

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Makrorégiók közötti együttműködés – A balti-tengeri stratégia más európai makrorégiókra való kiterjesztése (feltáró vélemény)

(2009/C 318/02)

Előadó: Michael SMYTH

2008. december 18-án Cecilia MALMSTRÖM európai ügyekért felelős miniszter a svéd elnökség nevében felkérte az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, hogy dolgozzon ki feltáró véleményt a következő tárgyban:

„Makrorégiók közötti együttműködés – A balti-tengeri stratégia más európai makrorégiókra való kiterjesztése.”

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és szociális kohézió” szekció 2009. szeptember 11-én elfogadta véleményét. (Előadó: Michael SMYTH.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2009. szeptember 30-án és október 1-jén tartott, 456. plenáris ülésén (a szeptember 30-i ülésnapon) egyhangúlag elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések

1.1 Az EGSZB támogatja a balti-tengeri térségre vonatkozó stratégia négy pillérét képező célkitűzéseket, nevezetesen azt, hogy a térség jómódú, biztonságos, környezettudatos, valamint vonzó és könnyen megközelíthető legyen.

1.2 Az EGSZB elismeri, hogy a stratégia véglegesítését széles körű konzultáció előzte meg, és a folyamatban szerepet kaptak a szociális partnerek és az érdekeltek. Az EGSZB újfent hangsúlyozza, hogy a szervezett civil társadalom alapvető szerepet játszik a balti-tengeri térségre vonatkozó stratégia végrehajtásában, és megerősíti, hogy támogatja a Balti-tengeri Civil Társadalmi Fórum létrehozását, mivel annak segítségével a civil társadalom szervesen részt vehetne a stratégia megvalósításában.

1.3 Az EGSZB üdvözli a stratégia cselekvési tervét, amely 15 elsőbbségi intézkedést tartalmaz. Ezek végrehajtásáért egy-egy balti tagállam felelős.

1.4 A balti-tengeri térségre vonatkozó stratégiának megvannak az erős és a gyenge pontjai. Erőssége főként abban rejlik, hogy nagy területet kíván átfogni, és mind az Európai Bizottság, mind pedig az Európai Tanács rendszeres felülvizsgálatnak veti majd alá. Gyengesége összetettségében és abban gyökerezik, hogy a végrehajtásával kapcsolatos irányítási kérdések megoldatlanok. A stratégia 21 főigazgatóság hatáskörét öleli fel, és nyolc tagállam, valamint Oroszország vesz részt benne. A 4 pillér, 15 elsőbbségi intézkedés és számos horizontális intézkedés összjátékát tekintve a stratégiát összetett „változó geometria” irányítja, ami miatt működésképtelnek bizonyulhat. Az EGSZB megítélése szerint mindent meg kell tenni a stratégia végrehajtása irányítási rendszerének egyszerűsítése érdekében.

1.5 Az EGSZB-re fontos szerep hárul abban, hogy biztosítsa az együttműködési szellemet a stratégia kialakítása és végrehajtása során. A Balti-tengeri Civil Társadalmi Fórum létrehozása közelebb visz ahhoz, hogy a szervezett civil társadalom érdekelt legyen a stratégia jövőbeli fejlődésében.

1.6 A balti-tengeri térségre vonatkozó stratégia komoly kihívás elé állítja általában az EGSZB-t és különösen a balti országokból származó tagjait. Arra kötelezi őket, hogy a Civil Társadalmi Fórumon keresztül proaktívan képviseljék a szervezett civil társadalmat a stratégia megvalósítása során. Tekintettel arra, hogy a balti-tengeri térségre vonatkozó stratégia több éven át húzódik, igen indokolt, hogy az EGSZB állandó csoportot állítson fel, biztosítandó, hogy eredményesen részt tudjon venni abban a projektben, amely a makrorégiók közti együttműködés uniós modelljévé válhat.

