

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Tárgy: Eurorégiók

(2007/C 256/23)

2006. január 17-én az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy Eljárási Szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján véleményt dolgoz ki a következő tárgyban: *Eurorégiók*.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és Monetáris Unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció 2007. június 21-én elfogadta véleményét. (Előadó: José María ZUFIAUR NARVAIZA.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2007. július 11-12-én tartott 437. plenáris ülésén (a július 11-i ülésnapon) 108 szavazattal, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. A jelenlegi helyzet

1.1 Meghatározás

1.1.1 Az eurorégiók a közös országhatárokon elhelyezkedő, közvetlen szomszédságban lévő regionális vagy helyi önkormányzatok közötti, határokon átnyúló, állandó együttműködési struktúrák.

1.1.1.1 Néhány jellegzetességük (1):

- Az eurorégiók és hasonló struktúrák nem jelentenek újabb adminisztrációt, sem újabb kormányzati szintet, hanem határokon átnyúló, horizontális csere- és együttműködési platformot képeznek a határ két oldalán működő helyi és regionális kormányzatok között; ezenfelül a regionális és helyi önkormányzatok, az állami kormányzatok és az uniós intézmények közötti fokozott vertikális együttműködést is előmozdítják.
- Egy államhatár két oldalán működő helyi és regionális önkormányzatok helyenként parlamenti közgyűléssel rendelkeznek társulásai.
- Állandó titkársággal, szakmai és ügyviteli munkatársakkal, valamint saját forrásokkal rendelkező, határokon átnyúló társulások.
- Egyes esetekben egy határ valamelyik oldalán az illetékes nemzeti joghatóságok szerint működő nonprofit szövetségekben, illetve alapítványokon alapuló magánjogi entitások. Más esetekben államközi megállapodásokon alapuló közjogi entitások, amelyek többek között a területi önkormányzatok részvételével és együttműködésével foglalkoznak.
- Az eurorégiókat meghatározó tényezők közé gyakran nemcsak földrajzi vagy politikai-közigazgatási határhoz tartoznak, hanem közös gazdasági, társadalmi vagy kulturális jellemzőik is.

1.1.2 Számos elnevezéssel illetik a különböző „eurorégiókat”: Eurorégió, Eurégió, makrorégió, Nagyrégió, Régió stb.

1.2 Célkitűzések

1.2.1 Az eurorégiók és hasonló struktúrák (2) fő célja a határokon átnyúló együttműködés, amelyek prioritásait a földrajzi régiók adottságai szerint különböző módon választják. A

(1) Forrás: AEBR „A határokon átnyúló együttműködés gyakorlati útmutatója”, 2000.

(2) Az „eurorégiók” kifejezés más, hasonló struktúrákra is vonatkoztatható.

kezdeti szakaszban vagy olyan munkaközösségek esetében, amelyek konkrét célkitűzéssel rendelkeznek, a kölcsönös megértés és a kultúra előmozdítása, a kulturális kapcsolatok kiépítése és a gazdasági együttműködés megerősítése van előtérben. Az integráltabb struktúrákkal és saját pénzügyi forrásokkal rendelkező eurorégiók nagyra törőbb célokat tűznek maguk elé. E célok a határokon átnyúló együttműködéssel kapcsolatos valamennyi kérdésre kiterjednek, valamennyi területen a közös érdekek előmozdításától kezdve egészen a határokon átnyúló programok és projektek végrehajtásáig és vezetéséig.

1.2.2 A határokon átnyúló tevékenységek nemcsak a társadalmi-gazdasági fejlődést és a kulturális együttműködést foglalják magukban, hanem egyéb olyan területeket is, amelyek a szomszédos területek lakossága számára közérdekűek: ide tartoznak többek között a szociális kérdések, az egészség, az oktatás és képzés, a kutatás-fejlesztés, a hulladékkezelés, a természetvédelem és a tájrendezés, az idegenforgalom és a szabadidős tevékenységek, a természeti katasztrófák, valamint a közlekedési és kommunikációs hálózatok.

1.2.3 Az eurorégiókat ideális keretnek tartják az uniós munkaerő-mobilitási, valamint gazdasági, társadalmi és területi kohéziós politikák végrehajtásához, mivel a határ menti területeken együttműködési eljárásokat alkalmaznak, ezáltal elkerülik az illetékességi kérdésekből eredő konfliktusokat.

1.2.4 Az eurorégiók – alulról építkezve és a mindennapi élet felől megközelítve – hozzájárulnak az Európai Unió építésének és integrációjának előmozdításához.

1.2.5 A határokon átnyúló együttműködés pedig ahhoz járul hozzá, hogy a közös problémákkal szemben határokon átnyúló szervezés és fellépés kezdődjön, mint pl. az interregionális szak szervezeti bizottságok működése, a vállalkozói szervezetek és kereskedelmi kamarák közti együttműködés, euroregionális gazdasági és szociális bizottságok létrehozása stb.

1.2.6 A vélemény kidolgozásával megbízott tanulmányozó-csoportnak lehetősége nyílt arra, hogy közvetlenül is megbizonyosodjék ennek az állításnak a valóságáról, amikor a Nagyrégió (3) Gazdasági és Szociális Bizottsága meghívta 2007. február 13-án tartott meghallgatására.

