

A többszintű kormányzás negyedszázada

Mérlegen egy „túlfeszített” koncepció

Az Európai Unió működésével kapcsolatos tudományos megközelítések közül talán egy sem kapott akkora figyelmet az elmúlt negyed század során, mint a többszintű kormányzás (multi-level governance, MLG) koncepciója. Népszerűsége leginkább azzal magyarázható, hogy stabil, bizonyos mértékig leegyszerűsített, ugyanakkor kellőképpen rugalmas értelmezési keretet adott egy sajátos, „sui generis”, kvázi-politikai rendszer mindennapi működének leírásához. A szupranacionálistól a regionálisra át a lokálisig terjedő, vertikális és horizontális logika alapján szerveződő „Európa Ház” lakói (egyének és intézmények) felhatalmazásuk, érdekeik alapján, vagy éppen az adott uniós közpolitika szabályozásából adódóan különböző szinteken találnak otthonra. Mindez döntéshozatali fórumokat és közpolitikai tereket biztosít a változatos (nemzetállami, területi, funkcionális) érdekek és értékek artikulálására és versengésére, lehetőséget ad az integráció „többsebességű” előre haladására, az egyes szintek közötti szoros összekapcsolódás formális és informális eszközeinek kiépítésével pedig megteremti a közös döntéshozatal és átfogóan a működés koherenciájának feltételeit.

A fentiekből adódóan az MLG koncepciójának számos értelmezése és alkalmazása alakult ki, amelyek egymástól jól elkülöníthető „generációi” ráadásul időben is folytonosan változnak és alakulnak. A koncepció első megfogalmazása és publikálása vitathatatlanul Gary Marks nevéhez fűződik (Marks, 1993), de ezt követően folyamatosan jelennek meg összefoglaló, összegző kötetek, tanulmányok (Bache and Flinders, 2004, Conzelmann and Smith, 2008, Piattoni, 2009, Enderlein, Walti and Zürn, 2010, Stephenson, 2013, Ágh, Kaiser and Koller 2014). Az MLG gyökeret vert a politikatudomány valamennyi altípusában, elmaradhatatlan teoretikus kerete és eszköztára lett az európai integrációs, kormányzati és a regionális tanulmányoknak.

Az MLG koncepciójával szemben ugyanakkor számos kritika is megfogalmazódott, amelyek főként az előrejelzésekre alkalmas tartalmi kidolgozottság hiányára, valamint az ok-okozati összefüggések magyarázatának alacsony mértékére

hívták fel a figyelmet (Diez and Wiener, 2004, Peters and Pierre, 2005, Bevir, 2010). A bírálatok ugyan többnyire megelégednek arról, hogy mindez – különösen az alacsony fokú előrejelző képesség – az európai integráció „nagy elméleteire” is igaz, de kétségtelen, hogy az MLG értéke és népszerűsége leginkább arra vezethető vissza, hogy jól áttekinthető és könnyen befogadható keretbe helyezve írja le az EU bonyolult, komplex döntéshozatali folyamatait, valamint az uniós és tagállami intézmények interaktív viszonyrendszerét. A népszerűség átka azonban az MLG-t is elérte abban a formában, amit a neves politológus, Giovanni Sartori máig ható érvényességgel a koncepció „túlfeszítésének” és „utaztatásának” vélt nevezett (Sartori, 1970). Kétségtelen, hogy ma már az európai integráció és a kormányzás témakörében írott tanulmányok szinte kötelező elemévé vált, hogy a szerző kutatásának tárgyát és hipotézisét az MLG-vel kapcsolatos álláspontja és viszonyulása mentén pozicionálja. Ennek

révén elvileg újabb és újabb értelmezési keretek nyílhatnak meg a koncepció előtt, ami azonban magában hordozza azt a lehetőséget, hogy a téma jellegétől függő mértékben eltávolodhat korábbi jelentésétől és a hozzá kapcsolódó kutatási módszerektől, vagy legalábbis kérdésessé teszi azok alkalmazhatóságát. Az MLG segítségével egyre több, az EU-val kapcsolatos kutatási terület fogható át, de ez egyben azzal a veszéllyel jár, hogy valójában kevesebbet tudunk mondani az adott problémáról, és azt is kevésbé megalapozva és alátámasztva. E gondolati és kutatási spirál végén könnyen elérkezhetünk oda, hogy lényegében minden komplex és sokrétű társadalmi-politikai jelenség leírható az MLG logikájával és fogalmi kereteivel.

A fentiekből akár az is következhet, hogy búcsút kell vennünk az MLG-től, mint empirikus alapú, valid eredményeket produkáló kutatások koncepcionális keretétől. Magunk részéről azonban ezt csupán egy lehetséges opciónak tartjuk. A jelen tanulmány alapfeltevése szerint az MLG fejlődésének szakaszai és generációi azt mutatják, hogy az alapkoncepció szűkebb értelmezésével létrehozott altípusok sikeresen kerültek ki a „túlfeszítésből” és az „utaztatásból” adódó csapdavezeteket. Ugyanakkor az MLG túlzott mértékű általánosítás, a globális kormányzás dimenziójában történő alkalmazása már olyan mértékben eltávolít az alapkoncepciótól, hogy alkalmazhatatlanná válik a vizsgált jelenség lényegi vonásainak megragadására, adatokkal való alátámasztásra és mérhetőségére. Márpedig egy koncepció nem lehet pusztán egy átfogó elméleti rendszer – esetünkben az európai integrációval foglalkozó nagy elméletek – része, hanem egyúttal az adatgyűjtés eszköze is, amely egyfajta adat-konténerként is szolgál, ennek megfelelően saját fogalmi és módszertani eszköztárat hoz létre.