2. Bevezetés

2.1 A makrorégiók közti együttműködés az elmúlt évek során egyre nagyobb jelentőségre tett szert. Az Unióban a makrorégiókra immár úgy tekintenek, hogy azok képesek jelentősen hozzájárulni a kohéziós politikához és a tagállamok kiegyensúlyozott fejlődéséhez. Európában már léteznek különféle makroregionális együttműködési formák. A Csehországot, Magyarországot, Lengyelországot és Szlovákiát összefogó Visegrádi Csoport például a közép-európai térség országainak arra irányuló törekvését képviseli, hogy az európai integráció szellemében több közös érdekű területen együttműködjenek.⁽¹⁾ Újabb fejlemény, hogy a korábban barcelonai folyamatként ismert euromediterrán partnerséget a földközi-tengeri térséggel foglalkozó 2008-as párizsi csúcstalálkozón újraindították. A partnerségben az Unió 27 tagállama, valamint 16 dél-mediterrán és közel-keleti partnerország vesz részt azzal a céllal, hogy megoldást találjanak a közös problémákra, például a tengeri szennyezésre és biztonságra, az energiaügyi és üzletfejlesztési kérdésekre.⁽²⁾

⁽¹⁾ <http://www.visegradgroup.eu/>

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_en.htm

2.2 2006 novemberében az Európai Parlament állásfoglalást fogadott el egy balti-tengeri stratégia létrehozásáról. A kijelölt balti-tengeri makrorégióra vonatkozó stratégiát az Európai Bizottság 2009. június 10-én fogadta el, és 2009. június 19-én terjesztette az Európai Tanács elé. A vele kapcsolatos munkát és megbeszéléseket a svéd elnökség folytatja, a Tanács várhatóan 2009. október végén fogadja el. Ennek a feltáró véleménynek a kidolgozását a svéd elnökség kérte, mivel a stratégia munkaprogramja fontos elemét képezi. E vélemény célja az, hogy a szervezett civil társadalom szemszögéből értékelje a javasolt balti-tengeri stratégiát, annak elkészítését, felépítését és cselekvési tervét. Ez a vélemény a *Balti-tengeri térség: A szervezett civil társadalom szerepe a regionális együttműködés javításában és a regionális stratégia meghatározásában* című, nemrégiben elfogadott EGSZB-veleményben ⁽¹⁾ foglalt elemzésre épít.

2.3 A balti-tengeri stratégia létrehozásának igénye abból a megfontolásból ered, hogy a programok és a politikák hatékonyabb felhasználása érdekében szorosabb és eredményesebb koordinációra van szükség az Európai Bizottság, a tagállamok, a régiók, a helyi önkormányzatok és az egyéb érdekelteltek között. Amint azt a véleményhez csatolt, a napi hajóforgalmat ábrázoló térkép is mutatja, a Balti-tenger a világ egyik legforgalmasabb és legzsúfoltabb tengeri térsége. A balti-tengeri térség alatt a Balti-tenger partjain fekvő nyolc tagállamot (Finnország, Svédország, Dánia, Németország, Lengyelország, Észtország, Lettország, Litvánia) és Oroszországot értjük. Amikor megbízta az Európai Bizottságot a stratégia kidolgozásával, az Európai Tanács feltételül szabta, hogy annak külkapcsolati szempontjai kötődjenek a meglévő Északi Dimenzió keretéhez. ⁽²⁾ Az EGSZB támogatja az összes balti államot lefedő makroregionális fejlesztési stratégia létrehozására irányuló kezdeményezést.

2.4 A stratégia kialakításához vezető folyamat példa nélküli. Az Európai Bizottság úgy véli, hogy ha a balti-tengeri stratégia megfelelőnek és működőképesnek bizonyul a balti-térségben, akkor hasonló megközelítést alkalmazhatnak más makrorégiók, például a Duna menti régió, ⁽³⁾ valamint az Alpok és a Földközi-tenger térsége esetében is.

— Az Európai Bizottság 2008 folyamán átfogó konzultációs sorozatot szervezett. Az ennek keretében tartott konzultatív találkozókra a makrorégió különböző pontjain került sor, a zárórendezvényt 2009 februárjában, Rostockban tartották. Témáik a balti-tengeri stratégia négy pillére köré csoportosultak a balti-tengeri térség

— környezetileg fenntarthatóvá,

— jómódúvá,

— megközelíthetővé és vonzóvá,

⁽¹⁾ A CESE 888/2009. számú véleményét 2009. május 13-án fogadták el (a Hivatalos Lapban még nem jelent meg).

⁽²⁾ Az Északi Dimenzió keretében az EU, Oroszország, Norvégia és Izland előre meghatározott együttműködési területeken közös politikákat valósíthat meg.

⁽³⁾ Erre Danuta Hübner biztos mutatott rá a *Towards a Strategy for the Danube Region* [A Duna menti régióra vonatkozó stratégia felé] c. beszédében.

http://ec.europa.eu/commission_barroso/hubner/speeches/pdf/2009/07052009_u1m.pdf

— valamint biztonságossá tétele érdekében.

