

Az együttműködés kihívásai és az Interregből levonható tanulságok az új tagországok... és a többiek számára

Csalagovits Imre János ⁽¹⁾

A közép- és kelet-európai földrajzi övezetben 2007-től az együttműködés jelentősége tovább erősödik. A eddig felhalmozott tapasztalatokból, valamint az átalakulóban levő térség problémáira talált megoldásokból az Unió többi régiója is hasznot húzhat.



A területi együttműködés – vagy akár konkrétan a jelenlegi periódusban futó Interreg-programok – céljai túlnyúlnak az egyes régiók, tagállamok stratégiai elképzelésein, és a szokásostól eltérő dimenziójú fejlesztési elképzeléseket testesítenek meg. A területi együttműködés a fejlesztéspolitika egy olyan speciális elemét alkotja, amely Európa egyes térségeiben a felhasznált pénzügyi források mértékét messze meghaladó politikai és gazdasági jelentőséggel bír.

A területi együttműködés mint lehetőség

A közép- és kelet-európai térség nagy része a rekonstrukciót és piacgazdasági átalakulást övező politikai és gazdasági változások 15 éve után lépett be az Európai Unióba. Általában véve a közép- és kelet-európai új tagországok (a balti ál-

lamok, a Visegrádi csoport államai ⁽²⁾ és Szlovénia), de a csatlakozásra váró államok, valamint az említett övezet további szomszédos államai is évszázadokon át háborúktól és állandóan visszatérő politikai instabilitástól szenvedtek. Ezen területek, országok egymást követő integrációs és dezintegrációs folyamatoknak voltak kitéve, és hosszú ideig rájuk kényszerített elszigeteltségben éltek. A változásoknak köszönhetően, Európa ezen részének országai és régiói tökéletesen tisztában vannak a nemzeti és a regionális identitás jelentőségével, mint ahogyan az együttműködésből fakadó potenciális előnyöket is felismerték. Egyre világosabbá válik, hogy fájdalmas történelmük egyesítette e régió népeit, sorsközösséget alakítva ki közöttük. Következésképp, az Európai Unió keretében kezdeményezett „új szomszédság” az új tagországok számára is egy kiváló együttműködési és fejlesztési eszközt jelent.

(1) Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Közhasznú Társaság, Interreg Igazgatóság vezetője (VÁTI Kht). VÁTI Kht, H-1016 Budapest, Gellérthegy utca 30/32. E-mail: csalagovits@pharereg.hu

(2) Csehország, Magyarország, Lengyelország, Szlovákia.



Együttműködés Lettországgal a tengeri biztonság terén

Annak ellenére, hogy a közép- és kelet-európai népek képesek voltak minden jellegzetességük megőrzésére, a térség egy viszonylag homogén politikai, gazdasági és kulturális térséggé vált. A Visegrádi csoportot alkotó négy ország, valamint Szlovénia helyzetéből adódóan különleges jelentőséggel bír, mivel az Unió „keleti dimenzióját” alkotják, melyben a helyi, regionális vagy országos szintű együttműködésnek egyaránt nagy figyelmet szentelnek.

A közép- és kelet-európai területi együttműködés „népszerűsége” részben abból a tényből fakad, hogy a célkitűzések pontosan illeszkednek az említett országok aktuális szociális és gazdasági kihívásai közé. Az Unió ezen „keleti dimenziójában”, a politikai és gazdasági környezet radikális változásain átesett országokban, a területi együttműködés a fejlődés egyik kulcstényezőjévé válhat.

A különféle értékelések szerint az eddigi együttműködési tapasztalatok pozitívnak tekinthetők, ami várhatóan megkönnyíti majd a következő időszak európai területi programjainak tervezését és végrehajtását, főleg akkor, ha ténylegesen közös, integrált fejlesztési tevékenységekre irányulnak.

Bár a területfejlesztés eszközei és hatása régióktól, a szóban forgó ország méretétől, a politikai-intézményi rendszertől egyaránt függ, a területi együttműködési programok általános tapasztalatai alapvetően nem térnek el egymástól.

Tapasztalat és bevált gyakorlatok

Az új tagországok az Interreg típusú programokkal kapcsolatban már több mint tízéves tapasztalattal rendelkeznek. Ez kedvező előjelnek tekinthető a jövőendő területi együttműködés keretében kialakítandó további partneri kapcsolatok szempontjából.

A tapasztalatok jelentős része szervesen kapcsolódik a PHARE-CBC határon átvéelő programok és projektek végrehajtásához.

Az új közép- és kelet-európai tagországok mindegyikében aránylag jelentős összegeket szenteltek a határokon átvéelő programoknak, és létrehozták a sajátos irányítási struktúrákat. 2000 és 2003 között a PHARE-CBC a PHARE éves költségvetésének majdnem 10%-át jelentette. Az Interreg és a PHARE-CBC eltérő pénzügyi szabályaiból fakadó nyilvánvaló akadályok ellenére, számos határokon átnyúló, integrált projekt valósulhatott meg.