Mindezek alapján a tanulmány három részre tagolódik. Először az MLG koncepciójának az európai integráció „nagy elméleteihez” való viszonyrendszerét vizsgáljuk a koncepció-tágítás- és utaztatás nézőpontjából. Ezt követően az MLG fejlődésének legfontosabb korszakait, „generációit” tekintjük át, azzal érvelve, hogy az egyes szakaszok egyben az alapkoncepció részletesen kidolgozott altípusainak tekinthetők, amelyek alkalmasak empirikus alapú megközelítésekre és

mérésekre. Ezt az állítást a harmadik részben, a makro-régiók esetében kibontakozó területi kormányzás gyakorlatának bemutatásával kívánjuk alátámasztani. Végül néhány következtetést fogalmazunk meg az MLG továbbfejlesztésének perspektíváiról.

Az MLG és az európai integrációs „nagy elméletek” viszonyrendszere

Az MLG az EU megalakulását követően fokozatosan részévé vált a politikatudomány valamennyi alterületének. Habár az MLG-t a nemzetközi tudományos közösség mai napig nem sorolja az európai integráció „nagy elméletei” közé, mégis, mint koncepciót kezdetől fogva belőlük eredezteti, vagy legalábbis hozzájuk viszonyítja. Kiindulópontunk szerint a „túlfeszítés” és az „utaztatás” lehetősége alapvetően ide nyúlik vissza.

Az EU működésének megértése érdekében az európai integrációval foglalkozó tanulmányok alapvetően három különböző modellt állítottak fel. Az egyik az államközpontú vagy kormányközi modell, amely szerint a tagállamok (pontosabban: a tagállami kormányok) határozzák meg az EU fejlődésének irányát és dinamikáját, a politikai döntések a kormányközi alkuk és szerződések eredményeként születnek meg. E nézet szerint az uniós intézmények, valamint a területi és funkcionális szereplők csak korlátozott jelentőséggel bírnak. A második megközelítés a *szupranacionális* modell, ami a föderalizmus és a neo-föderalizmus nevében azt hangsúlyozza, hogy az európai integráció valójában folyamatos államépítésként értelmezhető a közösségi jog fejlődése révén. Ennek egyik változata a funkcionalista-neofunkcionalista elmélet, amely szerint az integráció a nem-kormányzati szereplők bevonásával újabb és újabb közpolitikai területekre terjed ki (ez az ún. spill-over hatás), ami szükségszerűen új, a nemzetállami szintet meghaladó politikai intézmények kiépítését hívja elő.

A *harmadik modell* az MLG, amelynek kibontakozására az 1990-es évek közepén, az egyre jelentősebbé váló európai regionális (fejlesztés) politika (regional policy) működése kapcsán figyeltek fel a kutatók. Ebben az összefüggésben az integráció és regionalizáció (regionalizmus) két, egymással összekapcsolódó folyamatként

jellemezhető. Az *MLG alapkonceptiója* abból indul ki, hogy az Európai Unió első pillére körül szerveződő döntéshozatali mechanizmust – mint kialakulóban lévő politikai rendszert – szubnacionális (területi), állami és szupranacionális politikai terek között formálódó horizontális és vertikális kapcsolatok hálózatai szövik át, ahol a hatáskörök és kompetenciák megoszlanak a területi és funkcionális alapon tagolódó döntéshozatali szintek között. Ezzel pontosabbá tehető az EU sui generis politikai rendszerének leírása, valamint a kormányközi együttműködés és a közpolitikai hálózatok (policy network) típusainak átfogó értelmezése.

Az *MLG* koncepciójának és gyakorlati működésének egyik legfontosabb újítása, hogy egységes keretben integrálja a korábban erőteljesen elkülönülő belpolitika és a nemzetközi kapcsolatok folyamatait. Megjelenése komoly kihívást jelentett az európai integráció csaknem valamennyi elmélete irányába, különös tekintettel az egymással hagyományosan rivalizáló kormányközi és neo-funkcionalista megközelítésekre. Ez azonban nem azok teljes mértékű elutasítását, sokkal inkább – az alapkonceptió határait rugalmasan feszegetve – azok pragmatikus beépítését vonta maga után.

Az *MLG* osztja a neo-funkcionalizmus alapvetését, miszerint a szupranacionális szereplők és az érdekcsoportok erőteljes hatást gyakorolnak az EU döntéshozatalára. Ugyanakkor egyetért az ún. liberális kormányközi felfogással abban, hogy a nemzeti kormányok, mint rugalmasan működő „kapuőrök” (flexible gate-keepers) átfogóbban pedig a nemzeti politikai terek megkerülhetetlenek az uniós szintű döntéshozatal és a közpolitikák végrehajtása során, jóllehet a hazai belpolitika erőviszonyai és determináció erőteljesen meghatározzák az európai politikai térben alkalmazott stratégiáikat és döntéseiket (Bache, 1998).

A *föderalista felfogás* és az *MLG* közötti kapcsolat az alapkonceptió mentén természetesnek mondható. A német politikatudomány képviselői már az 1980-as évek végén párhuzamot vontak az Európai Közösség és a német típusú kooperatív föderalizmus működése között, majd ezt követően is meghatározó szerepet játszottak az *MLG* értelmezési kereteinek alakításában (Scharpf, 1988, Kohler-Koch and Eising, 1999, Börzel, 2010).

Az *MLG* föderalista jellegű értelmezése egy évtizeddel később az EU jövőjéről folytatott vitákat is erőteljesen tematizálta a „többszintű alkotmányosság” koncepciójának bevezetésével, amit konkrét tervezetek formájában vezető politikusok is felkaroltak.¹ A föderalizmus alkotmányos keretei a német tartományok által az 1990-es évek elején elindított „Régiók Európája” kezdeményezést is áthatották, különösen annak radikálisabb, a közösségi, nemzetállami és területi szint egyenrangúságán alapuló „Háromszintű Európa” változatát² (Jeffery, 2000, Bauer and Börzel, 2010).

