TÉZISFÜZET

Menyhárt Zsolt:

A transznacionális együttműködésben rejlő potenciál vizsgálata a makroregionális stratégiák perspektívájából

c. doktori (PhD) értekezéshez

Témavezető: Dr. Kaiser Tamás egyetemi docens

Budapest

2020

Tartalom

I. A téma rövid összefoglalása és a dolgozat célja 3
II. Az értekezés témaválasztásának indoklása 4
II. 1. Az értekezés kutatási hipotézisei és felépítése 5
II. 2. Az alkalmazott kutatási módszertan 7
III. Az értekezés tudományos eredményeinek összefoglalása 9
III. 1. A kutatási eredmények gyakorlati felhasználhatósága 11
IV. A témakörben született tudományos közlemények (MTMT alapján) 13
V. Szakmai-tudományos életrajz 15

I. A téma rövid összefoglalása és a dolgozat célja

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, azaz 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 során 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, nagyobb, nem kizárólag a határmenti térségek együttműködésére koncentráló 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 európai területi csoportosulásokat (a továbbiakban: EGTC), és egyéb típusú határmenti társulásokat.

A makrorégiók intézményesült megjelenése az EU-ban semmiképpen nem tekinthető előzmények nélküli folyamatnak. Alulról kibontakozó, de ténylegesen az EU meghatározó intézményei (különösen az Európai Bizottság és az Európai Parlament) által kezdeményezett és koordinált igény hívta életre, ami arra irányult, hogy a ’90-es években útjára indított határon átnyúló együttműködési programok bázisán puha stratégiai szabályozással rugalmas és gyorsan alkalmazkodó, többszintű intézményi kereteket hozzanak létre, amelyek sem földrajzi, sem nemzetközi jogi, sem pedig közigazgatási értelemben nem tekinthetők merev entitásoknak. A makroregionális stratégiáktól az uniós és nemzeti szereplők elsősorban azt remélték, hogy

katalizátorként hatnak a helyi és regionális közösségek kezdeményezéseire, amelynek révén az általános, elvi célkitűzések konkrét projektek, fejlesztések formájában az európai polgárok számára közvetlenül is érzékelhetővé válhatnak.

Mindezek alapján a makrorégiót rugalmas keretek között szerveződő, az állami és közigazgatási határokat átszelő, funkcionális szakpolitikai térségnek („soft policy space") fogjuk fel, ami egy lehetséges köztes utat jelöl ki a területi és a funkcionális szakpolitika-alkotásban.

Az értekezés kiindulópontja szerint a makrorégió a transznacionális kormányzási modell egyik sajátos formája, ami része az uniós igazgatási rendszereknek. Működését az teszi lehetővé, hogy az EU egy általa kontrollált, többszintű intézményi szerkezetet „alulról" működtet, ami széleskörű, integratív keretet ad a kohéziós alapelvek és szakpolitikák sokszínűségének.

II. 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 vizsgálatom egyszerre irányul annak feltérképezésére, hogy a transznacionális közegben a különböző kormányzási szintek milyen koordinációs formában és intézményi struktúrák között képesek hatékonyan ellátni fejlesztési, közszolgáltatási, speciális esetekben pedig közhatalmi feladataikat, valamint arra, hogy e kormányzási modell működőképes és eredményes lehet-e abban az esetben, ha működésének alapja a jogi előírásokon túl, és intézményi kötöttségek mellett funkcionális, rugalmas és célorientált szemléletű. Ennek az alternatív együttműködési és irányítási modellnek a téziseit az Európai Unió makroregionális stratégiáin keresztül kívánom bemutatni teoretikus és empirikus vizsgálatokon alapuló, elemző megközelítéssel.

A makrorégió átfogó jelenségével kapcsolatban gazdag nemzetközi és hazai szakirodalom áll rendelkezésre. A 2009-2014. közötti időszakban a kezdeti nagyívű, átfogó, történeti előzményeket is magukba foglaló, több tudományterület bevonására épülő megközelítéseket fokozatosan a gyakorlatias, a stratégiák megvalósítására irányuló kutatások kezdték kiegészíteni.

