati projektigények felmérését kérték a szakmai partnerek, illetve azt, hogy az értékelés során extra pluszpontok járjanak a DRS keretében történő megvalósításért, továbbá extra költségvetési keretek a makroregionális célokat szolgáló projekteknek.

Az alábbi kérdéseket kizárólag a DRS TMCS tagok kapták meg, ők tették meg a javaslataikat az akcióterv előkészítése érdekében:

1) Milyen konkrét problémákat érzékelt a DRS megvalósítása során? Ezekre a problémákra van-e valamilyen megoldási javaslata?

Az első kérdés kapcsán összesen hét db problémát azonosítottak a megkérdezettek. Az első probléma a Stratégiában megfogalmazott célok iránti valós elköteleződés hiánya volt, amelyről úgy vélik, hogy növelhető olyan célkitűzések meghatározásával, amelyek újonnan felmerülő kihívásokat és problémákat fogalmaznak meg, amelyekre több résztvevő országban is keresik a választ. Olyan célok kialakítását és összetettebb problémák azonosítását javasolják, amelyek szükségszerűen ösztönözik a prioritások

közötti együttműködést, nagyobb részvételt, valamint nagyobb elköteleződést eredményezve.

A második probléma a különálló, viszonylag magas költségvetéssel működő DSP feladatainak újragondolása és újraszabása. Arra tettek javaslatot, hogy a jövőben a DTP Közös Titkárságán belül lássák el a koordinációt. A PAC-ok aktivitása rendkívül változó, a működésüket finanszírozó DTP felhívás kereteinek átalakítása esetleg motiválhatná a passzívabbakat, pl. finanszírozás teljesítményhez, eredményekhez való igazításával.

Érkezett kritika azzal kapcsolatban, hogy a 3 NEM elve és a párhuzamosságok az egyes MRS-ek között kontraproduktívak és kiüresítik a DRS-t. Továbbá szintén a pénzügyi elosztásra vonatkozó kritika, hogy a dedikált források hiánya, illetve a források szűkössége sok esetben korlátként jelenik meg a közös gondolkozásban.

2) Mi a meglátása az Irányító Testület (SG) működésével kapcsolatban?

Egyes vélemények erős kritikával illették a SG-k működését. Kifogásolták, hogy az SG ülések nem kerülnek megszervezésre minden esetben, és volt olyan javaslat, miszerint a PA-k vezetése megfelelő ellenőrzést kapjon. Ki kell dolgozni mechanizmusokat arra vonatkozóan, ha a PA-k vezetése megfelelően működjön. Pozitív újonnan bevezetett megoldásnak tartották például a tagállamok beszámolóját a szakterületi fejlesztésekről, a különböző uniós jogalkotással kapcsolatos véleménycseréket, és a bilaterális ügyek egyeztetését. Az egyedi ötletek bemutatására több fórum lenne szükséges, és a hozzáadott értékű ötleteket jobban kellene támogatni. A támogatásban nem részesülő Duna régiós tagállamok érdekérvényesítése sok esetben nehézkes, illetve kevésbé motiváltak.

Jó gyakorlat a rendszeres finanszírozási workshop-ok, vagy a többi makroregionális stratégiával való tapasztalatcsere és a kapcsolódó projektek előrehaladásának rendszeres bemutatása is.

3) Az irányító testületek működését milyen módon lehetne javítani?

A harmadik kérdés arra irányult, hogy feltérképezze azokat a javaslatokat, amelyek az SG-k működésének javítását célozzák. A teljesség igénye nélkül a válaszadók

fontosnak ítélték, hogy a különböző országok SG tagjai workshopok keretében találkozzanak, mindig másik helyszínt választva. Ehhez kapcsolódik a gyakoribb személyes megjelenésű találkozók szervezése iránti igény is. Technikai jellegű javaslat volt pl. az SG ülései legyenek rendszeresek, és legalább 2 hónappal előre tájékoztassák a meghívottakat, illetve az egységes eljárási szabályzat. A pénzügyi forrás allokálása során legyenek dedikált, elkülönített források a nem uniós országok számára is.

Az Akcióterv felülvizsgálata a lefolytatott konzultációs és kérdőíves felmérések jegyében 2018. májusban megkezdődött, és a részes partnerországok valamint az Európa Bizottság is egyetértettek abban, hogy a megújítására alapvetően három cél elérése érdekében van szükség:

1. Az új kihívások megjelenése, illetve az az igény, hogy a tíz évvel ezelőtt lefektetett elvárásokat az új kihívásokhoz igazítsák. Ez magában foglalja az Akcióterv áramvonalasabbá, észszerűbbé és fókuszáltabbá tételét.²¹⁹
2. Magasabb fokú felelősségvállalás és stratégiai iránymutatás DRS akciók implementálásakor.
3. A DRS-t kompatibilisebbé, átjárhatóbbá tenni a többi EU-s programmal és finanszírozási alappal szemben (pl. ERFA, ESZA, IPA, ENI stb.)

2019. június 28-29-én a Bukaresti Éves Fórumon (EUSDR Annual Forum at Bucharest) a részes országok ismertették álláspontjaikat, és konzultációt folytattak, melynek eredményeképpen a DSP iroda elkészített a Bizottság számára egy konszolidált változatot, egy ún. Consolidated Input-ot. Ebből a Bizottság (DG REGIO) szakértői készítettek egy 1. számú tervezetet, amit 2019. október 30-ig lehetett véleményezni.²²⁰ A dokumentum tervezetet részleteiben az NC-k és PAC-ok,

²¹⁹ Fontos változtatás például, hogy az eredetileg 137 akció számot 85-re redukálták.