Az *MLG* koncepciójának alakulását a „nagy elméletek” mellett nagymértékben meghatározta a „governance”-fogalmi rendszere³. Ezt az irányít főként az angolszász politikatudomány képviselte, amely az EU-t a minősített többséget igénylő döntéshozatali eljárások bevezetése és az Európai Parlament jogköreinek kiterjesztése óta sokkal inkább egyfajta sajátos politikai rendszernek, semmint integrációs folyamatnak látta (Hix, 1999, Marks et al 1996, Bache and Flinders, 2004, Marks and Hooghe, 2004). A governance-megközelítésű *MLG* fejlődésében fontos szerep jutott a közösségi és nemzeti politikai terek és intézmények interaktív viszonyrendszerének, amely valójában egy másik, az *MLG*-vel lényegében párhuzamosan kialakuló koncepció, az „európai-záció” kulcseleme és problematikája (Knill-Lehmkuhl, 1999, Börzel and Risse, 2003, Bulmer and Radaelli, 2004). Az *MLG* és az európaizáció egymáshoz való viszonya mai napig tisztázatlan, a kutatásokban gyakran egymás szinonimájaként jelennek meg, kapcsolatuk ténylegesen a koncepció-utaztatás minősített esetének tekinthető.

Az EU-t politikai rendszerként értelmező megközelítések közül kiemelkedő jelentőséggel bír az Európai Unió Gary Marks és szerzőtársai által felrajzolt két modellje, amely a megjelenésének huszadik évfordulóján aktuálisabb, mint valaha (Marks et al., 1996). A kormányközi elméletre nagymértékben támaszkodó állam-központú modell kiindulópontja, hogy az állami szuverenitás megőrzése és erősítése legjobban az uniós tagságon keresztül érvényesíthető. Az integrációt a tagállami kormányok között a legkisebb közös többszörös megtalálásáért folytatott alkufolyamatok működtetik. Ebben a

modellben a szupranacionális szereplők önálló, a tagállamoktól független hatása csekély, feladatuk elsősorban a nemzeti kormányok támogatása és a döntéshozatal elősegítése.

Az állam-központú felfogás *alternatíváját alkotja a tulajdonképeni többszintű kormányzás modellje*, amelyik az integrációt intézményépítő folyamatnak fogja fel, amelyben a hatáskörök és a döntéshozatal során érvényesülő befolyás megszűnik a területi (szubnacionális), nemzetállami és szupranacionális szintek között. Marks és szerzőtársai ezzel nem kérdőjelezik meg, hogy a nemzetállami szereplők és politikai terek változatlanul a legfontosabb szereplők az EU politikai rendszerében, ugyanakkor azt állítják, hogy immár nem képesek monopolizálni a szupranacionális döntéshozatalt, valamint teljes körű ellenőrzést gyakorolni a területi és más érdekcsoportok európai színrelépése fölött.

Az európai integráció állam-központú és többszintű modellje azonban a kormányzás (governance) állam- és társadalomközpontú felfogásában is elhelyezhető (Peters and Pierre, 2005, Stumpf, 2014). *A társadalom-központú kormányzás* – kisse leegyszerűsítve – a társadalom önkormányzási képességét fejezi ki a piaci elvek és közpolitikai hálózatok (policy network) logikája alapján, ahol a kormányzat nem emelkedik a többi szereplő fölé, hanem együttműködik azokkal. Mindez a hagyományos kormányzati feladatok és erőforrások jelentős részének más szektorokba történő „kiszervezésével” jár együtt, ami előbb az állami kapacitások fokozatos „kiürítését” (hollowing out of the state), majd ennek bázisán a kormányzat nélküli kormányzás (governance without government) kialakulását vonja maga után. *A kormányzás államközpontú-megközelítése* a társadalom-központú megközelítés alternatívájának tekinthető. Elutasítja az állam „kiürítését”, az állami kapacitások és kormányzati képességek gyengülését. Ezzel szemben alapvetésnek tekinti, hogy a kormányzati stratégiákban meghatározó jelentőségű marad az államhatalom gyakorlása, amit az is mutat, hogy a kormányzás kiterjedtsége és mérete folyamatosan növekvő értékeket mutat. Az államok arra töreksenek, hogy növeljék kormányzati kapacitásaikat, egyrészt az állami intézmények megerősítésével, másrészt a társadalom szerelőivel való partnerségi kapcsolatok kialakításával (Bell and Hindmoor,

2011). Mindezek alapján az MLG modelljei – legáltalában a Marks és szerzőtársai által felállított kategóriák értelmében – a governance-felfogások két végpontja közötti „szürke zónában” helyezhetők el, ahol az aktuálpolitikai determinációk és globális folyamatok, továbbá az egyes közpolitikák szabályozottsága szerint „utaztathatók”.

Megítélésünk szerint azonban mindez – az MLG fejlődéstörténetét áttekintve – mégsem jelenti a koncepció alkalmazhatóságának parttalanságát, tartalmának felhígulását. Az MLG fejlődésének szakaszai és generációi azt mutatják, hogy az alapkonceptió szűkebb értelmezésével létrehozott altípusok sikeresen kerültek ki a „tűzfeszítésből” és az „utaztatásból” adódó csapdahelyzeteket.