(3) Saar-vidék, Lotaringia, Luxemburg, Rajna-vidék-Pfalz, Vallon Régió, Belgyumi Francia Közösség, Belgyumi Németajkú Közösség.

1.3 Az eurorégiók kialakulása

1.3.1 A strasbourgi székhelyű Európa Tanács az az európai szervezet, amely már évtizedek óta foglalkozik az eurorégiók és általában a határokon átnyúló együttműködés kérdésével.

1.3.2 A határokon átnyúló együttműködés terén szerzett első tapasztalatok a negyvenes évek végéről származnak. Az 1948-ban kötött Benelux-egyezményt már az államokat elválasztó határok átlépésére tett első kezdeményezésnek tekinthetjük. Az Eurégiót 1958-ban hozták létre a holland Enschede és a német Gronau területek részvételével. Kevéssel ezután – ekkor még az Európai Közösségen kívül – számos projekt jött létre Skandináviában, ide sorolhatjuk Öresund, Nordkalotten és Kvarken példáját Dánia, Finnország, Norvégia és Svédország határai mentén.

1.3.3 1975 és 1985 között munkaközösségek sorát hozták létre több állam régióinak részvételével (pl. a Jura Munkaközösség és a Pireneusi Munkaközösség), ezek korlátozott intézkedési jogosultsággal rendelkeztek.

1.3.4 A határokon átnyúló regionális együttműködés és az eurorégiók létrehozása 1990-től kezdődően lendületet kapott ⁽⁴⁾. Az ezt elősegítő tényezők közül ki kell emelni az alábbiakat:

- az európai integrációban történt előrelépések, különösen az egységes piac létrehozása, az euró bevezetése és az EU bővítése;
- az európai államok fokozódó decentralizációja és regionalizációja;
- a határokon átnyúló foglalkoztatás terjedése;
- a régiók európai intézmények irányításában játszott szerepének – korlátozott – elismerése;
- a határokon átnyúló együttműködést célzó közösségi kezdeményezések, pl. az INTERREG beindítása.

1.3.5 Az Unió két legutóbbi bővítése, amely révén a tagállamok száma 15-ről 27-re emelkedett, a határ menti régiók számának és jellemző vonásainak jelentős növekedéséhez vezetett. Konkrétan a NUTS II szerint határ mentinek számító régiók száma 38-ra emelkedett, az EU határainak hossza pedig 7 137 kilométerről 14 300 kilométerre nőtt.

1.3.6 Az Európai Parlament 2005. decemberi állásfoglalásában ⁽⁵⁾ úgy véli, hogy a határokon átnyúló együttműködés alapvetően fontos az európai integráció és kohézió szempontjából, és kéri a tagállamokat és az Európai Bizottságot, hogy segítsék elő és támogassák az eurorégiók felhasználását. A határokon átnyúló együttműködést az európai alkotmány szerződés tervezetében is beépítették (III-220. cikk).

⁽⁴⁾ Jelenleg több mint 168 eurorégió és hasonló struktúra létezik. Az Európai Unió tagállamai régióinak körülbelül a fele része valamely eurorégió.

⁽⁵⁾ Az Európai Parlament 2005. december 1-jei állásfoglalása: „Az »eurorégiók« szerepe a regionális politika kialakításában”.

1.4 Együttműködési formák

1.4.1 A régiók közötti együttműködést célzó közösségi kezdeményezés, az INTERREG III révén az Európai Bizottság az együttműködés három területét határozta meg:

- A – Határokon átnyúló együttműködés

A határokon átnyúló együttműködés célja a gazdasági és társadalmi integráció közös fejlesztési stratégiák és strukturált cserék megvalósítása révén egy adott határ két oldalán.

- B – Transznacionális együttműködés

A nemzeti, regionális és helyi kormányzatok közötti transznacionális együttműködés célja magasabb fokú területi integráció elősegítése európai régiók nagy csoportjai, illetve makrorégiók kialakítása révén.

- C – Régiók közötti együttműködés

A régiók közötti együttműködés célja az információ- és tapasztalatcsere bővítése nem feltétlenül egymással határos régiók között.

Az eurorégiók főként az A típusba – és növekvő mértékben a B típusba is – sorolhatók.

2. Közösségi kontextus

2.1 A közelmúltban számos közösségi javaslat révén javult az eurorégiók működésének általános kerete. 2006 első félévében az Európai Parlament és a Miniszterek Tanácsa számos fontos, a határokon átnyúló együttműködést érintő határozatot fogadott el.

2.2 Pénzügyi terv

2.2.1 Az Európai Bizottság 2004-ben előterjesztette a 2007–2013-as időszakra vonatkozó pénzügyi terv felülvizsgálatáról szóló előzetes javaslatát ⁽⁶⁾. Ebben 27 tagú Unióval számolva a kiadások szintjét a 2007–2013-as időszakban a GNI mintegy 1,14 %-ára tette. Véleményében ⁽⁷⁾ az EGSZB, figyelembe véve az EU előtt álló jelentős kihívásokat, a saját forrásoknak a GNI legfeljebb 1,30 %-áig történő növelése mellett szállt síkra (a korábbi plafon 1,24 % volt). Az Európai Tanács 2005. decemberi ülésén a 2007–2013-as időszakra vonatkozó összes kiadást a GNI 1,045 %-ában határozta meg. Végül 2006 áprilisában, a Tanács és az Európai Parlament közötti tárgyalás után a végső javaslat 864 316 millió euróról, azaz a GNI 1,048 %-áról szól.