²²⁰ A tervezési dokumentumot a TMCS-k, NC-k, PAC-ok, és az INTERREG munkacsoportok is véleményezhették, a final draft-t december 17-én hozták nyilvánosságra.

illetve az SG-k dolgozták ki, a Bizottság végig nyomon követte, és ellenőrizte a munkát, a végső dokumentumot ez alapján készítette el. A legújabb, 2019-ben benyújtott és felülvizsgált Akcióterv munkadokumentum az *EU Strategy for the Danube Region ACTION PLAN Final Draft*²²¹ megjelölés alatt található, és a kézirat lezárása előtt megjelent a hivatalosnak tekinthető, véglegesnek szánt Akcióterv is, az ún. *Replacing Staff Working Document*.²²²

Az új Akcióterv bevezetőjében is hangsúlyozzák a szerzők, hogy a felülvizsgált anyag azzal a céllal született meg, hogy integrált választ adjon a modern kor kihívásaira, és a 2010-es akciótervhez képest koncentráltabban, és stratégiaileg megalapozottabban ágyazza be az EU-alapok működési szerkezete közé a DRS-t. Illetve az alternatív erőforrások is nagyobb szerepet kaphatnak az elkövetkezendő időszakban, példaképpen a „netzwerkek” építése, közös tanulás, a szakpolitikák testreszabása, kapacitások (tovább)építése, valamint a civil és önkéntes szféra megerősítése érdemel külön említést.

És itt jön a képbe az Európai Unió kohéziós politikája, illetve azon belül az ERFA által finanszírozott célok, a regionális különbségek mérséklése érdekében lefektetett alapelvek. A kohéziós politika struktúrájának és eddigi megvalósításának sémáját alapul véve a lehetséges kapcsolódási pontokat próbáltam feltárni a makrorégiók és a kohéziós politika között. A makroregionális stratégiák, a tagállamok érdekeire és kihívásaira reagálnak, melyhez az Unió csupán kiegészítő, támogató, koordináló szerepet biztosít, tehát az irányvonal megszabását és a stratégiai alapok lefektetését meghagyja a tagállamok kezében. A makroregionális együttműködés stratégiai gondolkodást és jól felkészült intézményrendszert feltételez, amelyek politikai és szakértői szinten is harmonikus együttműködésre törekszenek. Magyarország geostratégiai és geopolitikai helyzetéből fakadóan kiváltképp alkalmas arra, hogy mind a határon átnyúló, mind a makroregionális együttműködések terén élenjáró szerepet töltsön be a régiókban, és az Európai Unióban. Azonban ehhez uniós szinten is biztosítani kell a jogszabályi lehetőségeket és a pénzügyi források megfelelően kialakított, célzott módon történő felhasználására kell törekedni. A speciális pénzügyi

²²¹ Teljes megnevezéssel EU Strategy for the Danube Region Action Plan Final Draft as of 17/12/2019.

²²² Teljes megnevezéssel Commission staff working document Action Plan – replacing staff working document SEC(2010) 1489 final, Brussels, 6.4.2020 SWD(2020) 59 final.

eszközök fókuszált támogatási volumene úgy tűnik, hogy – kisebb korrekciókkal a jövőben – alkalmasak erre a célra. Ehhez mindenképpen elengedhetetlen a következő, 2021-2027. között megvalósítandó uniós költségvetés rugalmasabb kereteinek biztosítása. Azonban az Európai Bizottság tervei más irányok felé mutatnak, és – bár egyelőre még nem ismerjük a pontos számokat - könnyen lehet, hogy a kohéziós politika „elszenvedője” lesz az új közösségi szakpolitikai egyensúlyozásnak.

A kohéziós politika 11 tematikus célt jelölt ki a 2014-2020-as programozási időszakban, amelyek közül a legfontosabbak:

- 1) A kutatás, a technológiai fejlesztés és az innováció erősítése;
- 2) Az információs és kommunikációs technológiák hozzáférhetőségének és használatának terjesztése, minőségük javítása;
- 3) A KKV-k versenyképességének fejlesztése;
- 4) Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdasági modellre való áttérés támogatása;
- 5) Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a kockázatmegelőzés és-kezelés előmozdítása;
- 6) A környezetvédelem és az erőforrás-felhasználás hatékonyságának előmozdítása;
- 7) A fenntartható közlekedés előmozdítása és a hálózati infrastruktúrák javítása;

Az empirikus eredmények különös tekintettel a második, stakeholderek körében végzett felmérésnek köszönhetően értékes visszajelzést adtak a Duna makrorégió magyarországi résztvevőinek és alakítóinak meglátásairól, amiket megítélésem szerint fokozatosan be lehet majd építeni az új akciótervhez illeszkedő szabályozásba.

X. Konklúzió

Az értekezésem tehát a transznacionális együttműködésben rejlő potenciált vette górcső alá a makroregionális stratégiai együttműködés aspektusából. A makrorégiókat, – ahogyan a fentiekben bemutatott szempontok alapján talán kiderült – nem egyszerű feladat kategorizálni és elemezni. A nemzetközi kapcsolatokon belül az Európai Unió sajátos jogi és intézményi keretei között, egyszerre politikai, közigazgatási, területi és funkcionális attitűd jellemzi mind az irányítás, mind a résztvevőket mozgató érdekhalmazok és motivációk tekintetében. Ráadásul sokszereplős modell lévén ezek az érdekek a legritkábban mutatnak egy irányba, mondhatni *a makrorégió székérrúdját egyszerre többen rángatják*, és nem mindig egyértelmű, hogy ki ül fent a bakon. Bár az Európai Bizottság némi kivárás után magára vállalta a karmesteri szerepet, ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy az uniós szintéren a közösségi intézmények között is jól azonosítható prioritás- és érdekbeli különbségek állnak fenn. Márpedig *a nemzetin át a középszintű kormányzati szintekig az érdekkülönbségek mindvégig megfigyelhetők*.

Ennek okán az értekezés során a tudományosan komplex, illetve komplexen tudományos szemléletet igyekeztem képviselni, értve ezalatt azt a „mentalitást”, ami az elméleti részben felsorakoztatott modellek gyakorlati szempontú bemutatójától az empirikus kutatás eredményeinek gyakorlati adaptálhatóságáig bezárólag végigkísérte a kutatást.