A többszintű kormányzás korszakai és generációi

Az 1990-es évek első felében megjelent *MLG-kutatások első generációja* a területi középszintek szerepének felértékelődését („szubnacionális mobilizáció”) állította a középpontba. A kezdetben domináns „Régiók Európája” gondolat jegyében elsősorban arra kerestek választ, hogy a régiók milyen külső és belső, intézményes és informális csatornákon keresztül tudják alkotmányos pozícióikat és érdekeiket képviselni a „hazai” és az „európai” belpolitikában. Másrészt azt vizsgálták, hogy az EU regionális politikája milyen mértékben és milyen feltételrendszer mellett képes ösztönözni a decentralizációt, különös tekintettel az új tagállamok csatlakozási folyamatát meghatározó kritériumokra és elvárásokra (Hughes, Sasse and Claire, 2004, Schimmelfennig and Sedelmeier, 2005).

Mivel a „Régiók Európája” gondolat valós politikai háttere hiányzott, valamint a regionális politikában megerősödött a tagállami kormányok „kapuőr funkciója, ezért a területi dimenzió az új évezred első éveiben némiképpen visszaszorult. Ezzel egyidejűleg azonban fokozatosan kibontakozott az *MLG-kutatások második generációja*. Ebben a meghatározó szerepet már nem a hierarchikus struktúrák, hanem egyrészt az EU közpolitikai rendszerének, közpolitikai hálózatainak és az ún. nyitott koordináció gyakorlatának megszerződése és működése (az ún. „governance turn”), másrészt a hatékonyság és a demokrácia kérdésköre (az ún. „normative turn”) alkotta (Peters and

Pierre, 2004, Kohler-Koch and Rittberger, 2006). Az első esetben a hangsúly arra irányult, hogy a hagyományos közösségi módszerek (community method) és a „kemény” jog alkalmazása során felmerülő hatékonysági és legitimitációs deficitek miképpen csökkenthetők a szerepét hangsúlyozó az „új kormányzási mód” (new mode of governance, NMG) eszközrendszerének („puha jog”, önkéntes együttműködési és szabályozási formák, közpolitikai hálózatok, nyitott koordináció) alkalmazásával. A második kérdéskör pedig a szakirodalomban „fausti ajánlat”-nak nevezett problémakört állítja középpontba, nevezetesen azt a dilemmát, hogy a hatékonyabb működés és koordináció érdekében helyettesíthetők-e újjakkal a demokratikus felhatalmazás és legitimitáció hagyományos eszközei. Más szóval a nemzeti politikai közösségnek megfelelő „európai démosz” híján a demokrácia mely elemei alkalmazhatók a nemzetállami kereteken kívül, illetve a nem-állami szereplők fokozott bevonása vajon tényleg hozzáadott értéket jelent-e az EU legitimitása szempontjából?

Az új évezred első évtizedének végén, a Lisszaboni szerződés hatályba lépését követően jelent meg az *MLG-kutatások legújabb, harmadik generációja*. Kiindulópontját az jelenti, hogy az MLG a „jó európai kormányzás” egyik pilléréként az EU alapvető politikai céljait szolgálja, azonban nem jogi eszközként, hanem rugalmasan értelmezhető „cselekvési tervrajz”-ként, ami a hatékonyság és a részvétel elemek egyidejű erősítésével a hagyományos „közösségi módszer” széleskörű partnerségen alapuló kiegészítője. Az MLG koncepciójának megújítását a korábban kialakult értelmezési keretek integrálása jelenti. Egyrészt fokozatosan megszűnik az MLG és az NGM egymástól elkülönült értelmezése, másrészt ebben az átfogóbb értelemben az *MLG egyre fontosabb szerepet tölthet be az EU intézményi reformjában*, valamint közpolitikai és külkapcsolati stratégiáinak megújításában.

Ebben az összefüggésben azonban megjelent az a gondolkodás is, amely szerint az MLG-t ki kellene emelni a jelenlegi, elszigetelt, háromszintű, „eurocentrikus” kereteiből, alkalmassá téve arra, hogy a globális kormányzás (global governance) meghatározó koncepciója és elemzési eszköze legyen (Stephenson, 2013: 829). Ez azonban már az az absztrakciós szint, ami teljes mértékben szétfelezíti és empirikus kutatásokra alkalmatlanná teszi

az MLG-t. A globális környezetben megvalósuló kormányzásnak ugyanis legalább két előfeltétele van: az egyes szinteknek (az EU-felettieknek is) saját autoritással és politikai felhatalmazással kell bírni, továbbá közöttük egyfajta munkamegosztást feltételező, széles körű koordinációs folyamat alakul ki. E két feltétel közül jelenleg egyik sem áll fenn (Stephenson, 2013: 830).

Amennyiben tehát kontextusa továbbra is az EU marad, akkor is tekintetbe kell venni, hogy az MLG nem alkalmazható valamennyi közpolitikára, és az egyes esetekben sem alkot homogén modellt (Faludy and Peyrony, 2011, Pálné, Scott and Gál eds., 2013) Ezért a kutatásoknak fokozott figyelmet kell fordítani arra, hogy milyen feltételek mellett és milyen sikerességgel érvényesül az MLG a konkrét esetekben. Az MLG működésében változatlanul kiemelt jelentőséggel bír a regionális (újabb néven kohéziós) politika, és általában a területi dimenziót érintő újabb kihívások. Ehhez kapcsolódóan a fenntartható fejlődéshez, az energiabiztonsághoz és a klímaváltozáshoz kapcsolódó vonatkozásai révén a környezetpolitika is egyre inkább az MLG modelljén keresztül valósul meg. A 2014-2020 közötti programidőszakban központi szerepe lesz a fenti, új problémáknak, amelyek uniós szintű kezelése kiemelt prioritássá válik. Mindez azt jelzi, hogy nem csupán a kohéziós politika végrehajtási modelljének expansziója kezd megvalósulni, de – miután az ügyek komplexitása meghatározza és formálja az intézményi berendezkedést – az újonnan jelentkező feladatok bázisán az EU kormányzási rendszerének új formái is megjelennek, amelynek szükségessé teszik az MLG működésének folyamatos elemzését, megújítását és finomra hangolását.