Az elmúlt fél évtizedben a tanulmányok további, jelentős mértékű gyarapodása magában foglalta a konkrét projektek előtérbe kerülését, valamint az uniós makrorégiók működésének

újabb, távlati perspektíváit (geopolitika, szomszédságpolitika). A hangsúlyváltás új fogalmi keretek bevezetésével és különösen az empirikus felmérések előtérbe kerülésével járt együtt, mint ahogy a globális nemzetközi szervezetek (OECD, ENSZ, EU) is egyre inkább a gyakorlati megközelítésmódra kezdtek fókuszálni. Ám itt még számos olyan terület mutatkozik, amelyre viszonylag kevesebb figyelem hárult a hazai szakirodalmi publikációk tanúsága szerint, mint például a makroregionális méretben gondolkozó, mégis területspecifikus és magas hozzáadott értéket teremteni képes gondolkodásmód.

Témaválasztásomat az is motiválta, hogy a makrorégiókban rejlő potenciál és perspektíva kutatásához elengedhetetlenül szükséges a komplex tudományos és egyben gyakorlatias – transzdiszciplináris – szemléletmód, ami megítélésem szerint napjaink társadalomtudományi kutatásainak meghatározó, széles körben alkalmazható alapkategóriája. A transzdiszciplináris szemlélet újszerűsége a téma aspektusában abban áll, hogy a terület-specifikus, földrajzilag és közigazgatásilag lehatárolt keretrendszerben maradva alkalmas holisztikus, innovatív és flexibilis kooperáció kialakítására.

A makroregionális együttműködések eredményei tekintetében szintén egy kompakt szemléletmódot alkalmaztam, amely során a direkt outputok mellett, a hatékonyságot, a hatásosságot és az egyéb (politikai-társadalmi) mechanizmusokat együttesen vizsgáltam. Összességében a célom az volt, hogy újszerű, komplex megközelítésben mutassam be a transznacionális együttműködés és a makroregionális stratégiák kapcsolatát.

II. 1. Az értekezés kutatási hipotézisei és felépítése

A makroregionális együttműködések egyik legfontosabb elméleti bázisának a nemzetközi szakirodalom a többszintű kormányzás koncepcióját (multi-level governance, a továbbiakban: MLG) tartja. Kiindulópontja, 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, emblematikus 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”).

A makrorégiók esetében perdöntő kérdés, hogy hová kerül a mérleg nyelve, és okozhat-e a „tiszta” 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 (H1) szerint a makroregionális stratégiák megvalósítása új eszközök és kormányzási módok alkalmazásával hozzájárul a kohéziós politika céljainak koncentráltabb és területi sajátosságokhoz („place-based”) illeszkedő megvalósításához. A kormányzástan egyes elméleteinek és koncepcióinak – elsősorban a területi nézőpontból történő – bevonásával különös figyelmet fordítottam annak feltérképezésére, hogy milyen hozzáadott értéket képvisel a makrorégió a kohéziós politika céljainak kiszélesítése és további perspektívái nézőpontjából.

A második kutatási hipotézisem (H2) szerint a makroregionális stratégiák keretében megvalósuló programok intézményi potenciálja alkalmas arra, hogy erősítse a kohéziós célok megvalósításának hatékonyságát. Önmagukban az intézményi és jogi keretek szükséges, de nem elégséges feltételeket alkotnak, ám azokat a makrorégió gazdasági, társadalmi, történelmi összefüggéseibe ágyazva, az intézmények belső dinamikáját és sajátos kulturális-szocializációs tényezőit kifejező, a neo-institucionalista megközelítéseket gyakorlatba átültető hipotézist alkothatunk, ami által lehet hatékonyan működtetni a rendszert.