2.2.2 Ez a jelentős csökkentés érintette a gazdasági és társadalmi kohézióra szánt finanszírozást, amely a 15 tagú EU-ban a GNI 0,41 %-áról 27 tagállamra számolva 0,37 %-ra csökken. Mindez egy olyan pillanatban történt, amikor az új tagállamok belépése és egyéb kihívások, amelyekkel az EU-nak szembe kell néznie – mint pl. a globalizáció – több, nem pedig kevesebb forrást követeltek meg.

⁽⁶⁾ COM(2004) 101 final.

⁽⁷⁾ Tárgy: „A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – Közös jövőnk építése: a kibővült Unió politikai kihívásai és költségvetési eszközei 2007–2013” HLC 74., 2005.3.23., 32. o.

2.2.3 Az európai területi együttműködést illetően az új 3. célkitűzés 8,72 milliárd eurót irányzott elő (a GNI kohézióra szánt 0,37 %-ának 2,44 %-át) szemben az Európai Bizottság előzetes javaslatában kért 13 milliárd euróval. Egyértelmű, hogy kevesebb pénzből kell majd többet kigazdálkodni.

2.2.4 Az EU részéről a határokon átnyúló együttműködéshez nyújtott támogatás az előző időszakhoz (2000–2006) képest nőtt, azonban az Európai Bizottság kezdeti javaslataihoz képest történt csökkenés miatt fokozottabb együttműködésre lesz szükség a helyi és regionális testületek között, valamint fokozottan élni kell a köz- és a magánszféra közötti partnerségek eszközével. Az előirányzott pénzügyi eszközök jelenleg – a 12 új tagállam belépése miatt – több határ menti területre vonatkoznak Közép- és Kelet-Európában.

2.3 Új szabályozások

2.3.1 Az Európai Bizottság 2004. júliusi, a strukturális alapokról szóló, a 2007–2013-as időszakra vonatkozó javaslatai a korábbi 1. célkitűzés helyett „konvergencia”, a 2. helyett pedig „versenyképesség és foglalkoztatás” célkitűzést határoznak meg, és létrehoznak egy 3., „európai területi együttműködés” célkitűzést, amely nagyobb jelentőséget tulajdonít a határokon átnyúló regionális intézkedéseknek.

2.3.2 Különösen ezt az INTERREG közösségi kezdeményezés tapasztalatára alapuló új 3. célkitűzést⁽⁸⁾ szentelik majd az Unió kiegyensúlyozott integrációja elősegítésének, a határokon átnyúló, a transznacionális és a régiók közötti együttműködésen keresztül.

2.3.3 Az EGSZB a strukturális és kohéziós alapok reformjáról szóló véleményeit 2005-ben dolgozta ki⁽⁹⁾. A Tanács és az Európai Parlament 2006-ban elfogadta az új jogszabály-javaslatokat⁽¹⁰⁾.

2.4 Kohéziós politika: stratégiai iránymutatások

2.4.1 Az Európai Bizottság a strukturális alapokról szóló jogszabályok elfogadása után fogadta el a kohéziós stratégiai iránymutatásokkal kapcsolatos közleményét⁽¹¹⁾. Ez a közlemény megerősíti az új 3., „európai területi együttműködés” célkitűzés jelentőségét mindhárom kategóriában: a határokon átnyúló, a transznacionális és a régiók közötti együttműködésben is.

2.4.2 Az új együttműködési célkitűzés arra irányul, hogy az Unió területének nagyobb fokú integrációját mozdítsa elő, továbbá a határokon átnyúló együttműködés és a legjobb gyakorlatok egymás közötti átadása segítségével csökkentse a „határok miatt fellépő hatásokat”.

2.4.3 Az európai kohéziós politikára vonatkozó stratégiai iránymutatások célja:

⁽⁸⁾ COM(2004) 495 final, 6. cikk: Az európai területi együttműködés.

⁽⁹⁾ Az alapokra vonatkozó „általános rendelkezésekről”, a „Kohéziós Alapról”, a „Regionális Fejlesztési Alapról” és a „határokon átnyúló európai együttműködési csoportosulásról” (HEECS) szóló EGSZB-velemények HL C 255., 2005.10.14., 76., 79., 88. és 91. o.

⁽¹⁰⁾ HL L 210., 2006.7.31.

⁽¹¹⁾ COM(2005) 299 final és COM(2006) 386 final, amelyeket a Miniszterek Tanácsa 2006. október 5-én fogadott el.

a) a területi vonzerő javítása beruházás-fejlesztési céllal;

b) az innováció és a vállalkozások előmozdítása;

c) a munkahelyteremtés. Kiemelten figyelembe kell venni a kohéziós politikák területi dimenzióját.