Az MLG térségi, regionális dimenziója, mint területi kormányzás

A kohéziós politika a 2014-2020 közötti programidőszakot előkészítő folyamatban is az EU jövőbeni közpolitikai rendszerét fejlesztő és egyben tesztelő „kísérleti laboratórium”-nak bizonyult, akár a mindenkori versenyképességi stratégiához (a „lisszaboni évtized” és az utána következő Európa 2020) való viszonyát. akár a költségvetés méretét, fő sarokszámait, akár a kohéziós támogatások eszköz-és célrendszerének

kialakítása mentén lehetséges forgatókönyveket vesszük alapul. Az előkészítés folyamata ezúttal a szokásosnál is jobban összekapcsolódott a tag-államok kizárólagos hatáskörébe tartozó területfejlesztési politikák összehangolásával és egy közös, az 2013 utáni kohéziós politikát megalapozó stratégia létrehozásának szándékával. A megváltozott környezetben jelentkező kihívásokra adott válaszok és új paradigmák egyrészt a térhasználat újraszabásának („rescaling”) szükségességére, ebből fakadó állami és közigazgatási határon átlépő határ-menti és makro-régiós együttműködési igényekre, másrészt a globalizációs versenyképességgel összefüggő új problémák (éghajlatváltozás, migráció, energiabiztonság) kezelésének „testre szabott”, a térségi adottságokat feltáró és mobilizáló innovációs kényszereire vezethetők vissza. Az új, *területi-alapú* („*place-based*”) *fejlesztéspolitikai paradigma* legfontosabb pillérét, és egyben a versenyképesség és a szolidaritás legfontosabb érintkezési felületét a Lisszaboni Szerződés révén a közösségi joganyag részévé vált területi kohézió koncepciója jelentette (Faludy, 2007, Medeiros, 2011, Mendez, 2012).

A *területi kohézió* mibenlétéről folytatott viták erőteljesen meghatározták a 2013 utáni kohéziós politika tervezésének folyamatát, ugyanakkor a mindvégig nyitva maradt a kérdés, miként fog megjelenni a területi dimenzió az EU 2020 stratégia megvalósításában, vagy éppen a „lisszaboni évtized” első felében megnyilvánuló „jóindulatú elhanyagolás” fog érvényesülni, függetlenül ennek jól ismert következményeitől és korrekciós mechanizmusaitól. Annak ellenére, hogy a 2013 utáni kohéziós politika tervezése 2007-ben repülőstartot vett, és szorosan összekapcsolódott az európai területfejlesztési stratégia felülvizsgálatának előrehaladásával, úgy tűnik, mégsem tudott megfelelő hatást gyakorolni az Európa 2020 kialakítására, ráadásul a területi dimenzió a korábbiakhoz képest jóval differenciáltabb formákban jelentek meg a releváns jogszabályokban (Böhme et. al., 2011, Doucet, Böhme and Zaucha, 2014). Az európai területi együttműködés stratégiai szempontként önálló célkitűzést alkot, de viszonylag csekély méretű költségvetés és számos tekintetben felülről vezérelt, „top-down”-szemléletmód alapján. Részen ehhez a célkitűzéshez kapcsolódva jelennek meg

a *funkcionális makro-régiók*, amelyek „kinn is vagyok, benn is vagyok” pozíciója önmagában is leképezi a *differenciált integráció* számos elemét, a megvalósítás tekintetében pedig az MLG újabb, koordinációra és együttműködésre alapozott új formáját alakítják ki.

A makro-régiók létrehozása szervesen illeszkedik az új területpolitikai paradigmába, amelynek lényeges eleme a közigazgatási határokon átlépő funkcionális és integrált megközelítés. Intézményi formáját legadekvátábban a tér „újraszabásának” hullámain megújuló MLG fejezi ki, amelynek működésében a kormányzati és közigazgatási szinteket összekapcsoló vertikális kapcsolatrendszer mellett egyre nagyobb szerepet kap a horizontális dimenzió, ami a szektorok és térségek közötti együttműködések mellett a több-csatornás partneriségek széles skáláját foglalja magába (Ágh, Kaiser and Koller, 2014). Ugyanakkor a makro-régiók létrehozásával és működtetésével kapcsolatban a Bizottság „három nem” („3NO”) alapján kialakult álláspontja (nincsenek új pénzügyi eszközök, jogi keretek és intézmények) azt is egyértelművé tette, hogy meghatározó jelentősége lesz az adott térségekben már korábban működő intézmények, pénzügyi és emberi erőforrások, kapcsolatok és fejlesztések összehangolásának.

A makro-régiók vonatkozásában különösen fontos választ adni arra a kérdésre, hogy az MLG milyen formában és milyen feltételek mellett válhat az integrált megközelítés új, innovatív intézményi tervrajzában. Az alkalmazni kívánt koncepció kialakításához kiindulópontnak *Hooghe és Marks ismert tipológiáját választottuk, amely különbséget tesz az MLG két típusa között (Marks and Hooghe, 2004)*. Az első típus („*Type1*”) a föderális be rendezkedés logikáját követi a korlátozott számú, világosan elkülöníthető általános hatáskörökkel rendelkező, hosszú távon is stabilan, lényeges változások nélkül működő hatalommegosztás alapján. Ez a modell három, egymásba kapcsolódó „partnerségi háromszöggel” is jellemezhető, ahol az első az EU, a nemzetállam és a régió, a második a központi kormányzat és a társadalmi, területi szereplők kapcsolatára utal, míg a harmadik a regionális kormányzás belső és külső, vertikális és horizontális kormányzati szintjeit fejezi ki. A második típus („*Type2*”) ezzel szemben olyan komplex, rugalmasan működő, feladat-specifikus