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 kezdeményez és képvisel, − szintén ellentétben állhatnak egymással, ami a makrorégiók kontextusában is felerősítheti a közöttük lévő konfliktusokat.

E viták és dilemmák elemzése az első két hipotézisem alátámasztását is szolgálja, de egyúttal választ ad a harmadik hipotézisemre (H3), amely szerint az intézmények közötti konfliktusok az elmúlt évtized folyamán komoly befolyással bírtak az egyes makrorégiók által követett irányokra és prioritásokra. Milyen előnyök és hátrányok segítették, illetve gátolták a makroregionális célkitűzések teljesülését, mit lehetne másként csinálni, miben lehetne fejlődni a jövőben?

A hipotézisek megválaszolását a kutatásom során gyűjtött empirikus adatok is segítik, amelyeket szisztematikusan feldolgoztam, elemeztem és értékeltem. Az eredményeket

grafikonok és diagramok ábrázolják, hogy minél szemléletesebb és könnyebben értelmezhető legyen.

Az értekezés két nagy részre, elméleti és gyakorlati-empirikus, és 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 háttérinformációkat. A VI-X. fejezet az európai uniós makrorégiók gyakorlati szempontú feldolgozására tesz kísérletet, a makrorégiós koncepcióról szól, továbbá a stratégiák jogi, szervezési, és irányítási oldaláról értekezik. Ezen kívül helyet kapott egy ajánlás, ami a makroregionális Európát helyezi a középpontba, és a 2020 utáni időszakra vonatkozó javaslatokat, perspektívákat tartalmazza. A XI. fejezet a Konklúzió címet viseli, amiben igyekeztem összefoglalni és levonni az értekezésben leírtak alapján a legfontosabb következtetéseket.

II. 2. Az alkalmazott kutatási módszertan

Az értekezés a társadalomtudományok, azon belül a közigazgatás-tudomány, a politikatudomány egyes alterületeinek (kormányzástan, közpolitika, Európa-tanulmányok) bevonásával a leíró, magyarázó és elemző szemléletmód együttes alkalmazására, valamint az empirikus (tény-alapú) módszertanra épült. Emellett arra törekedtem, hogy a modellek szisztematikus bemutatása mellett azok interpretálása, ahol lehetőség volt rá, ott a nemzetközi kontextusba helyezése is megtörténjen. A jó gyakorlatokat igyekeztem összehasonlítani a módszertani eszközök segítségével, illetve az egymástól való tanulás (benchlearning) lehetőségre is felhívtam a figyelmet.

Az elméleti keretek kialakítása érdekében a témához kapcsolódó nemzetközi és hazai szakirodalmat, valamint az uniós intézmények szakpolitikai dokumentumait (fehér és zöld könyvek), az irányelveket, rendeleteket, továbbá az EU illetve ügynökségei vitaanyagait dolgoztam fel. A magyarországi vonatkozások esetében áttekintettem a releváns hazai jogszabályokat, illetve ahol volt ilyen, a megvalósult jó gyakorlatokat. A 2021–2027-es uniós költségvetési időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret (Multiannual Financial Framework, a továbbiakban: MFF) vonatkozásában az Európai Bizottság szakanyagait vettem alapul, különös tekintettel a Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára című dokumentumra.

A disszertáció második nagy egysége empirikus megközelítésben reflektál az elméleti részben bemutatott koncepciókra és modellekre. A két, egyaránt kérdőíves felmérésen alapuló empirikus kutatás a kiküldött kérdéssorra beérkező válaszok feldolgozását végezte el. A felmérések azonban két lényeges ponton eltérnek egymástól. Egyrészt 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 a célközönség eltérő kulturális és társadalmi státuszából ered. Az 1. számú empirikus kutatás célja, hogy a digitális írástudással rendelkező magyarországi lakosok percepcióit tárja fel, míg a 2. számú felmérés a Duna Régió Stratégia szakmai szervezetei bevonásával készült, ami inkább a konkrét szakmai javaslatok becsatornázását állította középpontba.