2.5 A stratégiát cselekvési terv kíséri, amely a négy pillérhez kapcsolódó 15 elsőbbségi területet fed le. Ezek mindegyikének koordinációjáért egy-egy balti tagállam felelős, akiktől elvárják, hogy a végrehajtásba az összes érdekeltet bevonják. ⁽⁴⁾

2.6 A balti-tengeri stratégia és a benne javasolt fellépések finanszírozásához már meglévő forrásokat vennének igénybe: az EU strukturális alapjait (55 milliárd EUR 2007–13 között), az egyes balti államok és civil szervezetek saját forrásait, magánforrásokat, valamint pénzüzetek (az EBB, a NIB és az EBRD) forrásait.

2.7 A négy pilléren kívül a stratégia a területi kohézió erősítésére irányuló horizontális cselekvéseket is tartalmaz. Ezek közé tartoznak az alábbiak:

— a meglévő finanszírozás és politikák hozzáigazítása a balti-tengeri stratégia prioritásaihoz és fellépéseihez,

— az uniós irányelvek végrehajtásának összehangolását és a felesleges bürokratikus akadályok elkerülését célzó intézkedések,

— a tengeri területrendezés mint a határokon átnyúló együttműködés közös megközelítése tagállamokbeli alkalmazását ösztönző intézkedések,

— a szárazföldi területrendezés fejlesztése a balti tagállamokban,

— a stratégián belüli sikeres kísérleti projektek nagyléptékű megvalósítása,

— a kutatásnak a szakpolitikai döntéshozatal alapjaként történő felhasználása,

— a balti makrorégióra vonatkozó tengerészeti és társadalmi-gazdasági adatgyűjtés javítását és összehangolását célzó intézkedések,

— regionális identitás kialakítása.

3. A balti-tengeri stratégiával kapcsolatos észrevételek

3.1 Az EGSZB üdvözli a balti-tengeri stratégia kidolgozásának a Tanács és az Európai Bizottság által választott módszerét, különös tekintettel a makrorégiós érdekeltekkel folytatott széles körű konzultációra. A stratégia innovatívnak tekinthető, mivel transznacionális irányítási struktúrával fog működni, és így túlmutat a hagyományos uniós regionális politikák szintjén. Ez az újfajta irányítási struktúra a nemzeti állam és a szupranacionális közösség között helyezkedik el.

⁽⁴⁾ A balti-tengeri stratégia és a cselekvési terv a következő weboldalról érhető el: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/documents_en.htm

3.2 A stratégia négy pillérét és a hozzá tartozó cselekvési tervet tekintve elmondható, hogy komoly kísérletet tettek arra, hogy a balti térséghez hasonlóan sokszínű térség számára jobban összehangolt fejlesztési keretet teremtsenek, így próbálva előmozdítani a területi kohéziót.

3.3 A balti-tengeri térségre vonatkozó stratégia koncepciója az Európai Bizottság szerint „folyamatosan alakul”. A balti-tengeri térség egyedi szempontjait eleve lehetetlen pontosan meghatározni, mivel a kép a megválaszolendő kérdéstől függően változik. Például a környezetvédelmi kérdések megvitatásakor más kép rajzolódik ki, mint a gazdasági vagy a közlekedési szempontok tárgyalásakor. A balti-tengeri térségre vonatkozó stratégia megtervezésekor alkalmazott módszer szerint az első lépés a problémák és kérdések meghatározása volt, és ez alapján rajzolták meg a makrorégió „térképét”. Az EGSZB-nek meggyőződése, hogy a balti-tengeri térség előtt álló kihívások összetettsége miatt nagyobb hangsúlyt kell fektetni a stratégia hatékony irányítására.

3.4 Az EGSZB elismeri, hogy a konzultációs szakaszban a stratégiához való politikai csatlakozás magas szintjét sikerült elérni. Az összes balti tagállam és Oroszország szakszervezeti tagjait képviselő Balti-tengeri Szakszervezetek Hálózata (BASTUN) kiemelt szerepet játszott abban a konzultációs folyamatban, amely hozzájárult a balti-tengeri stratégia jelenlegi formájának kialakulásához. A megszerzett lendületet a stratégia végrehajtása során is meg kell tartani. Ennek érdekében az EGSZB örömmel fogadja azt a kötelezettségvállalást, hogy a stratégiával kétévente – a lengyel (2011), a lett (2013), illetve a litván elnökség (2015) alatt – a legmagasabb szinten, az Európai Tanácsban is foglalkozzanak.