A csatlakozást megelőzően, az új tagországok részvétele a régi tagállamok külső határainál végrehajtott Interreg IIA és IIIA határokon átvéelő, valamint az Interreg IIC és IIIB transznacionális programokban, lehetőséget teremtett arra, hogy az említett országok megfelelő ismeretet szerezhessenek az Interreg-programok menedzselésével kapcsolatban.

Kétségtelen, hogy a **határokon átvéelő** együttműködést célzó programok vezettek a legtöbb eredmény felhalmozásához, ami mindenképp a rendelkezésre bocsátott pénzügyi források bőséges mivoltával magyarázható. A helyi és a regionális szereplők ezt az együttműködési formát értékelik a legjobban, mivel a határokon átvéelő partneri együttműködés ezekben az esetekben konkrétabb, és egy egyszerűbb, közvetlenebb kapcsolatra épül, az eredmények ezekben az esetekben a legkézzelfoghatóbbak.

Lengyelországot kivéve, az új tagországok viszonylag kis méretűek. Ennek eredményeképpen számos közép- és kelet-európai régióknak van európai belső vagy külső határa. Ez egyben azt jelenti, hogy e régiók fejlesztése csaknem mindig feltételezi nemzetközi szempontrendszer figyelembevételét is. Ezen országok elkötelezettsége a fejlesztés iránt, valamint az a tény, hogy a legtöbb helyi és regionális fejlesztési stratégiában figyelembe veszik ezeket az aspektusokat, nagyban hozzájárul a határokon átvéelő együttműködés népszerűségéhez Európa e részén.



Lengyel diák a Frankfurt an der Oder-i (Németország) Viadrina Európai Egyetemen

Bár a **transznacionális együttműködési** programok szerepe a regionális és helyi szereplők szempontjából soha nem lehet hasonló a határon átvélő programokhoz, az új tagállamok hozzáállása azt bizonyítja, hogy felismerték azokat az – eddig jelentős részben kiaknázatlan – stratégiai lehetőségeket, melyeket a transznacionális programok nyújthatnak. Közép-Európa és a Baltikum az EU azon nagy regionális egységei közé tartoznak, amelyek a leggyorsabban fejlődnek. E dinamikusan fejlődő területeknek hatékonyan kell részt venniük a transznacionális együttműködés megfelelő területein. Az Unió külső határainál – főleg keleten és a Balkánon – ezen együttműködési forma szükségessége szintén nyilvánvaló.

Az **interregionális együttműködési** projektekben való részvétel Közép- és Kelet-Európa számos régiója számára megteremtette az európai léptékű tapasztalatcserében való szerepvállalás lehetőségét. Mindez már most hozzájárul az új tagországokban jelenleg futó 1. célkitűzési regionális programok sikeres és hatékony végrehajtásához. Az európai szintű interregionális együttműködés kiterjesztése és tematikai koncentrációja további előrelépést jelenthet a területi együttműködés fejlődése terén.

Az új tagországokban több új **szomszédsági** program is bevezetésre került, amelyeket az Unió külső határai mentén az Európai Bizottság kezdeményezett. Ezen új programok közül több már működik ⁽³⁾, és közös projektek kezdeményezését támogatja. Az új programok integrálják a belső (Interreg) és a külső határokon átvélő közösségi fejlesztési eszközöket (a TACIS

és a CARDS szomszédsági programok összetevői) egy közös rendszer kialakításával. A forrásonként eltérő szabályozás miatt, az átlagosnál bonyolultabb programok fogadtatása az eddigi tapasztalatok szerint igen kedvező. A már meghirdetett programokra a várakozást messze meghaladó számban, sok száz pályázat érkezett, amelyek jó része közös fejlesztési javaslat. A szomszédsági programok bonyolultságuk miatt sok rugalmasságot követelnek a részt vevő szereplők mindegyikétől, de a tapasztalatok értékelését és a megfelelő kiegészítések megtételét követően, szilárd alapul szolgálhatnak a következő periódus integrált programjaihoz.

A területi együttműködés tartalma mindenekelőtt a közös projektek kezdeményezésében és végrehajtásában nyilvánulhat meg. Az eddigiek során a rendelkezésre álló pénzügyi források eltérő szabályai, illetve a nemzeti szintű jogi háttér és gyakorlat sok országban korlátozta a közös projektek kezdeményezését és végrehajtásának lehetőségeit. Ennek ellenére egyes programokban számos olyan közös kulcsprojekt került kifejlesztésre és végrehajtásra, amely „best practice”-ként a területi együttműködés keretében alapot szolgáltathat a továbblépéshez. Az Interreg típusú tevékenységek között ezek a bevált gyakorlatok nemcsak a kapcsolódó infrastruktúrák létrehozásában (utak, csatornahálózatok, orvosi központok, határokon átvélő munkaközvetítő irodák stb.), hanem azokban a helyi, „emberek közötti” intézkedésekben is testet öltenek, melyek a különböző régiók, kultúrák és etnikumok közötti kapcsolatok javítását célozzák.