Az empirikus kutatási módszertannal összefüggésben szeretném leszögezni, hogy a célom egy informatív, orientáló jellegű előkutatás lebonyolítása volt, ami egy önálló, lényegesen nagyobb mintavételű merítéssel készülő jövőbeni kutatás előzményeként szolgálhat.

A primer kutatás egy ún. elő- vagy pilotkutatás, egy reprezentatív, nagyobb mintás megkérdezésre jelentős erőforrásra és humán kapacitásra lett volna szükségem. A doktori disszertáció keretében saját kezdeményezésre, saját kutatási lépésekre volt módom, azonban a későbbiekben szeretném, ha minderre kiterjedtebben is sor kerülhetne. Pilot kutatásként értékelve értékes ismeretet szerezhetünk arról, hogy a felvételünkben különös figyelmet érdemes fordítani az alkalmazott skálákat az itt kapott értékek körüli skálaszintnek megfelelő elosztására, és a megfogalmazás módjaira.

Az olvasóban talán felmerül a kérdés, hogy a primer kutatások között miért nem kapott helyet egy mélyinterjúval készült kérdőív? Erre a válasz az, hogy a Duna régióval foglalkozó szakértőkkel történt konzultáció, amelyekből fontos információk és szellemi inspiráció származott, a VIII. fejezetben kerültek tárgyalásra. A DRS tekintetében egy hosszú szakmai beszélgetést folytattam a kormányzati oldalt képviselő nemzeti koordinátorral, a szekunder kutatás pedig a másik oldal, a stakeholderek álláspontjának megvilágítására alkalmas.

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 dolgoztam fel, és így is közlöm, tekintetbe véve, hogy az eredmények relevanciája egy ilyen jellegű kutatás során nem a válaszadó személyétől, feladat- és

hatáskörétől, illetve illetékességétől függ. A válaszok megfelelő és szakszerű interpretálásához a nemzeti koordinátorral készített mélyinterjú is hozzájárult.

III. Az értekezés tudományos eredményeinek összefoglalása

A doktori értekezésem 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 szekérrúdját 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 színtéren a közösségi intézmények között is jól azonosítható prioritás- és érdekbeli különbözőségek állnak fenn. Márpedig a nemzetin át a középszintű kormányzati szintekig az érdekkülönbözőségek 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 bemutatásától az empirikus kutatás eredményeinek gyakorlati adaptálhatóságáig bezárólag végigkísérte a kutatást.

A kutatás eredményeire alapozva elkerülhetetlen ugyanis megfogalmazni a választ arra a kérdésre vonatkozóan, hogy szükség van-e, vagy nincs új uniós finanszírozásra, új uniós jogalkotásra, új uniós struktúrákra a 2021-2027-es többéves pénzügyi keret időtartamára? A tudományos álláspont kialakítása ezen kérdésnél nehézségekbe ütközik, ezzel együtt az empíria segítségével sikerült kimutatnom azt, hogy az ún. 3 NEM konstrukció keretrendszerében is jól működtethető és az uniós mechanizmusokba jól adaptálható a makrorégiós stratégia. Ennek érdekében az információk, a bevált gyakorlatok, a know-how és a tapasztalatok makrorégiók közötti, valamint azok regionális és helyi hatóságai közötti hatékony cseréjét kell minél tökéletesebben megvalósítani, és ezáltal már nem a pénzügyi, jogi vagy intézményi lehetőségeken fog múlni az eredményesség.

A funkcionális makrorégiók megjelenésével az Európai Unió regionális politikájában ismert területi egységektől (NUTS2 és NUTS3) eltérő lehatárolásról beszélhetünk. Tényként tekinthetünk arra is, hogy a makroregionális stratégiák az uniós szakpolitikai keret szerves részévé váltak. Kiváló lehetőségeket biztosítanak, valamint egyedi és innovatív módon járulnak hozzá az Unión belül és a szomszédos országokkal folytatott együttműködéshez. Alapvető jellemzőjük, hogy a 21. század elvárásainak adaptív módon képesek eleget tenni, és a sokszereplős mechanizmusok által támasztott eltérő érdekeket is képesek figyelembe venni az érdekérvényesítéskor.