2.4.4 Tudvalévő, hogy a nemzeti határok gyakran akadályozzák az európai térség mint egész fejlődését, és fékezhetik versenyképességét. A határokon átnyúló közösségi együttműködés fő célkitűzéseinek egyike éppen ezért a nemzeti határok akadályt képező hatásának felszámolása, valamint szinergiák kialakítása a célból, hogy a problémákra közös megoldásokat lehessen találni.

2.4.5 A kohéziós politikának azon intézkedésekre kellene összpontosítania, amelyek hozzáadott értéket teremtenek a határokon átnyúló tevékenységek számára, ilyen pl. a határokon átnyúló versenyképesség növelése az innováción, kutatáson és fejlesztésen keresztül; az immateriális hálózatok (szolgáltatások) vagy fizikai hálózatok (közlekedés) a célból történő összekapcsolása, hogy megerősítsék az európai polgárság jellemzőjeként létező, határokon átnyúló integrációt; a határokon átnyúló munkaerő-piaci mobilitás és átláthatóság előmozdítása; a határokon átnyúló vízgazdálkodás és árvízvédelem; a turizmus fejlesztése; a gazdasági és szociális szereplők részvételének elősegítése; a kulturális örökség érvényesítése; a területrendezés fejlesztése stb.

2.5 A területi együttműködés új jogi alapja

2.5.1 A határokon átnyúló együttműködés egységes európai jogi szabályozásának hiánya a kezdetek óta fékezte az e területre kapcsolódó tevékenységek folytatását.

2.5.2 Az Európai Bizottság 2004-ben javasolta egy határokon átnyúló európai együttműködési csoportosulás létrehozását. A legutóbbi bizottsági javaslatban az elnevezésben szereplő „határokon átnyúló” kifejezés „területire” módosult.

2.5.3 A 2006. július 31-én elfogadott rendelet⁽¹²⁾ elismeri, hogy:

– a tagállamok, különösen a regionális és a helyi önkormányzatok által a területi együttműködésben, az eltérő nemzeti jogok és eljárások keretében megvalósuló fellépések végrehajtása és irányítása során megtapasztalt komoly nehézségek enyhítése érdekében intézkedések szükségesek,

– a területi együttműködés akadályainak legyőzése érdekében szükségszerű egy közösségi szintű együttműködésre vonatkozó eszköz létrehozása, amely lehetővé teszi a Közösség területén jogi személyiséggel felruházott együttműködési csoportosulások, név szerint „Európai területi együttműködési csoportosulások” (a továbbiakban: csoportosulás) létrehozását,

⁽¹²⁾ HL L 210., 2006.7.31.

– a területi együttműködés feltételeit a Szerződés 5. cikkében meghatározott szubszidiaritás elvével összhangban kell megteremteni. Az e cikkben meghatározott arányosság elvének megfelelően ez a rendelet a tagállamok alkotmányos rendjét tiszteletben tartva nem lépi túl a célok eléréséhez szükséges mértéket, mivel a csoportosuláshoz történő csatlakozás önkéntes.

3. Gazdasági integráció, valamint társadalmi és területi kohézió

3.1 Integráció és szakosodás

3.1.1 A hagyományos, nagy államokban a gazdasági tevékenység jelentős része az ország középső részébe, számos esetben a fővárosba és a legfontosabb városokba koncentrált. Minden államban végbement bizonyos fokú regionális gazdasági szakosodás.

3.1.2 Az európai integráció elősegíti az új együttműködési térségek, pl. az eurorégiók létrehozását. Az európai integráció révén a regionális szakosodás már nem az egyes államokon belül, hanem egyre inkább európai szinten folytatódik. Az államhatárok már nem gördítenek leküzdhetetlen akadályt a kereskedelem elé, ez pedig elősegíti a helyenként eltérő fejlettségi szinten álló, más államhoz tartozó, de az erősödő, európai szintű szakosodás keretén belül közös célokkal rendelkező régiók közötti új kapcsolatok kialakítását.

3.1.3 Az együttműködésre különösen a határok miatt fellépő hatásoknak fokozottan kitétt, kisebb méretű vállalkozások tekintetében van szükség, ilyenek például a kis- és középvállalkozások.

3.1.4 Az EGSZB véleménye szerint az eurorégióknak nagymértékben hozzá kellene járulniuk az uniós gazdasági, társadalmi és területi kohéziós politikák céljainak eléréséhez. Ennek értelmében az Európai Unió területi politikájára vonatkozó új javaslat kiemelt célkitűzései a konvergencia, valamint a versenyképesség és a foglalkoztatás növelése, különösen a kevésbé gazdag régiókban és azokban, amelyek elé a szakosodás új kihívásokat állít.

3.2 Versenyképesség

3.2.1 Az eurorégiók elősegítik a méretgazdaságosságot. Alapvetően piacnövekedést (agglomerációs gazdaságok), a termelési tényezők összehangolását és jobb beruházási ösztönzőket jelentenek. A becslések szerint bizonyos innovációs és fejlesztési beruházások mintegy 250–500 kilométeres körzetben fejthetnek ki közvetlen hatást. Bár egyes eurorégiók nagyobbak ennél, átlagosan maximum 50–100 kilométeres körzetekről van szó.