A bevezető részben azt állítottam, hogy a makrorégió adaptív mechanizmust kínál a kohéziós politika céljainak koncentráltabb és orientáltabb megvalósításához, továbbá erősíti a kohéziós célok megvalósításának hatékonyságát. A makroregionális, stratégiai alapokra helyezett kooperációs platform újszerűsége és modernitása éppen abban rejlik, hogy igyekszik annyira funkcionális, rugalmas, célorientált, és heterogén, mégis szabályozott és „EU-konform” fundamentumot teremteni, ami képes integrálni a sokféle érdekeket egy egységes érdekrendszerré. Mindeközben nem veszti szem elől az eredeti célt, a területi kohézió előmozdítását.

A területi kohézió a területek összekapcsolásának és a gazdasági tevékenységek koncentrációjának problémájáról, illetve ennek a problémakörnek, tulajdonképpen a

széttagoltságnak a hatékony koordinációjáról, és az erre adható válaszok megtalálásáról szól. A közösségi terület egészének összehangolt fejlődése és a teljesebb gazdasági, társadalmi és területi kohézió előmozdítása a területi együttműködés erősítése révén komoly alternatívaként jelenik meg a modernkori szakpolitikák mezején.

Az éghajlatváltozással, az árvizekkel, a biodiverzitás elvesztésével, a környezetszennyezéssel és az ingázással kapcsolatos környezetvédelmi problémák szintén határokon átnyúló jellegűek és összefogást igényelnek. Az éghajlatváltozás következtében valószínűleg nőni fog a minden régiót és országot különböző mértékben érintő szárazságok, erdőtüzek és árvizek gyakorisága. A határokon átívelő együttműködés fontossága azt gondolom, hogy elvitathatatlan, mégis a helyi és regionális kormányzati szintek gyakran korlátozottan hajlandóak részt venni ebben a partnerségi konstrukcióban, illetve ha részt is vállalnak, azt mereven a megszokott módszerekhez ragaszkodva, a régi mentalitás mentén teszik.

Ha analitikus problémaként kezeljük a fentiekben leírtakat, és az EU-t mint globális szereplőt tekintjük, az európai határok térségi és határokon átnyúló együttműködése reális kooperációs alternatívát jelenthet a jövőben is. Azonban ezen eset előtérbe helyezése *vindikálja az intézményi mellett a humánerőforrás kapacitások adaptív és flexibilis kiépítését. Ennek a folyamatnak nem egyik napról a másikra kell lezajlania, organikus és alulról fejlődő igényrendszer stimulálhatja a leghatékonyabban.*

A közpolitika-alkotás során különböző aktorok különböző intenzitású részvétele a jellemző. A makroregionális koncepció használata egyre elterjedtebbé vált, ezzel párhuzamosan pedig a tudomány érdeklődése is megnövekedett. Az utóbbi években mégis mintha alább hagyott volna a tudományos lelkesedés. Ennek több oka is van, például az egyik, hogy a makrorégióktól várt áttörés és gyors változások elmaradtak. Azoknak tehát csalódniuk kellett, akik néhány év leforgása alatt az EU szakpolitika-alkotásának és a döntések nehézkes, lassú, kompromisszumokkal terhes megszületésének hirtelen megszakadását prognosztizálták.

Azok álmát sem váltotta be a makroregionális modell, akik a helyi önkormányzatok és a civil szerveződések lokális szakpolitikáit szerették volna egyszerűen

becsatornázni az Európai Unió döntéshozói elé (thinking European act local). A bottom-up elve a többszintű kormányzásról szóló fejezetben érintett tudományos gordiuszi csomó miatt elelve kizárta az alulról irányítást, egy felülről integrált, alulról építkező modell kiteljesedését azonban semmi nem akadályozta. Kijelenthetjük, hogy a helyi szint továbbra is nehézségekbe ütközik, ha a nemzetközi kapcsolatok terén szükséges az érdekeit érvényesíteni, de a makrorégiók megteremtik a kommunikáció csatornáit, még ha a legalacsonyabb szinteknek ez több lépcsős rendszert is jelent.

A Duna Régió Stratégia a legnagyobb területű makrorégió, ezért ezt részletesebben taglaltam az értekezésben, és az empirikus kutatás iránya is erre vonatkozott. A kutatás során az látszott, hogy a nagyon heterogén érintetti kör annyira nem különbözik valójában, a kooperatív hozzáállásnak köszönhetően a *stratégiai gondolkodás az azonosított fejlesztési területekben is képes volt közös csapásirányokat kijelölni.*

Ettől függetlenül az álláspontom az, hogy a makrorégiók alapvetően eredményes és kooperációt segítő konstrukciók, és ezt az utóbbi tíz évben bizonyították. Jóllehet az áttörést nem sikerült elhozniuk, de az uniós együttműködés keretében a transznacionális együttműködésnek egy új válfaját honosították meg. Ezen megoldás tovább gondolása pedig a közpolitika-alkotás merőben újszemléletű hozzáállását eredményezte. A jövőre nézve, feltételezve a döntéshozói oldal fogékonyságát is a reformok irányába, a makrorégiók ha nem is tökéletes, de megfelelő alternatívát kínálhatnak a határokon átívelő szakpolitikai problémakörök rugalmas, funkcionális megközelítésű menedzselésére.

Bibliográfia

Könyvek, szakmai cikkek

Ágh, Attila (20110): Danube Strategy as a challenge of globalized locality (glocality): The Europeanization of a Functional Macro-Region in the Danube Valley in: Ágh, Kaiser, Koller (szerk.) Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon Project, Budapest, BRRC

Csiki Tamás, Tálas Péter: Az Európai Unió fejlesztéspolitikája mint a biztonságpolitika alakításának eszköze in: Magyarország és a CSDP Türke András, Besenyő János, Wagner Péter (szerk.) Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016.