kormányzási rendszert alkot, amely viszonylag nagyszámú döntéshozatali szint, továbbá az egymást átfedő, a változó igényekhez alkalmazkodó hatáskörök működésére épül. Ebben a típusban a feladatok és hatáskörök megosztása kevésbé állandó, magában hordozza a változás és az innováció lehetőségét, a figyelem középpontjában a földrajzilag körülhatárolható térségekkel szemben a funkcionális terek, rugalmasan működő közpolitikai hálózatok kialakítása, speciális közpolitikai problémák megoldása kerül. A magunk részéről ezt a második típust a funkcionális térségek intézményi struktúráját leképező, többszintű területi kormányzásnak (territorial governance) nevezzük. Az első szintet az érintett országok régiói jelentik, a másodikat az országok, a harmadikat maga a stratégia megvalósításának földrajzi kerete, a funkcionális (egyben transznacionális) makro-regió, míg a negyedik szint az EU 2020 stratégiában megfogalmazódó törekvések intézményi, jogi és pénzügyi keretei az EU globális versenyképességének erősítése jegyében.

Mindezek alapján amellet érvelünk, hogy a területi kormányzás nem csupán az MLG egyik alváltozata, hanem az integrált megközelítés és a területi hatások becsatornázása révén hozzáadott értéket jelent az általánosan elfogadott kormányzás koncepciójához és narratíváihoz képest. A területi kormányzás ebben az értelemben a területi kohézió megvalósításának eszköze, amelynek során egyszerre érvényesülnek az erősen intézményesült hierarchikus, valamint a lazább, hálózatos jellegű koordinációs kormányzati formák. Összességében a területpolitika mindig is az EU egyfajta „kísérleti terepnek” számított az EU közpolitikai rendszerében, ami alkalmas az MLG alapkoncepciójának új, jobban áttekinthető és mérhető altípusainak kialakítására.

Következtetések

Az MLG-t nem tartozik ugyan az európai integráció fejlődését leíró „nagy elméletek” közé, ezzel szemben magas presztízsű, elemzésre és gyakorlati alkalmazásra egyaránt alkalmas koncepció. Az MLG konceptuális keretei azonban még nem mondhatók véglegesnek, mivel elméletben és gyakorlatban egyaránt számos megközelítése és formája létezik. A gyakorlati alkalmazás fo-

lyamatában ezért fontosnak tartjuk az MLG-vel kapcsolatban megfogalmazódott kritikák és alternatívák tanulságainak összegzését és továbbgondolását.

Az MLG arra hívja fel a figyelmet, hogy a modern társadalmak komplex problémáinak kezelése hasonlóan sokrétű alrendszerek kiépítését teszi szükségessé. Működésük az érintettek bevonására épül, amelynek során a hatáskörök gyakorlása megoszlik a különböző szinteken elhelyezkedő, esetenként más-más közpolitikai szektort képviselő szereplők között. Az uniós döntéshozatal kontextusában az MLG vertikális és horizontális típusú, partnerségi jelegű kormányzást jelent, amely a közösségi jog alkalmazása révén jelentős mértékben befolyásolja a tagállami és regionális intézményrendszerek működését. Hangsúlyozni kell azonban, hogy az MLG koncepciója elfogadja a központi kormányzatok fontosságát az EU döntéshozatali folyamatában, elismeri, hogy politikai és alkotmányos értelemben vannak erősebb és gyengébb regionális szereplők, valamint az egyes közpolitikák különböző intézményi-jogi formában és jelentőséggel bírnak a döntéshozatali folyamat egyes szakaszaiban. Az MLG jelentőségét az is mutatja, hogy az európai integráció természetének megértésére irányuló analitikus keretek és eszközök rendszeréből fokozatosan egyfajta irányadó modellé vált.

A valódi kérdés azonban az, hogy alkalmas-e az MLG az egyre komplexebbé, válságokkal és reformkényszerekkel terhelt EU működésének leírására és megértésére. Sartori kiindulópontja szerint egy koncepció „túlfeszítésének” legfőbb kiváltó oka, hogy a kutatók könnyen hagyják magukat eltéríteni attól, hogy választ keressenek arra, hogy „valójában mi is az alapprobléma”, ehelyett számos, könnyebben kvantifikálható rész kérdést fogalmaznak meg. Márpedig a differenciált integráció bázisán formálódó „többemeletes Európa” megvalósítása, a megkerülhetetlen intézményi reformok, a 2020 utáni programidőszak előkészítése még számos bizonytalanságot és törésvonalat rejt magában. A megváltozott környezetben jelentkező új kihívások egyrészt a tér „újraszabását”, a közigazgatási határokat rugalmasan kezelő új, transznacionális együttműködések és intézményi struktúrák kialakulását vetik

elő, másrészt arra is rávilágítanak, hogy a „több Európát” jelszava egyszerre követel radikális politikai és közpolitikai átalakulást, Politikai Uniót és Okos Európát. Ebben a környezetben különösen fontos szem előtt tartani, hogy a koncepciók nemcsak részei egy átfogó elméleti rendszernek, hanem egyúttal egyfajta „adat-konténerként” is szolgálnak. Másként fogalmazva, az adatok koncepcionális keretekbe ágyazódva nyerik el értelmüket és teljesítik ki alapvető funkcióikat. Az empirikusan jól megalapozott kutatások révén válik a koncepció megbízható, szilárd, tényekre alapozott, azokat szisztematikusan gyűjtő „kon-ténerre”.

Mindezek alapján megítélésünk szerint – Marks és Hooghe Type I és Type II kategóriának kombinációja alapján - az *MLG további fejlődésének négy olyan forgatókönyve különböztethető meg, amely képes reagálni az EU előtt álló feladatokra*. Ugyanakkor az alapkoncepció részlete-sen kidolgozott altípusainak tekinthetők, amelyek alkalmasak empirikus alapú megközelítésekre és mérésekre, más szóval a „túlfeszítés” csapdájá-nak elkerülésére.