3.2.2 Az eurorégiók alapvető jelentőségűek egyes területeken a kritikus tömeg eléréséhez, hiszen számos beruházást lehetővé tesznek alapvető fontosságú szolgáltatásokba, ami a határokon átnyúló együttműködés nélkül nem lenne lehetséges.

3.2.3 A versenyképesség növelése érdekében a helyi és regionális önkormányzatok közötti, határokon átnyúló együttműködéstől különféle közhasznú szolgáltatások, illetve infrastruktúrák várhatók:

- információs, kommunikációs, energia- és közlekedési hálózatok, valamint egyéb, határokon átnyúló infrastruktúrák,
- közszolgáltatások, pl. iskolák, kórházak, sürgősségi szolgáltatások,
- a magán gazdasági tevékenységet elősegítő intézmények és szolgáltatások, ideértve a kereskedelemfejlesztést, a vállalkozásokat és a határokon átnyúló vállalatok szövetségeit, az új munkalehetőségek teremtését és a munkavállalók mobilitását.

3.3 Kohézió: a határokon átnyúló munka nehézségei

3.3.1 Az eurorégiók nagy része hasonló fejlettségű régiókból áll. Vannak azonban olyan eurorégiók is, amelyek eltérő fejlettségű régiókat foglalnak magukban. Az eurorégiók létrehozásának egyik célja a régiók közötti különbségeket csökkentő gazdasági és egyéb tevékenységek előmozdítása. Ehhez elengedhetetlen az érintett államok és az EU nagyobb arányú részvétele.

3.3.2 A határ menti területeken az alapvető szociális szolgáltatásokba való beruházás általában alacsonyabb mértékű, mint az egyes országok központi területein, gyakran azért, mert a határ menti területeknek kisebb a befolyásuk a döntéshozatali központokra. Ennek gyakran az a következménye, hogy a minőségi, változatos és megtérülő szolgáltatások – különösen azok, amelyeket a társadalom sebezhetőbb rétegei számára (gyermekek, bevándorlók, kisebb vásárlóerővel rendelkező családok, fogyatékkal élők, krónikus betegek stb.) nyújtanak – nem jutnak elegendő finanszírozáshoz.

3.3.3 Az eurorégiók fontos szerepet játszhatnak az ilyen típusú szolgáltatások fejlesztésében és annak biztosításában, hogy ezek a társadalmi rétegek nagyobb fokú védelemre tegyenek szert a határokon átnyúló megközelítés segítségével. Az eurorégiók ezenkívül nagymértékben képesek hozzájárulni a lakosság fejlődését hátráltató jogi, adminisztratív és pénzügyi akadályok és egyenlőtlenségek leküzdéséhez. Hozzájárulnak továbbá a történelmi előítéletek felszámolásához, közös elemzések készítéséhez és a régiók közti különbségek kölcsönös megértéséhez.

3.3.4 A határ túldalán munkát vállalók szabad mozgását illető joghézagokat és elégtelen harmonizációt csak részben sikerült kiküszöbölni a közösségi vívmányok és az Európai Bíróság munkája révén. A határon átlépő munkavállalók számának emelkedése miatt ez jelentős tényezővé vált európai szinten, különösen az adózás, a társadalombiztosítás és a szociális segítségnyújtás területén, ahol még mindig eltérő meghatározások és eljárási módok léteznek közös fogalmakra, mint pl. a lakóhely, a családi körülmények meghatározása, az egészségügyi költségek visszatérítése, a kettős adózás, és egyéb adminisztratív korlátok is fennállnak ⁽¹³⁾.

⁽¹³⁾ Az EGSZB leendő Foglalkoztatási Megfigyelőközpontja figyelemmel kísérelhetné a határ menti és határokon átnyúló munka problémáját.

4. A határokon átnyúló együttműködés: hozzáadott érték az európai integráció számára

4.1 Felülkerekedni a határokon

4.1.1 A határok mentén élők nap mint nap tapasztalják, hogy felül kell kerekedni az integráció elé gördülő akadályokon. Nem a határok módosításáról van szó, sem pedig az államok fennhatóságának gyengítéséről, hanem arról, hogy a határ menti élet valamennyi szempontjából lehetővé kell tenni a valós együttműködést, ezáltal javulnának az életkörülmények, és megvalósulna a polgárok Európája.

4.1.2 Az EU határai messze túlléptek régi akadályozó szerepükön, azonban még mindig léteznek gazdasági, szocio-kulturális, adminisztratív és jogi különbségek, és ez különösen jól látható az EU külső határainál. A határokon átnyúló területeken az együttműködés célja éppen ezért olyan együttműködési struktúrák, eljárások és eszközök kifejlesztése, amelyek lehetővé teszik az adminisztratív és jogi akadályok eltávolítását, a történelmi megosztottságot eredményező tényezők felszámolását, valamint azt, hogy a „szomszédság” a mobilitás, valamint a gazdasági és társadalmi fejlődés tényezőjévé váljék. Egyszerűen az a cél, hogy a határon átnyúló régiók a „közös jólét területeivé” váljanak.