A makrorégiók geopolitikai jelentősége két síkon is tetten érhető, egyrészt az Európai Unión belüli viszonyrendszer tekintetében, a tagállamok egymással folytatott interakciói, és az EU-ba „készülők" fejlesztési orientációjú partnersége révén. Másrészt az EU-n kívül világpolitikai dimenzióban, a makrorégiók fontos eszközei lehetnek az EU önálló külpolitikai szereplőként való megjelenésnek, elősegíthetik az Unió külső határainál a térségi stabilitás megteremtését, a nyugat-balkáni integráció felgyorsítást, ami a BREXIT miatt jelentősen felértékelődhet a közeljövőben. Sőt az egységesebb külpolitikai és bővítési célok megfogalmazásában és képviseletében is alkalmas eszközzé válhatnak.

A makroregionális keretrendszerek hidat képeznek a tagállamok és az uniós szintű politikai törekvések között. Az új programidőszak előkészítésének vitái és a megjelent szakanyagok mindezidáig nem adtak kimerítő választ arra, hogy a makrorégiók a jövőben milyen szerepet tölthetnek be a kormányzás transznacionális formájának megvalósításában. Uniós intézményként az Európai Bizottság célja, hogy a makrorégiók a jelenleginél hatékonyabban, célzottabban és felelősségteljesebben használják fel a meglévő uniós forrásokat. Egyúttal a makrorégiók kialakítása révén erősödhet az ágazati politikák, valamint a közösségi költségvetési források felhasználásának koordinációja is. A kohéziós politikában tovább erősödhet a területi kohézió koncepciója, valamint az ennek alapját képező egyedi térségi erőforrások, a területi tőkék feltárása, ami maga után vonja a funkcionális térségekre szabott, speciális kormányzási struktúrák, azaz a területi kormányzás változatos formáinak kialakulását. Amennyiben a 2021–2027-es új pénzügyi perspektívában – a közösségi költségvetés átalakítása eredményeként – a makrorégiók már külön támogatási címként jelennének meg, akkor a makrorégiók kialakításának folyamata is felgyorsulhat.

Ugyanakkor a kihívások és nehézségek felmérése is fontos, mert a vizsgált makrorégiók értékelésére épülő javaslatok felhasználhatók a jövőben az előkészítés és mérlegelés alatt álló stratégiák, pl. a Kárpátok Régió Stratégia vagy a Fekete-tenger, a Földközi-tenger nyugati és

keleti részei, valamint az atlanti ív partvidéki régiója területére vonatkozó makroregionális elképzeléseknél.

III. 1. A kutatási eredmények gyakorlati felhasználhatósága

Következtetéseim szerint az első hipotézis (H1) kulcseleme a horizontális, de egyben integrált formában megnyilvánuló területi kohézió, ami a makrorégiós együttműködések során megteremti a funkcionálisan összekapcsolódó, egymásra rétegeződő térségek területi tőkéinek meghatározott prioritások mentén történő koncentrációját és koordinációját. A közösségi terület egészének összehangolt fejlődése és a teljesebb gazdasági, társadalmi és területi kohézió előmozdítása a területi együttműködés erősítése révén reális fejlesztéspolitikai paradigmát alkot, ami egyben reális alternatívát kínál a tradicionális, újraelosztáson alapuló, ágazat-centrikus felzárkóztatási politikákkal szemben.

Kutatásaim alapján igazolva látom a második (H2) hipotézisemet is, amelynek központi elemét a makrorégió, mint sajátos, transznacionális intézményi potenciál alkotja, amelynek a többszintű kormányzás horizontális, a területi kormányzás modelljével leírható tézise ad keretet. A makrorégiók megszerveződése és működése azonban rámutat arra, hogy az intézmények formális-jogi megközelítése mellett szükséges azok „önmozgásának", belső normarendszerének, valamint történeti beágyazottságnak megértése, amihez jó elemzési eszközt jelent a neoinstitucionalista irányzatok bevonása, ezért elemeztem annak különböző típusait a téma szempontjából fontosabb aspektusok kiemelésével.