A *„minimalista” forgatókönyv* a gyenge Type II és a gyenge Type I kombinációjára épül, amelyben a nemzeti szintű központi kormányok dominanciája mellett az uniós támogatások és szakpolitikák jelentős mértékű csökkenése és tagállami hatáskörbe történő visszakerülése érvényesül. Ez a megközelítés elég közel áll a „meta-kormányzás” koncepciójához, amelyben a központi kormányok töltik be a „stratégiai kez-deményező”, a „főszervező”, valamint a „leg-felső bíró” szerepkörét. A területi középszintek – beleértve a funkcionális makro-régiókat - eb-ben a forgatókönyvben nem játszanak lényeges szerepet, a „többszintűség” az eleve adott alkotmányjogi és államszervezési kereteken belül (leginkább a föderális és a regionalizált unitári-us, legkevésbé a centralizált unitárius országok esetében jut kifejezésre).

A *„területi vakság” forgatókönyve* a magas szintű Type II és az ágazati dominanciájú, ám a kohéziós politika s területi dimenzióját tekintve gyenge Type I kombinációjára épül. A területi szempontok csupán bizonyos ágazatok esetében (környezetvédelem, energia, közlekedés) ját-szanak fontos szerepet, ám jelentősége háttérbe

szorul a közszolgáltatások fejlesztése mögött. Ez a forgatókönyv a „kapcsolt kormányzás” (who-le-of-governance) koncepciójához áll közel, ami a kormányzati struktúrák fragmentáltságával szemben az ágazatok közötti együttműködések megerősítését, a megfelelő koordinációs struktú-rák kiépítését szorgalmazza. A területi középszin-tek és funkcionális makro-régiók ebben a megkö-zelítésben sem játszanak fontos szerepet, előtérbe kerülhet ugyanakkor a nagyváros környéki térsé-gek fejlesztése.

A *„területi érdekű” forgatókönyv* az erős Type I és a relatíve gyenge Type II kombináci-óját vetíti elő. Ebben az esetben az erős régiók meghatározó szerepet játszanak az integrált meg-közelítés fejlesztéspolitikai paradigmájára épülő kohéziós politika megvalósításban, pozícióik ennek hatására alkotmányos-jogi tekintetben is megerősödnek. A területi középszintek és funk-cionális makro-régiók ebben a megközelítésben már fontos szereplők, ám a működésüket biztosít-ó, transznacionális jellegű koordinációs platfor-mokban és döntéshozatali testületekben változat-lanul a kormányközi együttműködések logikája és a „top-down” megközelítés dominanciája ér-vényesül.

A *„teljeskörű ellátás” (all inclusive) for-gatókönyv* tekinthető az MLG legkiterjedtebb megvalósításának, ami egyesíti a Type I és a Type II előremutató vonásait, meghatározó sze-repet biztosít a régióknak a kohéziós politikán keresztül az Európa 2020 stratégia megvaló-sításában. A területi dimenzió uniós szintű meg-erősödése új impulzusokat ad a tagállamokon belül zajló decentralizációs folyamatoknak, ami hozzájárul a „top-down” és „bottom-up” meg-közelítések közötti optimális egyensúly kialaku-lásához. A kiterjedt területi együttműködés eb-ben a forgatókönyvben a legerősebb, amelynek révén az EU és a szomszédos országok között az együttműködések változatos, intézménye-sült formái alakulnak ki. Ebben meghatározó szerepet játszanak a funkcionális nagytérségek, makro-régiók, amelyek intézményi struktúrája a kormányközi együttműködések és a helyi, terü-leti, civil szereplők közötti „integrált egyensúly” logikájára épül.