3.5 Az érintettek hosszú távú elkötelezettségének biztosításához az is fontos, hogy a stratégia eredményeiről éves jelentések készüljenek, kétévenként pedig felülvizsgálat történjen. Az Európai Bizottsággal való konzultációk során kiderült, hogy bár a balti-tengeri stratégiát hivatalosan június 19-én útnak indítják, lényegében továbbra is folyamatosan alakítják majd. Az EGSZB egyetért ezzel, és örömmel nyugtázza, hogy 2009 szeptemberében és októberében, a svéd elnökség idején állam- és kormányfői szintű konferenciát és miniszteri találkozót tartanak a stratégiáról. Tekintettel arra, hogy az érintettekkel való konzultációnak nagy szerepe volt a stratégia előkészítésében, fontos, hogy az EGSZB tevékenyen részt vegyen annak fejlesztésében, végrehajtásában és közismertté tételében.

3.6 Míg a stratégia végrehajtását illetően, úgy tűnt, a konzultációk során sikerült konszenzusra jutni, arról már nem volt olyan általános egyetértés, hogy a meglévő intézményi keretek megfelelőek-e ehhez a végrehajtáshoz. Erről és más ehhez kapcsolódó témákról még bizonyosan további vitákra kerül sor az érintettek és az Európai Bizottság között. ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Ezekről az intézményi és irányítási kérdésekről kiváló általános képet ad C. Schymik és P. Krumrey írása: *EU Strategy for the Baltic Sea Region: Core Europe in the Northern Periphery?* [Az EU balti-tengeri térségre vonatkozó stratégiája: Európa szíve az északi határokon?], FG1 munkadokumentum, 2009, SWP Berlin.

3.6.1 Eközben azonban a stratégiának ki kellene aknáznia a már meglévő uniós kezdeményezésekben rejlő lehetőségeket. Ilyen például a közös kutatástervezés, amelyet az EGSZB határozottan támogat, és amely hozzájárul majd az Európai Bizottság balti tengeri stratégiában foglalt ajánlásához, azaz ahhoz, hogy a balti-tengeri térség felvirágoztatása érdekében teljes körűen ki kell aknáznia a térség kutatási és innovációs potenciálját.

3.7 A stratégia finanszírozását illetően az EGSZB hangsúlyozni kívánja, hogy támogatja a meglévő, sokrétű uniós finanszírozási csatornák hatékonyabb felhasználását. Ez átláthatóbbá tehető a stratégia elsőbbségi területeihez rendelt források létrehozása és bemutatása révén. Ha a balti-tengeri térségre vonatkozó stratégiához tartozó kezdeményezések megfelelő finanszírozása nem garantálható, fennáll a veszélye, hogy az egész stratégia elveszti koherenciáját, szétesik, és a tagállami érdekeltek elkötelezettsége is szertefoszlik. Az EGSZB ezért ismét hangot ad azon nézetének, hogy az Unió balti-tengeri stratégiájának eredményes megvalósítása érdekében külön, saját költségvetést kellene létrehozni, máskülönben a stratégia pusztá politikai nyilatkozat marad, anélkül, hogy céljait elérné. ⁽²⁾

3.8 A cselekvési terv nyilvánvaló ellentéteket tartalmaz. Igen sokféle presztízsintézkedést javasol, amivel megpróbálja biztosítani az érdekeltek folyamatos bevonását. Ez a megközelítés megpróbál mindenki kedvében járni, ami kockázatos. A stratégia összetettsége is egyben az egyik legfőbb gyenge pontja.

3.9 Az Európai Bizottság azzal próbálja meg megoldani a végrehajtás összetettségét, hogy minden elsőbbségi intézkedést egy-egy tagállamra bíz. Ez elméletileg okos megközelítés, a gyakorlatban azonban igen nehezen megvalósíthatónak bizonyulhat. A tagállamok feladata az lesz, hogy az intézkedéseket az egész makrorégió területén és a különféle főigazgatóságok között koordinálják. A teljes stratégia 21 főigazgatóság hatásköreit öleli fel. Az egyéb kormányközi politikai együttműködések közül mostanáig szerzett tapasztalatok vegyesek. A fenntartható európai városokról szóló Lipcsei Charta, amely a végrehajtás tekintetében hasonló megközelítést követett, nem felelt meg a várakozásoknak, és mostanáig lassú haladást tudott felmutatni. ⁽³⁾ A balti-tengeri térségre vonatkozó stratégia kétségtelenül még a Lipcsei Chartánál is összetettebb, és fennáll a veszélye, hogy irányítása túlságosan nehézkesnek bizonyul.