Végül pedig a harmadik (H3) hipotézisem beigazolódását nemcsak a 2014-2020-as, hanem a napjainkba is zajló, a 2021-2027. közötti uniós költségvetési időszakot megalapozó viták és szakanyagok is alátámasztják. Az intézményi konfliktusok jól kirajzolódnak az uniós intézmények (Európai Bizottság, Európai Parlament) között, az egyes intézményeken belül (a Bizottság egyes főigazgatóságai viszonylatában), és az egyes támogatási formák közötti versengésben (például annak kimunkálásában, milyen viszonyrendszer alakuljon ki a tisztán határmenti, illetve a transznacionális vagy interregionális együttműködések között). Az uniós szintű intézményi konfliktusok pedig nem választhatók el a tagállami, sőt egyes országok esetében a szubnacionális érdekérvényesítési törekvésektől. Mindezek alapján megállapítottam, hogy ennek a sokszereplős és többszintű versengésnek a jelen költségvetési időszakban a

makrorégiók inkább nyertesei voltak, de a 2020 utáni időszakot még számos bizonytalanság övezi átfogóan a kohéziós politika, és benne a makrorégiók szerepét illetően.

Azt is látni kell, hogy a makrorégiók intézményesültsége, hatásköre, tagjainak döntési kompetenciája, pénzügyi autonómiája és stabilitása messze elmarad más típusú regionális együttműködési formáktól. Jóllehet az EU intézményei jelentős lépéseket tettek a makroregionális együttműködések kialakítását elősegítő nehézségek felszámolására, a jövőbeni hatékony működés szempontjából – az együttműködések működését nehezítő tényezők ismeretében –, szükség van az intézményi és jogi keretek letisztázására. A nemzeti, valamint a szubnacionális szintekre háruló feladatok tehát felértékelődtek a makroregionális stratégiák továbbfejlesztése során. Gondolok ezalatt az aktív és közvetlen dialógusra a szub- és szupranacionális szintek között, a direkt politika-alkotásra, és az érdekösszehangolásra a területi specifikációk figyelembe vételével.

A távlatokat illetően úgy látom, hogy 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, ami nem veszti szem elől az eredeti célt, a területi kohézió előmozdítását.

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 szükségessé teszi 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 ösztönözheti a leghatékonyabban.

Ebből következően álláspontom az, hogy a makrorégiók alapvetően eredményes és kooperációt segítő konstrukciók, és ezt az utóbbi tíz évben bizonyították. Jóllehet a teljes körű áttörést nem sikerült elhozniuk, de egy sajátos transznacionális együttműködési modell keretében a területi együttműködésnek egy új válfaját honosították meg. Amennyiben az érintett szereplők részéről tartósnak bizonyul a politikai elkötelezettség, valamint rendelkezésre állnak a szükséges jogi és támogatási keretek, a közpolitika-alkotás és a területi intézményi konfigurációk új, innovatív szemléletű formái fenntarthatóvá válnak, amelyben a makrorégiók ha nem is tökéletes, de megfelelő alternatívát kínálhatnak a határokon átívelő szakpolitikai problémakörök rugalmas, funkcionális megközelítésű menedzselésére.

IV. A témakörben született tudományos közlemények (MTMT alapján)

1.

Menyhárt, Zsolt: A külügyi és külgazdasági igazgatás eljárásai In: Boros, Anita; Patyi, András A hazai közigazgatási (nem hatósági) eljárások alapvető jellemzői a hatékonyság tükrében, Budapest, Magyarország : Ludovika Egyetemi Kiadó, (2020) pp. 191-198. 8 p.

2.