Balázs István (2019): A magyar közigazgatás az „Európai Közigazgatási Térségben”, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 1. szám

Balogh-Békesi Nóra (2015): A tisztességes ügyintézéshez és a tisztességes eljáráshoz való jog. in: Gerencsér Balázs, Berkes Lilla, Varga Zs. András (szerk.) A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései, Budapest, Pázmány Press

Bevir, Mark (2012): Governance: A Very Short Introduction, Oxford University Press

Bodor Ákos (2013): A társadalmi tőke szerepe a területi tőke kutatásában (A letöltés helye: <http://www.regscience.hu:8080/xmlui/handle/11155/352>, letöltés ideje: 2019.05.06.

Boros Anita (2014): Úton egy európai közigazgatási (eljárési) jog felé. MTA Law Working Papers, 1. évf. 58. sz. (A letöltés dátuma: 2018. 04. 15.)

Boros, Anita (2010): Europeanization of Administrative Law with a View to Hungary. The Romanian Review of European Governance Studies, Vol. 2, No. 4. (A letöltés dátuma: 2019. 04. 15.)

Boros Anita (2011): A közigazgatási jog és a közigazgatási eljárásjog európaizálódása. Jogtudományi Közlöny, 66. évf. 3. sz.

Bóna et al. (2014): Magyar identitás határon innen és túl, Új Ifjúsági Szemle

2020. 05. 08.

Braun Gábor - Kovács Zoltán László (2011): Makroregionális stratégiák - Kísérlet az Európai Unió gazdaságpolitikájának megújítására

Camagni, R.: (2008) Regional competitiveness. Towards a concept of territorial capital

Csizmadia, Bence (2019): Regional Cross-Border Cooperation in the Danube Region, KKI Studies - Series of the Institute for Foreign Affairs and Trade

Eberhard Schmidt-Aßmann (2012): Az európai közigazgatás együttműködési és alafölé rendeltségi modellje in: Vincze – Chronowski (szerk.) Magyar alkotmányosság az európai integrációban, Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

Finta István (2015): Az integrált terület- és vidékfejlesztés eszközei és korlátai Magyarországon, Tér és Társadalom, 29. évf. 1. szám

Forgács Imre: Közigazgatás és versenyképesség: miért nem kicsi és olcsó az állam az Európai Közigazgatási Térben, Európai Tükör, 2008. 6. sz

Fukuyama, Francis (2007): Bizalom. A társadalmi erények és a jólét megteremtése, Európa Könyvkiadó, Budapest

György Alexandra (2011): Duna Stratégia in: Arató Gergely (szerk.) A körön kívül – Mérlegen a magyar uniós elnökség, Budapest

Hooghe, Lisbet, Marks, Gary (2008): A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, Cambridge University Press

Hooghe, Lisbet, Marks, Gary (2001): Types of Multi-Level Governance, European Integration online Papers (EIoP) Vol. 5 4-5.

Hall and Taylor (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms in: Political Studies

Halmai Péter (2016): Európai integráció, gazdasági kormányzás, tagállami szuverenitás in: Koller Boglárka, Marsai Viktor (szerk.) Magyarország Európában, Európa a világban, Budapest, Dialóg Campus Kiadó

2020. 05. 08.

Hanson, Jonathan; Sigman, K., Rachel (2011): Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research, APSA 2011 Annual Meeting Paper

Hegedűs Dániel (2010): A területi együttműködés kérdései és kihívásai a politikatudományban, Jogi tanulmányok, 3. kötet

Horváth M. Tamás (2008): Urbanizáció-igazgatás és pénzügyi föderalizmus. in: Tér- és Társadalom, 1. szám

Jenei György (2010): A kormányzati hatékonyság, teljesítőképesség és funkcióteljesítés. Politikatudományi Szemle, 19. évf. 3. sz.

Józsa Zoltán (2015): A jó közigazgatás alapelvei és a Ket. – Jog, igazgatás, kultúra, in: Gerencsér Balázs – Berkes Lilla – Varga Zs. András (szerk.) A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései, Budapest, Pázmány Press

Kaiser Tamás (2016): A többszintű kormányzás negyedszázada – Mérlegen egy „túlfeszített” koncepció, COMITATAUS.

Kaiser Tamás (2019): A kormányzástan és a közpolitika-tudomány rendszertani elhelyezkedése, alapkategóriái, összefüggésrendszere, lehatárolása in: Kaiser Tamás (szerk.) A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei - Hazai és nemzetközi dimenziók, Dialóg Campus, Budapest

Kaiser Tamás (2014): A kormányzás új formái és a teljesítménymérés problematikája in: Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók, in: Kaiser Tamás (szerk.), Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem

Kaiser Tamás (2013): Az európai területi együttműködés differenciált formái: változó környezet, új kihívások in: Ágh, Kaiser, Koller (szerk.) Többsebességű vagy többemeletes? A differenciált integráció változatos formái az EU-ban, Budapest, Blue Ribbon Research Centre

Kaiser Tamás (2013): Az európai területi együttműködés változó formái: változó környezet, új kihívások. in: Ágh, Kaiser, Koller (szerk.) A differenciált integráció területi dimenziója: a többemeletes Európa kiépülése. Budapest, Blue Ribbon Research Centre, King Sigismund College

2020. 05. 08.

Kaiser Tamás (2014): Ten years of Catching-Up Story in the European Union: Differentiated integration and Multilevel Governance in ECE in: Ágh, Kaiser, Koller (eds.) 10 years after, Multi-level governance and differentiated integration in the EU, Blue Ribbon Research Center, Budapest

Kaiser, Farkasné, Zongor, Gál (2017): Helyi közpolitika – A helyi közpolitika fejlesztése az önkormányzatok működésében? Budapest, Dialóg Campus Kiadó

Kárpáti Orsolya (2011): Az Európai Közigazgatási Tér kialakulása (I. rész), Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXIX/1. A letöltés dátuma: 2019. 02. 15.)