4.2 Hozzáadott érték

4.2.1 A határokon átnyúló együttműködés és annak az európai régiókon keresztül történő tartós megvalósítása nemcsak a konfliktusok kialakulásának megelőzésében, a katasztrófákra történő reagálásban és a pszichológiai korlátokon történő felülkerekedésben nyújt segítséget, hanem egyértelműen elősegíti a fejlődést a határ mindkét oldalán. Ez a hozzáadott érték mind a politika, az intézmények, a gazdaság, a társadalom és a kultúra, mind pedig az európai integráció szintjén megnyilvánulhat. A határokon átnyúló együttműködés igen hasznosan hozzájárul a békés egymás mellett élés, a biztonság és az európai integráció előmozdításához. Nagyon hatékony eszköz a szubszidiaritás, a partnerség, valamint a gazdasági, társadalmi és területi kohézió közösségi elveinek megvalósítására és az új tagállamok teljes mértékű uniós integrációjának előmozdítására.

4.2.2 A határokon átnyúló együttműködésnek ezek az állandó struktúrái lehetővé teszik a polgárok és adminisztrációk, valamint a transznacionális politikai és társadalmi csoportok aktív részvételét, biztosítják továbbá egymás kölcsönös megértését, és elősegítik a vertikális és horizontális partnerségi kapcsolatokat az eltérő struktúrák és hatáskörök alapján. Lehetővé teszik továbbá határokon átnyúló programok és projektek irányítását vagy a különböző (közösségi, állami, saját vagy harmadik féltől származó) forrásokból történő finanszírozás együttes kezelését. Az EGSZB úgy véli, hogy az ilyen jellegű kezdeményezések közös végrehajtása hatékonyabbá, sikeresebbé tehető, ha a szervezett civil társadalom vezető szerepet tölt be.

4.2.3 Társadalmi-gazdasági szempontból a határokon átnyúló együttműködési struktúrák lehetővé teszik a következőket: a) valamennyi szereplő endogén potenciáljának mozgósítása (egyebek között kereskedelmi kamarák, szövetségek, vállalkozások, szakszervezetek, szociális és kulturális intézetek, környezetvédelmi szervezetek és utazási irodák), b) a munkaerőpiacok megnyitása és a szakmai képesítések harmonizációja, c) a gazdasági fejlődés és a munkahelyteremtés elősegítése más ágazatokban – például az infrastruktúrák, közlekedés, turizmus, környezetvédelem, oktatás, kutatás – tett intézkedések és a kvv-k közötti együttműködés révén.

4.2.4 Szocio-kulturális téren a határokon átnyúló együttműködés hozzáadott értéke az általános ismeretek folyamatos terjesztésében rejlik, amely afféle határokon átnyúló *kontinuumnak* tekintendő, és különböző kiadványokban és formákban hozzáférhető. Hasonlóképpen az együttműködés egy intézményekből álló hálózat működését is elősegíti, amely az ismeretek sokszorosítását végzi. Idetartozhatnak az oktatási központok, a környezetvédelmi intézetek, a kulturális szövetségek, a könyvtárak, a múzeumok stb. A határokon átnyúló együttműködés továbbá előmozdítja az esélyegyenlőséget és a szomszédos ország nyelvének, vagy akár a helyi dialektusnak is a széleskörű ismeretét. Ezek a határokon átnyúló regionális fejlődés fő összetevői, és a kommunikáció előfeltételei.

4.2.5 Az ilyen értelemben vett határokon átnyúló együttműködés – melynek háttérében olyan állandó struktúrák állnak, mint pl. az euróregiók – a határokon átnyúló programok és projektek aditívitásának, a mozgósított szinergiáknak, a közös kutatásnak és innovációnak, a dinamikus és stabil hálózatok létrehozásának, az ismeretek és helyes gyakorlatok cseréjének, a határok leküzdésének és a rendelkezésre álló források határokon átnyúló és hatékony kezelésének köszönhetően hozzáadott értéket jelent a nemzeti intézkedésekhez képest.

4.3 Akadályok

Mindezek ellenére továbbra is számos körülmény hátráltatja a határokon átnyúló együttműködést⁽¹⁴⁾, ezek közül a következők a legnyilvánvalóbbak:

- a regionális és helyi önkormányzatok határokon átnyúló tevékenységeire vonatkozó jogi korlátozások, amelyeket a nemzeti jogszabályok írnak elő,
- a különböző igazgatási szinteken tapasztalható szerkezeti eltérések, valamint a hatáskörökben mutatkozó különbségek a határ két oldalán,
- a politikai akarat hiánya, különösen állami szinten, amely ahhoz lenne szükséges, hogy megszüntesse a korlátozásokat, például állami szabályozás vagy kétoldalú megállapodások révén,
- a közös pénzügyi és társadalombiztosítási keret, valamint a diplomák és szakképesítések kölcsönös elismerésének hiánya,
- a gazdaság szerkezetében a határ két oldalán fellelhető különbségek,
- a nyelvi, kulturális és pszichológiai korlátok, különösen a népek között fennálló előítéletek és történelmi ellentétek.