■ Az Interreg által társfinanszírozott, határokon átnyúló út építése Görögország és Bulgária között

⁽³⁾ Litvánia/Lengyelország/Kalinyingrád, Lettország/Litvánia/Fehéroroszország, Észtország/Lettország/Oroszország, Lengyelország/Fehéroroszország/Ukrajna, Magyarország/Szlovákia/Ukrajna, Magyarország/Románia és Magyarország/Szerbia-Montenegró, Szlovénia/Magyarország/Horvátország.

Az európai régiók közeledése: az együttműködés közösségi eszközei

A régiók közötti együttműködés a „közösségi hozzáadott érték” alapvető dimenziója. Az Európai Unió jelentős forrásokat szentel ennek a politikának, és egy sor finanszírozási és a tudástranszfert (know-how) támogató eszközt bocsát a régiók rendelkezésére.

Az 1990-ben elindított és az ERFA által támogatott **Interreg**, vagyis az együttműködést célzó közösségi kezdeményezés, ezen eszközök legfontosabbika. Az Interreg III (2000–2006) célja az EU gazdasági és a szociális kohéziójának megerősítése, a határokon átívelő, a transznacionális és az interregionális együttműködésnek, valamint az adott területek kiegyensúlyozott fejlesztésének az előtérbe helyezése révén. Különleges figyelmet szentelnek az ultraperiferikus régiók és az Unió külső határain lévő, tagjelölt országokkal szomszédos régiók bevonására. Az 5,180 milliárd eurós (2002-es árfolyamon) összköltségvetéssel rendelkező Interreg III három részből áll:

- **A rész (határokon átívelő együttműködés).** Az egymással szomszédos övezetek közötti határokon átívelő együttműködés, amely a közös stratégiák alapján hoz létre határokon átnyúló gazdasági és szociális rendszereket.
- **B rész (transznacionális együttműködés).** Az országos, a regionális és a helyi hatóságok közötti transznacionális együttműködés az Unióba történő jobb területi integrálódást tűzte ki céljává, a nagy európai régiócsoportok kialakítása révén.
- **C rész (interregionális együttműködés).** Az interregionális együttműködés a regionális fejlesztés politikái és esz-

közi hatékonyságának fokozását célozza a széles körű információ- és a tapasztalatcsere révén.

Ezt a három együttműködési formát két további program egészíti ki: az **ESPON** (az európai területrendezés hálózatos megfigyelőrendszere) és az **INTERACT** (az Interreg bevált gyakorlatainak átadását támogató hálózat).

2004-es csatlakozásukig, a közép- és kelet-európai új tagországok a **PHARE-CBC** (Cross-Border Cooperation, vagyis határokon átívelő együttműködés) programból részesültek, mely az Interreg-programok tagjelölt országokban működő támogató eszköze.

Az Unió harmadik országokkal határos régiói számára az együttműködés pénzügyi eszközei főleg a következő programokra támaszkodnak: Szakmai Segítségnyújtás a Független Országok Közösségének (TACIS), a Mediterrán Fejlesztési Egyezmény (MEDA), mely a földközi-tengeri medence harmadik országainak gazdasági és szociális reformjait támogatja, valamint az Újjáépítéshez, Fejlesztéshez és Stabilitáshoz Nyújtott Közösségi Támogatások (CARDS) a volt Jugoszlávia országai számára.

2007-től kezdődően az Európai Bizottságnak szándékában áll az új „**Szomszédosság és Partnerség Európai Eszköze**” program bevezetése, mely a határokon átívelő együttműködést is támogatná. Kidolgozása 2004 és 2006 között, az Unió új külső határainál bevezetett „**szomszédossági programokkal**” kezdődött. Ezek a programok a határokon átívelő együttműködés már meglévő eszközeit egészítik ki és használják (Interreg, PHARE-CBC, TACIS-CBC, MEDA és CARDS).



Interreg-együttműködés Svédország és Dánia között a szervátültetés terén

Prioritások

A tapasztalatok azt mutatják, hogy azok a legsikeresebb Interreg-programok, amelyek helyi vagy regionális elképzelésekre alapozva, ezek új, közös dimenzióját megcélözva, a lehető legegyszerűbb adminisztratív keretek között működnek.