Kiss Norbert (2019): A hálózatok szerepe a kormányzásban és a közfeladat-ellátásban): in: Kaiser Tamás (szerk.) A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei - Hazai és nemzetközi dimenziók, Budapest, Dialóg Campus Kiadó

Keating, Michael (2000): The minority nations of Spain and European integration: a new framework for autonomy? Journal of Spanish Cultural Studies, Vol. 1, No. 1.

Koller Boglárka (2012): Duna-völgyi identitás – Az Európai Duna Régió Stratégia lehetőségei, Polgári Szemle, 8. évf., 1-2. szám,

Kondor Zsuzsanna (2017): 1. modul – Kohéziós politikai alapismeretek in: Nyikos Györgyi (szerk.) Kohéziós politika 2014-2020 (1. modul) – Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban, Budapest, Dialóg Campus Kiadó

Kopányi Mihály (1993): Mikroökonómia. Budapest, Műszaki Könyvkiadó

Laki János: A tudomány, mint kognitív intézmény, in: A tudás kognitív modelljei, Világosság 2006/3. szám

Láncos Petra Lea (2013): Az európai közigazgatás rendszere = Uniós szakpolitikák, Budapest, Szent István Társulat

Lőrincz Lajos (2005): A közigazgatás alapintézményei. Budapest, HVG-ORAC.

Lőrincz Lajos (2003): Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban – Összehasonlító közigazgatás, Budapest, Unió Lap-és Könyvkiadó

McKinsey (2018): The rise of Digital Challengers, Digital McKinsey

2020. 05. 08.

Menyhárt Zsolt (2019): Eljárásjog az Európai Unióban, in: Boros Anita, Patyi András (szerk.) A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája, Budapest, Dialóg Campus,

Menyhárt Zsolt (2011): Az állami szerepvállalás aktuális kérdései in: Studia Iuvenum, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen

Mezey Gyula (2013): A közigazgatási teljesítmény- és minőségmenedzsment néhány összefüggése. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2013/3. sz.

Nábrádi András – Pető Károly (2009): A különböző szintű hatékonysági mutatók. In Tartamkísérletek a mezőgazdaság szolgálatában. Debrecen, Debreceni Egyetem Kutató Központja

Nemeslaki András (2018): Okos városigazgatás in: Sallai Gyula (szerk.) Az okos város (Smart city): Budapest, Dialóg Campus Kiadó

Pollack Marc A. (1996): The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis, Governance, Vol. 9., Issue 4, October.

Ringen, Stein (2005): Citizens, Families and Reform. 2nd edition with a new introduce, New Brunswick, Transaction Publisher.

Sántha et al. (2015): A magyar e-közigazgatás erőforrástérképe, in: Gerencsér, Berkes, Varga Zs. (szerk.) A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései, Budapest, Pázmány Press

Stevenson, Paul (2013): Twenty years of multi-level governance: Where does it come from? What is it? Where is it going?, Journal of European Public Policy, Vol. 20, No/6

Stumpf István (2014): Erős állam – alkotmányos korlátok, Budapest, Századvég Kiadó

Szabó Pál (2017): Makroregionális szemlélet az Európai Unió regionális politikai dokumentumaiban in: Szónokyné (szerk.) Magyarok a Kárpát-medencében 2. Szeged, Egyesület Közép-Európa Kutatására

Szilágyi Anna (2016): Az INTERREG pályázatok, mint átvezető hidak a 2020 utáni időszakra? Studia Mundi - Economica Vol. 3. No. 1.

2020. 05. 08.

Szolár Éva: Szervezetelméletek a felsőoktatás-kutatásban in: Tanulmányok (online folyóirat) (a letöltés ideje: 2018. 12. 18)

Tózsza István (2012): Virtuális tér és közigazgatás, Magyar Közigazgatás, 2. évf. 2. sz.

Torma András (2015): Az uniós jogalkotási hatáskörök típusai. in: Kalas Tibor, Torma András (szerk.) Európai közigazgatás, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó.

Torma András (2011): Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel, Miskolci Jogi Szemle, 6. évf. (Különszám)

Wampler, Brian, McNulty, Stephanie L. (2015): Participatory governance in: Emerging Trends in the Social and Behavioral Sciences

Wampler, Brian, McNulty, Stephanie L.: Does Participatory Governance Matter? - Comparative Urban Studies Project Exploring the Nature and Impact of Participatory Reforms, Comparative Urban Studies Project, Woodrow Wilson International Center for Scholars

Európai uniós szabályok, szakpolitikai dokumentumok

6th Annual Forum of the EU Strategy for the Danube Region – a secure, connected and prospering Danube Region – Status report (A letöltés ideje: 2020. 03. 11.)

A Régiók Bizottsága véleménye (2014): A makroregionális stratégiák hozzáadott értéke (2014/C 114/04) (A letöltés ideje: 2018. 05. 09.)

Az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK rendelet (A letöltés ideje: 2020. 03. 01.)

CESCI: Analysis of territorial challenges, needs and potentials of the Danube Region and strategic options in view of the Transnational cooperation for the period 2021-2027. (A letöltés ideje: 2020. 02. 11.)

Danube Transnational Program contribution to a better Danube Region (A letöltés ideje: 2018. 10. 01.)

Duna Transznacionális Együttműködési Program 2014-2020. (A letöltés ideje: 2017. 10. 17.)

2020. 05. 08.

European Commission: Country Report Hungary 2019, SWD(2019) 1016 final (A letöltés ideje: 2020. 02. 20.)

European Commission: Commission staff working document concerning the European Union Strategy for the Adriatic and Ionian Region (A letöltés ideje: 2019. 11. 01.)

European Commission: EU STRATEGY FOR THE ALPINE REGION (Factsheet EUSALP) (A letöltés ideje: 2020. 01. 21.)

European Commission: EU STRATEGY FOR THE ADRIATIC AND IONIAN REGION (Factsheet EUSAIR) (A letöltés ideje: 2019. 12. 14.)

Európai Bizottság (2009): A balti-tengeri régióra vonatkozó európai uniós stratégiáról, COM(2009) 248/3 Brüsszel (A letöltés ideje: 2018. 06. 13.)