KAISER TAMÁS⁴

Felhasznált irodalom

- Ágh, Attila, Kaiser, Tamás, Koller, Boglárka (2014): New forms of Multilevel Governance in the European Union and Hungary: Conceptual framework and theoretical summary of research (2010-2014). In: In: Attila Ágh, Tamás Kaiser, Boglárka Koller (eds.): *Ten years after: Multi-level governance and differentiated integration in the EU*. Blue Ribbon Research Centre, King Sigismund Business School, Budapest, pp. 11-31.
- Bache Ian (1998): The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?, *Contemporary European Studies Series*, Sheffield: UACES/Sheffield Academic Press.
- Bache, Ian and Flinders, Matthew (eds.) (2004): *Multi-level Governance*; Oxford: Oxford University Press
- Bauer, Michael and Börzel, Tanja (2010): Regions and the European Union. In: Enderlein, Henrik, Walti, Sonja, Zurn, Michael (eds.): *Handbook on Multi-level Governance*. Edward Elgar Publishing, pp. 253-263.
- Bell, Stephen and Hindmoor, Andrew (2011): *Rethinking Governance*. Cambridge: Cambridge University Press
- Bevir, Mark (2010): *Democratic Governance*. Princeton: Princeton University Press
- Böhme, Kai, Doucet, Philippe, Komornicki, Tomasz, Zaucha, Jacek, Swiatek, Dariusz (2011): How to strengthen the territorial dimension of 'Europe 2020' and the EU Cohesion Policy. Report based on the Territorial Agenda 2020. Prepared at the request of the Polish Presidency of the Council of the European Union. Warsaw, September
- Börzel, A., Risse, T. (2003): Conceptualising the Domestic Impact of Europe. In: The Politics of Europeanisation, Featherstone, K. – Radaelli, C., (eds.), Oxford University Press, pp. 57-83.
- Börzel, A. Tanja (2010): *Governance without Government. False Promises or Flawed Premises?* SFB-Working Paper Series, No.23, Research Center (SFB) 700, Berlin, March
- Bulmer, S. J. – Radaelli, C. (2004): The Europeanisation of National Policy, In: Queen's Papers on Europeanisation, No.1.
- Conzelmann, Thomas and Smith, Randall (eds.) (2008): *Multi-Level Governance in the European Union. Taking Stock and Looking Ahead*. Baden-Baden, Nomos
- Diez, Thomas and Wiener, Antje (eds.) (2004): *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press
- Doucet, Philippe, Böhme, Kai & Zaucha, Jacek (2014): Eu territory and policy-making: from words to deeds to promote policy integration. *European Journal of Spatial Development*, January
- www.nordregio.se/Global/EJSD/debate201401.pdf Accessed 15 July 2016
- Enderlein, Henrik, Walti, Sonja, ZURN, Michael (2010): *Handbook on Multi-level Governance*. Edward Elgar Publishing, 2010
- Faludi, Andreas (2007): Territorial Cohesion, Policy and the European Model of Society. *European Planning Studies*, Vol.15., Issue 4., May, pp.567-583
- Faludy, Andreas and Peyrony, Jean (2011): *Cohesion Policy Contributing to Territorial Cohesion-Future Scenarios*, European Journal of Spatial Development, No. 43, September
- Hix, Simon (1999): *The political system of the European Union*. London: Macmillan Press
- Hughes, James, Sasse, Gwendolyn, Gordon, Claire (2004): Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe; Palgrave Macmillan
- Jeffery, Charlie (2000): Sub-national Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference? *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38., Issue 1., March, pp. 1-23.
- Knill, Ch.-Lehmkuhl, D. (1999): How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization, in: *European Online Papers*, Vol.3., No.7.
- Kohler-Koch, Beate and Eising, Robert (eds.) (1999): *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge
- Kohler-Koch, Beate and Rittberger, Berthold (2006): The 'Governance' Turn in EU Studies. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44., Annual Review, pp. 27-49.
- Marks, Gary (1993): Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: Cafruny, Alan and Rosenthal, Glenda (eds): *The State of the European Community Vol.2.: The Maasricht Debates and Beyond*, Boulder: Lynne Rienner, Harlow: Longman pp. 391-410.

Marks, Gary, Hooghe, Liesbet, Blank, Kermit (1996): European Integration from the 1980s: State-Centric vs. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 3., September, pp. 341-378.

Marks, Gary and Hooghe, Liesbet (2004): Contrasting Visions of Multi-Level Governance. In: Bache, Ian and Flinders, Matthew (eds.): *Multi-Level Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp. 15-30.

Medeiros, Eduardo (2011): Territorial Cohesion: a conceptual analysis. Institute of Geography and Spatial Planning (IGOT) Lisbon University, Portugal

http://ww3.fl.ul.pt/pessoais/Eduardo_Medeiros/docs/PUB_PAP_EM_Territorial_Cohesion.pdf Accessed 15 July 2016

Mendez, Carlos (2012): The post-2013 reform of EU cohesion policy and the place-based narrative. *Journal of European Public Policy*, Volume 20, Issue 5, pp. 639-659.

Pálné, Ilona Kovács, James Scott, James Gál, Zoltán (eds) (2013): Territorial Cohesion in Europe. For the 70th Anniversary of the Transdanubian Research Institute. Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, Pécs

Peters, Guy and Pierre, Jon (2004): Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? In: Bache, Ian and Flinders, Matthew (eds.): *Multi-Level Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp.75-89.

Peters, Guy – Pierre, Jon (2005): *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*, Basingstoke: Palgrave, 2005

Piattoni, Simiona (2009): Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis. *Journal of European Integration*, 31:2, pp. 163-180.

Stephenson 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*, 20:6, pp. 817-837.

Sartori, Giovanni (1970): Concept Misformation in Comparative Politics. *American Political Science Review*, Vol. 64., No. 4., pp. 1033-1053.

Schimmelfennig, Frank and Sedelmeier, Ulrich (2005): *The Europeanization of Central and*

Eastern Europe. Cornell University Press, Ithaca, NY.

Scharpf, Fritz (1988): The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*, Vol. 66. Autumn, pp. 239-378.

Stumpf István (2004): *Erős állam-alkotmányos korlátok*. Századvég Kiadó

¹ Példaként említhető Joschka Fischer egykori külügyminiszter 2000 májusában közzétett Európa-tervezete („Humboldt-tézisek”), majd egy évre rá Gerhard Schröder elképzelése. A többszintű alkotmányosság az Alkotmánytervezést előkészítő Európai Konvent munkájában is napirendre került.

² A „Háromszintű Európa” koncepció – ami látzólag az EU továbbfejlődésének ideáltipikus, a három szint egyenrangúságon alapuló, föderalista szemléletű forgatókönyve, valójában azt a célt szolgálta, hogy a német tartományok, más regionális szereplőket is mozgósítva, visszaszerezze és alkotmányos garanciákkal kompenzálja a szakpolitikák közösségi szintre emeléséből származó hatáskör- és kompetenciavesztéseiket.

³ A kormányzás (governance) a hagyományos kormányzati (government) struktúrák és módszerek megújítását célzó új paradigma, ami eredendően társadalmi partnerség, valamint az állam és a magánszféra közötti horizontális együttműködés gyakorlatából alakult ki. Megmarad azonban a kormányzat (government) meghatározó szerepe, ami integrálja a kormányzás működésének lazább, partneri szerkezetét. A rendkívül gazdag, számos irányzatra és iskolára bomló governance-irodalom fő képviselőinek felsorolásától jelen tanulmányban terjedelmi okok miatt eltekintünk.

⁴ Dr. Kaiser Tamás, Nemzeti Közzolgalmati Egyetem, Államkutatási és Fejlesztési Intézet, tudományos igazgató