⁽²⁾ Lásd a *Balti-tengeri térség: A szervezett civil társadalom szerepe a regionális együttműködés javításában és a regionális stratégia meghatározásában* c. EGSZB-velemény 2.6. és 2.7. pontját. Az euromediterrán partnerség például egyszerre jelentős és célirányos költségvetéssel rendelkezik. A véleményt 2009. május 13-án fogadták el (a Hivatalos Lapban még nem jelent meg).

⁽³⁾ A Chartát a német elnökség ideje alatt, a városfejlesztésért és a területi kohézióért felelős miniszterek 2007. május 24-i informális találkozója alkalmával írták alá. Ez a kormányközi charta két fő ajánlást tartalmaz egy integrált városfejlesztési politika szélesebb körű alkalmazását és a hátrányos helyzetű városnegyedek kiemelt figyelembevételét illetően.

4. Az EGSZB lehetséges szerepe a balti-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégiában

4.1 Az EGSZB már javaslatot tett egy „Balti-tengeri Civil Társadalmi Fórum” létrehozására, és jelezte, hogy kész megkezdni az ehhez szükséges előkészületeket.⁽¹⁾ Ez a fórum a stratégiával párhuzamosan működne, munkájának eredményét pedig felhasználnák a stratégia kétévenkénti felülvizsgálatához. A stratégia kidolgozása során rendezett konzultatív konferenciák sikere újabb nyomós érv amellet, hogy folyamatos nyilvános vitára és tudatosításra van szükség a stratégia végrehajtásáról.

4.2 Az EGSZB a balti tagállamok gazdasági és szociális bizottságaival együtt fontos szerepet játszhat abban, hogy a stratégia végrehajtása során az együttműködésnek és a közös munkának kedvező légkört biztosítson. Az intézménykiépítésnek és a civil társadalom részvételi struktúráinak különösen az új tagállamokban és a szomszédos államokban, pl. Oroszországban történő megerősítése érdekében hasznos volna határon átnyúló kapcsolatokat és együttműködést kialakítani az egyes országok testvérszervezetei, pl. szakszervezetek, fogyasztói testületek, valamint helyi közösségi és önkéntesszervezetek között. Különösen a nyolc balti tagállamból származó EGSZB-tagoknak kellene vállalniuk a küldött, a közvetítő és az előadó szerepét, hogy ezáltal az EGSZB mindig a legfrissebb információk birtokában foglalhasson állást a stratégia fejleményeiről, eredményeiről és kihívásairól, és így támogathassa a célkitűzések elérését.

Kelt Brüsszelben, 2009. szeptember 30-án.

4.3 Az EGSZB üdvözli, hogy a balti-tengeri térségre vonatkozó stratégia komoly kísérletet tesz egy integrált makroregionális együttműködési megközelítés kialakítására, mivel ezt – az Európai Parlamenthez hasonlóan – egy ideje maga is szorgalmazza.

4.4 Az EGSZB támogatja a stratégia által követett széles körű megközelítést, amely szerint a tagállamok irányítják a tizenöt elsőbbségi terület és a hozzájuk kapcsolódó vezető projektek végrehajtásának koordinációját.

4.5 Jó okkal állíthatjuk, hogy a balti-tengeri térségre vonatkozó stratégia fontos alkalmat ad arra, hogy az EGSZB megmutassa, mit tud. Az EGSZB-nek a fent említett irányítási problémák ellenére teljes körű szerepet kellene játszania a stratégia fejlesztésében, és ez a kihívás különösen a stratégia által érintett nyolc balti tagállamból származó tagokra vonatkozik. Arra kötelezi őket, hogy a Balti-tengeri Civil Társadalmi Fórumon keresztül proaktívan képviseljék a szervezett civil társadalmat a stratégia folyamatos megvalósítása során. Tekintettel arra, hogy a stratégia várhatóan több éven át húzódik, igen indokolt, hogy az EGSZB a balti-tengeri térséggel foglalkozó *ad hoc* megfigyelőközpontot vagy tanulmányozócsoportot állítson fel, biztosítandó, hogy eredményesen részt tudjon venni abban a projektben, amely minden bizonnyal a makrorégiók közti együttműködés uniós modellje lesz.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Mario SEPI

⁽¹⁾ Lásd az EGSZB *Balti-tengeri térség: A szervezett civil társadalom szerepe a regionális együttműködés javításában és a regionális stratégia meghatározásában* c. véleményének 3.4. pontját. A véleményt 2009. május 13-án fogadták el (a Hivatalos Lapban még nem jelent meg).