Európai Bizottság (2010): Cselekvési terv - Az Európai Unió Duna régióra vonatkozó stratégiája SEC(2010) 1489 végleges, Brüsszel (A letöltés ideje: 2018. 10. 01.)

Európai Bizottság (2017): Fehér Könyv Európa jövőjéről COM(2017)2025, Brüsszel (A letöltés ideje: 2019. 04. 08.)

Európai Bizottság (2018): Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret, COM(2018) 321 final, Brüsszel (A letöltés ideje: 2018. 10. 01.)

European Parliament Directorate-General for Internal Policies (2015): New role of macro-regions in European Territorial Cooperation (A letöltés ideje: 2016. 11. 11.)

Európai Bizottság (2018): az Európai Regionális Fejlesztési Alap és külső finanszírozási eszközök által támogatott európai területi együttműködési célkitűzésre (Interreg) vonatkozó egyedi rendelkezésekről, COM(2018) 374 final, Strasbourg (A letöltés ideje: 2019. 09. 21.)

European Commission (2001): European Governance a White Paper, COM(2001) 428., Brussels (A letöltés ideje: 2015. 10. 05.)

European Commission (2017): My Region, My Europe, Our Future – Seventh report on economic, social and territorial cohesion, European union

EoRPA-jelentés (2017): Reshaping Study, Brussels (A letöltés ideje: 2017. 05. 28.)

2020. 05. 08.

Európai Unió (2014): Bevezetés az EU kohéziós politikájába a 2014-2020 időszakra vonatkozóan, Luxembourg, EU Kiadóhivatala (A letöltés ideje: 2018. 02. 14.)

Európai Unió (2015): Az Európai Unió költségvetése dióhéjban, Luxembourg, Az Európai Unió Kiadóhivatala (A letöltés ideje: 2018. 02. 01.)

EPRC (2017): the EU budget and Cohesion Policy: carrying on, doing less, doing more or radical redesign, EoRPA Paper 17/5. (A letöltés ideje: 2020. 03. 05.)

Európai Bizottság (2007): Az adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programja az Európai Unióban [COM(2007) 23 végleges, Brüsszel (A letöltés ideje: 2018. 07. 15.)

Európai Bizottság (2019): Az EU makroregionális stratégiáinak végrehajtásáról, COM(2019) 21 final, Brüsszel, (A letöltés ideje: 2020. 02. 04.)

Európai Bizottság (2008): Zöld könyv a területi kohézióról - Előnyt kovácsolni a területi sokféleségből, COM(2008) 616 végleges, Brüsszel (A letöltés ideje: 2015. 10. 15.)

Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU közös rendelkezések megállapításáról szóló rendelete (Common Provisions Regulations) (A letöltés ideje: 2016. 10. 13.)

Európai Bizottság (2018): Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret, COM(2018) 321 final, Brüsszel (A letöltés ideje: 2018. 10. 01.)

Európai Bizottság (2017): Fehér Könyv Európa jövőjéről COM(2017)2025, Brüsszel (A letöltés ideje: 2017. 06. 12.)

Európai Bizottság (2014): Fehér Könyv – Az európai területi társulásokról, a határmenti térségek fejlesztéséről és a határon átnyúló politikák összehangolásáról, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó Kft. (A letöltés ideje: 2016. 12. 01.)

Európai Bizottság (2017): Miben áll az EU makroregionális stratégiája? (útmutató brossúra), Európai Unió, Kiadóhivatal (A letöltés ideje: 2018. 02. 01.)

Európai Bizottság (2013): A makroregionális stratégiák hozzáadott értékéről, COM(2013) 468 final (A letöltés ideje: 2020. 02. 18.)

2020. 05. 08.

Európai Bizottság (2011): A Közös Stratégiai Kerethez tartozó Európai Regionális Fejlesztési Alapra, Európai Szociális Alapra, Kohéziós Alapra, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról szóló javaslat. 615, végleges (A letöltés ideje: 2020. 01. 31.)

Európai Bizottság: A makroregionális stratégiák irányításáról, COM(2014) 284 final, Brüsszel (A letöltés ideje: 2020. 02. 23.)

Európai Bizottság (2010): Az Európai Unió Duna régióra vonatkozó stratégiája, Brüsszel, COM (2010) 715/4, (A letöltés ideje: 2020. január 25.)

European Commission/DG REGIO (2017): Study on macroregional strategies and their links with Cohesion Policy – final report, November 2017, (A letöltés ideje: 2020. 02. 10.)

Európai Unió (2014): Bevezetés az EU kohéziós politikájába a 2014-2020 időszakra vonatkozóan, Luxembourg, EU Kiadóhivatala (A letöltés ideje: 2019. 07. 01.)

Impact Assessment Report European Union Strategy for the Danube Region SEC(2010) 1490 final (A letöltés ideje: 2016. 10. 01.)

INTERACT (2017): Added value of macro-regional strategies - Project and programme perspective, Final report of the study, 2017. február, 5. (A letöltés ideje: 2020. 04. 19.)

Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz) (A letöltés ideje: 2018. 05. 01.)

Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSz) (A letöltés ideje: 2018. 10. 01.)

Madridi Keretegyezmény, 1980. május 21. (A letöltés ideje: 2018. 05. 15.)

Régiók Bizottsága (2009): A Régiók Bizottsága többszintű kormányzásról szóló Fehér könyve (A letöltés ideje: 2019. 06. 16.)

Régiók Bizottsága véleménytervezet (2019): A Kárpátok régióra vonatkozó makroregionális stratégia, COTER-VI/057 137. plenáris ülés, 2019. december 4–5. (A letöltés ideje: 2020. 04. 01.)

2020. 05. 08.

Európai Bizottság: 2019. évi országjelentés – Magyarország, SWD(2019) 1016 final, (A letöltés ideje: 2020. 03. 21.)