4.4 A határokon átnyúló együttműködés általános elvei

4.4.1 A határokon átnyúló együttműködés sikeréhez szükséges alapelvek számos példája lelhető fel Európa-szerte:

- polgárközeliség: A határok mentén élők együttműködésre törekednek problémáik megoldása vagy életkörülményeik javítása érdekében,

⁽¹⁴⁾ Az EGSZB 2006. április 21-i véleménye a következő tárgyban: „Az ipari szerkezetváltás kezelése a határokon átnyúló területeken az Európai Unió bővítését követően” HL C 185., 2006.8.8.

- a (helyi, regionális, nemzeti és európai szintű) politikusok részvétele kulcsfontosságú a határ menti együttműködés sikeréhez,
- szubszidiaritás: A határokon átnyúló együttműködéshez a regionális és helyi szint bizonyult a leghatékonyabbnak, azonban szükség van a nemzeti kormányokkal való összefogásra is,
- partnerség: A közös célok eléréséhez szükség van arra, hogy az érintettek a határ mindkét oldalán részt vegyenek a folyamatban,
- közös struktúrák: A közös forrásokkal (műszaki, adminisztratív, pénzügyi és döntéshozatali eszközökkel) rendelkező, közös struktúrák a tartós és folyamatosan fejlődő tevékenység garanciái. Garantálják továbbá bizonyos hatáskörök gyakorlásának képességét, programok – köztük európai programok – kezelését, határokon átnyúló konszenzus kialakítását és a szűk nemzeti érdekek előtérbe kerülésének megakadályozását.

5. Az együttműködésen alapuló irányítás felé

5.1 Új irányítási formát igénylő, új térségek

5.1.1 Az eurorégiók olyan területi egységek, amelyek az új politikák hálózatban történő meghatározását célzó és a ténylegesen érdekelt szereplők magasabb fokú részvételével megvalósuló együttműködés, valamint a köz- és a magánszférán belüli, illetve e szférák közötti partnerség új modelljeit alkalmazzák a gyakorlatban.

5.1.2 Az irányítás fogalmát a hierarchikusabb, vertikális, hagyományos formáknál nagyobb részvételt biztosító és horizontálisabb irányítási formaként is lehet értelmezni. Az eurorégiók irányítása különösen bonyolult és érdekes. Itt az a cél, hogy közös megoldásokat találjanak a közös problémákra.

5.1.3 Az eurorégiók pedig egyre inkább – bár kiegészítő, de elengedhetetlen – szerepet játszanak az európai gazdasági, társadalmi és területi kohéziós politikában.

5.1.4 Az EGSZB ezért úgy véli, hogy az eurorégióknak és hasonló struktúráknak jelentősen hozzá kell járulniuk az európai integrációs folyamat elmélyítéséhez.

5.1.5 Az eurorégiók létrehozása másrészt együttműködést jelent az intézményi és szociális szereplők között, akik gyakran igen eltérő hagyományokkal és gondolkodásmóddal rendelkeznek. A közelség nem jelent feltétlenül fokozottabb együttműködést. Éppen ezért az intézmények és a civil szervezetek fontos szerepet játszanak a horizontális irányításban.

5.1.6 A gazdasági és szociális szereplőknek az eurorégiók irányításában való részvételéhez intézményi keret létrehozására van szükség ahhoz, hogy a rendszer működőképes legyen. A civil szervezeteket be kell vonni azoknak a politikáknak a kialakításába és alkalmazásába, amelyek két vagy több állam határon átnyúló, különböző szintű együttműködése nyomán

születnek meg. A határokon átnyúló területeken a szociális partnerek részvétele az EURES-hálózatban fontos példa ennek az elvnek a gyakorlati érvényesülésére.

6. Következtetések és ajánlások

6.1 Az európai területi együttműködési csoportról (EGTC) szóló rendelet elfogadása és egy, a területi együttműködésre vonatkozó új célkitűzés bevonása új cselekvési lehetőségekkel ruházta fel az eurorégiókat. Egyrészt azért, mert közösségi jogi eszközt hoz létre a határokon átnyúló együttműködés számára, továbbá mert lehetővé teszi, hogy a tagállamok – különböző szintjeiken – bekapcsolódjanak a határokon átnyúló területi együttműködésbe. Másrészt „a határokon átnyúló együttműködésről” a „területi együttműködésre” történő továbblépés azt jelenti, hogy cselekvési területüket tekintve az eurorégiók a helyi szintű és a szomszédos helyi önkormányzatokkal történő együttműködés körébe általában tartozó kérdések intézésén túl a közös szinergiákkal és lehetőségekkel rendelkező nagyobb területek átfogó fejlesztésével is foglalkozhatnak.

6.2 Az EGSZB ezért úgy véli, hogy az eurorégiók által előmozdított területi együttműködés az európai integráció ösztönzésének, a nemzeti határok által létrehozott gazdasági, társadalmi és kulturális szétszabdaltság mérséklésének, továbbá a gazdasági, társadalmi és területi kohézió fejlesztésének kulcsfontosságú tényezője. Az EGSZB ezért síkra száll amellett, hogy a határokon átnyúló területi együttműködésre kiemelt figyelmet fordítsanak az új európai szerződés végleges elfogadásáról szóló, küszöbön álló vitában.