Boros, Anita ; Menyhárt, Zsolt ; Kiss, Rebeka ; Sáfrán, József: X. rész: Az eljárás hatékonyságnövelésének eszközei a hazai és nemzetközi gyakorlatban In: Boros, Anita; Patyi, András (szerk.) A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája Budapest, Magyarország: Ludovika Egyetemi Kiadó, (2019) pp. 435-450. 16 p.

3.

Boros, Anita; Koi, Gyula ; Menyhárt, Zsolt: I. rész: A közigazgatási eljárás szabályozásának nemzetközi modelljei és a szabályozási karakterisztika mibenléte In: Boros, Anita; Patyi, András (szerk.) A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája
Budapest, Magyarország : Ludovika Egyetemi Kiadó, (2019) pp. 11-55. 45 p.

4.

Fábián, Adrián ; Menyhárt, Zsolt ; Szilvásy, György Péter ; Tamás, András: VII. rész: A közigazgatási hatósági döntések szabályozási karakterisztikája (1957–2018) In: Boros, Anita; Patyi, András (szerk.) A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája
Budapest, Magyarország : Ludovika Egyetemi Kiadó, (2019) pp. 235-312. 78 p.

5.

Menyhárt, Zsolt: A közigazgatás és a közigazgatási eljárás hatékonysága In: Boros, Anita; Patyi, András (szerk.) A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája
Budapest, Magyarország : Dialóg Campus Kiadó, (2019) pp. 435-441. 7 p.

6.

Menyhárt, Zsolt: A makroregionális együttműködés elemzése a kohéziós politika perspektívájából In: Méhes, Tamás; Téglási, András (szerk.) A jövő közigazgatás-tudománya: A Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola doktoranduszainak jubileumi tanulmánykötete, Budapest, Magyarország : Dialóg Campus Kiadó, (2018) pp. 153-164. 11 p.

7.

Menyhárt, Zsolt: Cross-border cooperation in frame of the cohesion policy In: Gergő, Hajzer; Norbert, Merkovity; Judit, Molnár; Béla, Révész (szerk.) Communicative Space – Political Space: 11th Central and Eastern European Communication and Media Conference : Book of Abstracts, Szeged, Magyarország : University of Szeged, (2018) pp. 50-51. 1 p.

8.

Menyhárt, Zsolt: A határon átnyúló területi együttműködés hazai és nemzetközi aspektusai In: Haffner, Tamás (szerk.) IV. Fiatalok EUrópában Konferencia -TANULMÁNYKÖTET, Pécs, Magyarország : Sopianae Kulturális Egyesület, (2018) pp. 185-194. 9 p.

9.

Menyhárt, Zsolt: Zoltán SZENTE – Fanni MANDÁK Zsuzsanna FEJES (eds.): Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development – Discussing the New Fundamental Law in Hungary, CENTRAL EUROPEAN PAPERS V: 1 pp. 102-103. , 2 p. (2017)

10.

Menyhárt, Zsolt: A HATÁRON ÁTNYÚLÓ TERÜLETI EGYÜTTMŰKÖDÉS HAZAI ÉS NEMZETKÖZI ASPEKTUSAI In: Haffner, Tamás (szerk.) IV. Fiatalok EUrópában Konferencia: FEU 2017: Absztrakt kötet, Pécs, Magyarország: Sopianae Kulturális Egyesület, (2017) pp. 46-46. 1 p.

11.

Menyhárt, Zsolt: A 2017-es ausztriai választások, ÁLLAMTUDOMÁNYI MŰHELYTANULMÁNYOK (ON-LINE 2016-TÓL) 2017: 18 pp. 1-10. , 10 p. (2017)

12.

Menyhárt, Zsolt: Az európai normatív hatalom exportjának kísérlete és kudarcának tényezői az arab tavasz tükrében, ÁLLAMTUDOMÁNYI MŰHELYTANULMÁNYOK (ON-LINE 2016-TÓL) 5: 9 pp. 1-13. 13 p. (2017)

13.