Európai Bizottság: 2019. évi európai szemeszter: az 1176/2011/EU rendelet szerinti értékelés a strukturális reformok terén elért haladásról, a makrogazdasági egyensúlyhiány megelőzéséről és korrekciójáról, továbbá a részletes vizsgálat eredményeiről, COM150 final (A letöltés ideje: 2020. 03. 01.)

Európai Bizottság (2019): EU Strategy for the Danube Region Action Plan Final Draft as of 17/12/2019. (A letöltés ideje: 2019. 10. 01.)

INTERACT (2017): Cooperation methods and tools to embed the macro-regional strategies for the Danube and Adriatic-Ionian regions into EU funding programmes

European Commission (2020): Commission staff working document Action Plan – replacing staff working document SEC(2010) 1489 final, Brussels, 6.4.2020 SWD(2020) 59 final(A letöltés ideje: 2020. 04. 14.)

The EU Strategy for the Danube Region - Croatian Presidency Programme for 2020(A letöltés ideje: 2020. 03. 31.)

Egyéb dokumentumok, szakmai anyagok

A folyami információs szolgáltatásokról szóló 219/2007. (VIII. 15.) Korm. rendelet

Csetnek Tünde Tímea (2013): A társadalmi tőke fejlődése a magyar-román határmenti övezetben, Ph.D. értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Politikatudományi Doktori Iskola, Budapest

Croatian Presidency of the Council of the European Union

Danube Transnational Programme's support Strategy to the EU Strategy for the Danube Region, Leaflet, Managing Authority (Ministry of Finance, Hungary)

Dieringer Jürgen – Laukó Patricia – Schneider Gábor: Új térségi perspektívák Közép-Európában? Górcső alatt az Európai Duna Régió Stratégia

Gajduschek György (2000): A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek

2020. 05. 08.

sajátosságainak magyarázatában. Doktori értekezés, Budapest, ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola.

EU Közigazgatási Jogi Munkacsoport: Az EU közigazgatási jogának jelenlegi állása és jövőbeli kilátásai. (Munkadokumentum) (A letöltés dátuma: 2018. 06. 25.)

Kaiser Tamás (2003): Europanizáció és regionalizmus, Ph.D értekezés, Budapest

Magyar Elnökség (2011): Az Európai Unió Területi Agendája 2020.

Országgyűlés Hivatala (2018): Parlamenti jog - Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények, Budapest

Magyarország hozzájárulása a Duna Stratégia fejlesztéséhez (Melléklet az 1150/2010 (VII.9.) Kormányhatározathoz)

Menyhárt Zsolt (2009): Az Európai Unió intézményi-igazgatási reformjainak szükségessége a Lisszaboni Szerződés tükrében, szakdolgozat

MRS non-paper to EP Regi Chair (2020): EU Macro-regional strategies– Laboratories for a new Europe a qualified non-paper by key stakeholders in the four macro-regional strategies

OECD (2016): OECD Regional Outlook (2016): Productive Regions for Inclusive Societies

Oman, Charles P., Arndt, Christiane (2010): OECD Development Centre - Measuring Governance, POLICY BRIEF No. 39

ReNEUAL Model Rules (2011) - az Európai Unió közigazgatási eljárási modelltörvénykönyve

Oroszi Viktor György – Jenei Gábor (2016): A Duna Régió Stratégia beágyazása a Duna Transznacionális Program, határon átnyúló együttműködések és a hazai operatív programok kereteibe, KKM szakértői anyag

Schneider Gábor (2009): A közép-európai fővárosi régiók versenyképességének vizsgálata - Hogyan növelhető a Közép-magyarországi régió versenyképessége, PhD értekezés, Budapest

2020. 05. 08.

Hivatkozásjegyzék

DG ECHO – EU Civil Protection Mechanism https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en (A letöltés ideje: 2019. 06. 07.)

Interreg Danube <http://www.interreg-danube.eu/news-and-events/programme-news-and-events/4310> (A letöltés ideje: 2020. 01. 07.)

ENSZ SDG <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/> (A letöltés ideje: 2019. 12. 20.)

Finland's Presidency of the EU <https://eu2019.fi/en/backgrounder/mff> (A letöltés ideje: 2019. 11. 22.)

MTA Jogtudományi Intézet <http://www.jog.tk.mta.hu> (A letöltés ideje: 2019. 03. 13.)

Magyar Közigazgatás-fejlesztési Program
<http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (A letöltés ideje: 2019. 12. 28.)

E-Government in the Developing World
http://www.itu.int/wsis/docs/background/themes/egov/pacific_council.pdf (A letöltés ideje: 2016. 10. 02.)

Európai Parlament weboldala <https://www.europarl.europa.eu/portal/hu> (A letöltés ideje: 2018. 12. 10.)

Közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020.
http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (A letöltés ideje: 2018. 05. 09.)

Európai Bizottság: Az adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programja az Európai Unióban [COM(2007) 23 végleges, Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:110101&from=HU> (A letöltés ideje: 2018. 07. 15.)

2020. 05. 08.

Pons Danubii (<http://www.ponsdanubii.eu/>) (A letöltés ideje: 2018. január 20.)

Európai Bizottság: Az EU makroregionális stratégiáinak végrehajtásáról, Brüsszel, 2019.1.29. COM(2019) 21 final, (A letöltés ideje: 2020. 02. 04.)

Európai Bizottság (2013): A makroregionális stratégiák hozzáadott értékéről, COM(2013) 468 final, 3-5., (A letöltés ideje: 2020. 02. 18.)

Európai Bizottság **Press**
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_14_740. (A letöltés ideje: 2020.04.28.)

United Nations Information Service <http://www.unis.unvienna.org/> A letöltés ideje: 2020. 02. 18.)

Millenniumi Fejlesztési Célok
<http://www.unis.unvienna.org/unis/hu/topics/2013/mdg.html> (A letöltés ideje 2020. 02. 08.)

Kitekintő, <http://kitekinto.hu/2018/02/27/europan-kivul/kina-es-japan-az-usa-nak-koszonhetoen-kozeledik-egymashoz> (A letöltés ideje: 2015.02.22.)