6.3 Az EGSZB véleménye szerint ahhoz, hogy az európai területi együttműködés megfelelhessen az említett reformok által keltett várakozásoknak, az egyes államoknak és ezek másodlagos struktúráinak nagyobb mértékben részt kell venniük az eurorégiók fejlesztésében. Ennek megvalósításához közösségi keretben a területi együttműködésre irányuló nemzeti stratégiákra lenne szükség. Az államoknak különösképpen hozzá kellene járulniuk a határ menti területeken élő lakosság legégetőbb problémáinak megoldásához, amelyek rendszerint a munkaerőpiac, az egészségügy, a szociális szolgáltatásokkal, az oktatással és a közlekedéssel kapcsolatosak.

6.4 Az EGSZB véleménye szerint a területi együttműködéssel kapcsolatos tevékenységek hatékonyságának növelése érdekében – összhangban a szubszidiaritás elvével – az EGTC-knek nagyobb mértékben kellene közvetlenül kezelniük a közösségi vagy állami forrásokból finanszírozott határ menti vagy bizonyos esetekben transznacionális projekteket.

6.5 Tekintettel a kis- és középvállalkozások jelentőségére a termelési struktúra fenntartásában és a munkahelyteremtésben, az eurorégiók csak akkor változtathatók a „közös jólét területeivé”, ha a vállalati magánszektor (beleértve a szociális gazdaságot is) nagyobb mértékben bekapcsolódik a határon átnyúló fejlesztéssel kapcsolatos kezdeményezésekbe.

6.6 Az EGSZB úgy véli, hogy az eurorégiók, akárcsak az 1082/2006 rendelet értelmében létrehozott EGTC-k, jó gyakorlati példák az európai kormányzás elveire, amelyeket az Európai Bizottság 2001. évi fehér könyve ismertetett. Az EGSZB ezért úgy vélekedik, hogy a határokon átnyúló tevékenységek és politikák – sőt, általában a területi együttműködés – hatékonysága attól függ, milyen mértékű valódi „partnerséget” sikerül kialakítani valamennyi területi és szociális-gazdasági érintett között. Az EGSZB ezért sürgeti, hogy határozzák meg a civil társadalom területi együttműködési projekteiben történő részvételének formáit.

6.7 Az EGSZB különösen fontosnak tartja, hogy az EURES-hálózat olyan európai eszközzé váljék, amely központi szerepet játszik a munkaerő-kereslet és -kínálat összehangolásában. A határokon átnyúló szféra ebben az értelemben amolyan fontos kísérleti laboratórium. Az EGSZB ezért sajnálkozásának ad hangot amiatt az utóbbi években megfigyelhető tendencia miatt, hogy az EURES irányítása ismételten nemzeti keretek közé kerül, és e hálózat valóban határokon átnyúló kezelését szorgalmazza. Azt is hozzá kell tenni, hogy amellett, hogy közvetítő szerepet tölt be a munkaerőpiacon, az EURES jelentős szerepet játszik a szomszédos transznacionális területeken folyó szociális párbeszéd előmozdításában.

6.8 A szociális-gazdasági szervezetekre elismerten jelentős szerep hárul az európai integrációban. Az EGSZB ezért üdvözlöi a transznacionális tevékenységekkel kapcsolatos kísérleteket, amilyen többek között az interregionális szakszervezeti tanácsok működése, a vállalati szervezetek transznacionális együttműködésének és társulásának különböző formái, a kereskedelmi

kamarák, a kutatóközpontok és egyetemek vagy az euroregionális gazdasági és szociális tanácsok létrehozása. Az EGSZB ösztönzi ezek megszilárdulását és fejlődését, és kilátásba helyezi esetleges támogatásukat.

6.9 Az EGSZB véleménye szerint az eurorégiók fontos szerepet játszanak – és e szerep jelentősége tovább fokozódhat – a harmadik országokkal határos régiókban, mind a gazdasági fejlődés, mind pedig a közbiztonság és a társadalmi beilleszkedés szempontjából. Az EGSZB ezért azt kéri, hogy az ilyen jellegű szervekre és az általuk végezhető tevékenységekre terjedjenek ki az EU szomszédsági és előcsatlakozási politikái.

6.10 Tekintettel a határokon átnyúló tevékenységekkel kapcsolatban végzett nagyszámú kísérletre (amelyre e vélemény mellékletében található néhány példa) és arra, hogy ezeket általában nem ismerik – magukban az eurorégiókban sem –, az EGSZB rendkívül hasznosnak tartaná, ha az Európai Bizottság összeállítaná a témához tartozó „Bevált gyakorlatok útmutatóját”, amelyben a köz- és magánszféra közötti partnerség sikeres példái is szerepelnének.

6.11 Mivel egy ennyire sokrétű kérdést egyetlen véleményben nyilvánvalóan nem lehet kimerítően megvizsgálni, az EGSZB helyénvalónak tartja a tárgy – a határokon átnyúló területi együttműködés és az ezt támogató struktúrák – más olyan véleményekben történő alaposabb tanulmányozását, amelyek közérdeklődésre számot tartó, határon átnyúló témákat tárgyalnak, amilyen a munkaerőpiac, az idegenforgalom, a fejlesztési fókuszpontok stb.

Kelt Brüsszelben, 2007. július 11-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Dimitris DIMITRIADIS