Menyhárt, Zsolt: A JÓ ÁLLAM SZEREPMODELLEZÉSE ÉS AZ INDIKÁTOROK, TÁRSADALOM ÉS HONVÉDELEM 20: 1 pp. 1-10. 10 p. (2017)

14.

Menyhárt, Zsolt: A jó kormányzás megvalósíthatósága az egyes kormányzati szinteken az Európai Területi Együttműködés keretében In: Keresztes, Gábor (szerk.) Tavaszi szél 2016 : Nemzetközi multidiszciplináris konferencia: Absztraktkötet Budapest, Magyarország: Doktoranduszok Országos Szövetsége, (2016) pp. 285-286. 1.p

15.

Menyhárt, Zsolt: A jogállam és a demokrácia viszonyáról: Interpretatv összefoglaló és interjú Prof. Dr. Siegfried Frankeval, ÁLLAMTUDOMÁNYI MŰHELYTANULMÁNYOK (ON-LINE 2016-TÓL) 2016 : 8 pp. 1-12. , 12 p. (2016)

16.

Menyhárt, Zsolt: Az állami szerepfelfogás modellezése, JEGYZŐ ÉS KÖZIGAZGATÁS XVII : 3 pp. 5-6. , 2 p. (2015)

17.

Menyhárt, Zsolt: Az állami szerepvállalás aktuális kérdései In: Fónai, Mihály; Szilágyi, Emese (szerk.) Studia Iuvenum Debrecen, Magyarország: Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, (2011) pp. 385-393. 9 p.

18.

Menyhárt, Zsolt: Közigazgatás az EU-ban, JEGYZŐ ÉS KÖZIGAZGATÁS 12: 1 pp. 14-15. 2 p. (2010)

V. Szakmai-tudományos életrajz

A szerző már fiatalon elhatározta, hogy a közjó előmozdítása, és a mindenkori magyar kormány szolgálatában szeretne dolgozni felnőtt korában. Ezért felsőfokú tanulmányait a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán a közigazgatási alapképzésben kezdte el, ahol 2009-ben végzett, majd 2012-ben a mesterképzés abszolválásával szerzett mesterszintű végzettséget. Jelenleg a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola doktorjelöltje, Dr. Kaiser Tamás témavezetése mellett.

Egyetemi évei alatt fontosnak tartotta, hogy nemzetközi tapasztalatokat is szerezzen, ezért Erasmus ösztöndíjra pályázott, és egy évet a németországi Trier városának közjogi szakirányán tanult. Szakmai gyakorlatai során is törekedett mind a hazai, mind az európai közigazgatási berendezkedés megismerésére, először a magyar megyei és regionális szintű államigazgatási hivatalokban, majd Magdeburg, Bécs és Brüsszel városában töltött néhány hónapot szakmai fejlődése céljából. A jelölt dolgozott több minisztériumnál, az Országgyűlés Hivatalában, és Egyetemünk tudományos referenseként is 3 éven keresztül. Jelenleg a Külgazdasági és Külügyminisztérium háttérintézményének munkatársa.

A gyakorlati tapasztalatok mellett tudományos érdeklődése is a közigazgatás felé vitte. Kutatási területe az Európai Unió szakpolitika-alkotása, a területi kormányzás, az Európai közigazgatási térség, nem utolsó sorban a regionális, illetve határmenti együttműködések, mint például a makroregionális együttműködések. A témában több publikációja is megjelent magyar, angol és német nyelven. Doktori tanulmányai során több egyetemi kutatóműhely munkájában, és a Külügyminisztérium doktori programjában is részt vett, valamint Concha Győző egyéni kutatási pályázatát is sikerre vitte. A Kilényi Géza kutatóműhely tagjaként a közigazgatási eljárások hatékonyságnövelő potenciáját vizsgálta, és több könyvrészletet is írt. Jelenleg a Fiatal Szakértői Rendszer szakértője.