Duna Régió Stratégia magyar oldal
<https://dunaregiostrategia.kormany.hu/prioritasi-teruletek> (A letöltés ideje: 2019.10.22.)

Duna Régió Stratégia hivatalos oldala <https://www.danube-region.eu/> (A letöltés ideje: 2019.10.24.)

JASPERS (http://ec.europa.eu/regional_policy/hu/funding/special-support-instruments/jaspers/) (A letöltés ideje: 2020.02.22.)

Regional Studies Association
<http://www.regionalstudies.org/conferences/conference/rsa-lugano-2018> (A letöltés ideje 2018. 05. 30.)

TÉRPORT weboldal <http://www.terport.hu/europai-unio/makroregiok> (A letöltés ideje: 2020.04.20.)

2020. 05. 08.

Terport.hu <http://www.terport.hu/europai-unio/makroregio/altalanos-informaciok>
(A letöltés ideje: 2020.02.07.)

European Institute of Cross-Border Studies <http://institute.cesci-net.eu/> (A letöltés ideje: 2020.01.17.)

Danube Transnational Programme Homepage <http://www.interreg-danube.eu/> (A letöltés ideje: 2020.01.05.)

Interreg: European Territorial Co-operation
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/ (A letöltés ideje: 2019.10.22.)

Regionális Politika <https://regionalspolitika.kormany.hu/teruleti-agenda-2020-es-hatteranyagai> (A letöltés ideje: 2019.05.22.)

Search for EU Projects https://www.keep.eu/search?reg_strat=eusdr#search (A letöltés ideje: 2019.05.22.)

WBIF - Western Balkans Investment Framework <https://www.wbif.eu/> (A letöltés ideje: 2019.05.22.)

National Participation Days | Danube Civil Society Forum
<https://dcsf.danubestrategy.eu/national-participation-days> (A letöltés ideje: 2020.03.25.)

EUSALP Homepage <https://www.alpine-region.eu/> (A letöltés ideje: 2020.02.25.)

EU Strategy for the Adriatic-Ionian Region <http://www.adriatic-ionian.eu/> (A letöltés ideje: 2020.03.03.)

EU Strategy for the Baltic Sea Region <https://www.balticsea-region-strategy.eu/about/about> (A letöltés ideje: 2020.03.06.)

EU 2020 Croatian Presidency <https://eu2020.hr/Home/Custom?code=Program> (A letöltés ideje: 2020.03.29.)

Urban Data Platform Plus <https://urban.jrc.ec.europa.eu/#/en> (A letöltés ideje: 2020.04.29.)

Ábra- és táblázatjegyzék

Ábrajegyzék

1. ábra Modell a közszolgáltatások nyújtásáról	30
2. ábra E-Kormányzati szolgáltatások igénybe vevői.....	33
4. ábra Hatékony kormányzat index (országoként, %-ban).....	41
5. ábra Digitális felkészültség és versenyképesség.....	43
6. ábra DESI ranglista, 2017.....	45
7. ábra Magyarország helyezése a közszolgáltatások területén (DESI).....	46
8. ábra A ParLex logója.....	50
9. ábra Az új MFF 2021-2027.	54
10. ábra A fő szakpolitikai területek helyzetének alakulása.....	54
11. ábra Az Egyesült Királyság nettó mérleg az EU költségvetésében.....	65
12. ábra Az EU integrációja egy kirakós játék?	71
13. ábra Európa és az Európai Unió.....	74
14. ábra Határokon átvágó együttműködés.....	82
15. ábra ETT-k Európában.....	91
16. ábra ETT-k a magyar határ mentén.....	92
17. ábra Az EU makrorégiói.....	96
18. ábra A makroregionális partnerségi háló.....	99
19. ábra A Duna vízgyűjtő területe egy német térképen.....	104
20. ábra Az alulról felfelé modell.....	107
21. ábra Átlagos GDP-növekedés a makrorégiókban.....	109
22. ábra Az EU teljes költségvetése 2014-2020. között.....	111
23. ábra K+F ráfordítások Európában.....	113

24. ábra Az ENSZ 17 fenntartható fejlődési céljai.....	115
25. ábra Az EU makrorégiói.....	120
26. ábra A BRS kormányzási folyamata.....	122
27. ábra Az Adriai-Jón Stratégia térképe.....	123
28. ábra Az ARS fővárosai.....	124
29. ábra Az Európát átszelő Duna.....	128
30. ábra A Három Tenger Kezdeményezés.....	129
31. ábra Az Európai Duna Régió Stratégia résztvevői.....	130
32. ábra Az egyes pillérek és prioritási területek kapcsolódása.....	132
33. ábra Határtérségek a Duna Régióban.....	138
34. ábra A DRS szervezeti felépítése	139
35. ábra A DRS hazai szereplői számára elérhető finanszírozási eszköztár.....	141
36. ábra WBIF donor államok hozzájárulása a programhoz.....	142
37. ábra A DTP területi lefedettsége.....	145
38. ábra A DTP prioritástengelyei.....	146
39. ábra A DRS kapcsolódása a DTP-hez.....	148
40. ábra Az EU polgári védelmi mechanizmusa	
41 – 47. ábra A lakossági percepciók véleményfelmérés eredményei.....	167-174
48 – 51. ábra Kérdőíves véleményfelmérés a Duna makrorégió jövőjéről.....	179-194

Táblázatjegyzék

1. táblázat E-Kormányzati szolgáltatások igénybe vevői.....	47
2. táblázat: A TOP-ban érintett hatóságok és szervezetek.....	86
3. táblázat Fejlesztési együttműködési alapok.....	116
4. táblázat Az DRS Akcióterv megreformált struktúrája	149
5. táblázat A DRS kommunikációjának javítására tett javaslatok.....	180

2020. 05. 08.

6. táblázat Projektek az új Akcióterv aktualizálásához.....	182
7. táblázat 2020. utáni projekt javaslatok az Akciótervben.....	188