A programok eredményessége, hatékonysága és szabályszerűsége három egyidejűleg biztosítandó prioritás. A területi együttműködés megfelelő előkészítéséhez különösen két fejlesztési célkitűzés bír kiemelt fontossággal:

A programok hatásának és hatékonyságának fokozása

A leginnovatívabb és legsikeresebb programok tapasztalatainak átadása alapvető fontossággal bír, a határokon átívelő, a transznacionális és az interregionális együttműködés kedvező hatásainak erősítése érdekében.

Az aktuális programozási periódusban kifejtett erőfeszítések dacára, a regionális fejlesztési programok (például az 1. célkitűzés regionális programjai) és a határokon átívelő programok közötti különbségek nem mindig eléggé érzékelhetőek, és ez bizonyos esetekben a különféle Interreg-programoknál is meg-

figyelhető. Egyes fejlesztési projektek lehatárolása nem eléggé világos, és sokszor szükséges lenne szorosabb kapcsolatot találni a projekt és az érintett program célkitűzései között.

Az egyes programtípusok (különösen a regionális és határ menti programok) közötti különbségeket erősíteni szükséges, a határ menti programok esetében elsősorban a kiegészítő, együttműködési elemek hangsúlyozásával. Ezeket a szempontokat mind a programozás (célhierarchia, támogatandó tevékenységek, kiválasztási kritériumok) során, mind a projekt kiválasztás során fokozottan érvényesíteni szükséges.

A határon átnyúló együttműködés esetében, a regionális és helyi szint stratégiai tervezési kapacitásának növelése kulcskérdés. A programozás minden lépését a területi szereplőknek közösen kell megtenni, egyfajta „közös térségi tudat” keretében, a valóban közös és a többi programot kiegészítő támogatandó tevékenységek azonosítása érdekében.

A programoknak a közös problématerületekre kell koncentrálnia, és ezt lehetőleg az együttműködő programtárségek definiálása során is célszerű minél jobban szem előtt tartani. Különösen érvényes ez a transznacionális programok esetében.



Vorarlbergben (Ausztria), a „SPEAK” Interreg-projekt pedagógiai eszközöket biztosít az idegen nyelveket tanító tanárok számára

A programok irányításának egyszerűsítése

Az Interreg- és szomszédsági programoknak egyszerre sokféle feltételnek kell megfelelni. Ezen feltételek, beleértve a belső és külső EU-források menedzsmentjének alapjaiban különböző feltételrendszerét vagy a különböző országok eltérő nemzeti vagy regionális szabályozását, meglehetősen bonyolult keretfeltételeket teremtenek a pályázati, értékelési és végrehajtási eljárások esetében. A tervezés során kötött – legtöbb esetben elkerülhetetlen – kompromisszumok gyakran meglehetősen bonyolult, összetett és változó pályázati feltételeket eredményeznek, amelyekkel a pályázók sok esetben nehezen birkóznak meg.

Annak érdekében, hogy a programokba a lehetséges partnerek lehető legszélesebb körét be lehessen vonni, és a projektjavaslatok kiválasztását szakmailag megalapozottan lehessen elvégez-



Ylammilly (Finnország): egy átalakított katonai bázison létrehozott óvoda

ni, a pályázati feltételek egyszerűsítése elkerülhetetlen lenne. Ezért már az európai és nemzeti szabályozás elkészítésekor lehetőséget kéne teremteni a területi együttműködés speciális közös projektjeivel kapcsolatos feltételek biztosítására. Az Európai Bizottságnak és az egyes tagállamokban működő irányító hatóságoknak és közös titkárságoknak egyaránt fokozott erőfeszítést kell tenni a programok és projektek egyszerűsítése érdekében.

Következtetések

Az Unió „keleti végén” jelenleg folyó intenzív területi együttműködés sikere nagyon fontos egész Európa számára. Az együttműködésből leszármazó tanulságok és az abból fakadó lehetőségek nemcsak az érintett országok számára, hanem az egész Unió fejlődése és biztonsága számára is rendkívül fontosak. Ebből kifolyólag, a hatékonyság javításában minden tagország szerepet kell vállaljon.

A fentiek alapján, két kulcsfontosságú szempontot kell szem előtt tartani: egyrészt, a programcélok fókuszának erősítését, másrészt pedig az irányítási rendszer egyszerűsítését, hatékonyságának fokozását és a közös irányítás szabályainak újrafogalmazását.

Kelet-Európában, a kapcsolati rendszerek bonyolult összefüggéseit figyelembe véve, mesterséges és erőltetett módon nem lehet struktúrákat kiépíteni, mert az esetleges politikai és intézményi ellenállás könnyen megakadályozhatja még a reálisan kitűzhető célok elérését is. Ezért minden, az Európai Unión belüli és kívüli kulcsszereplőnek meg kell adni a lehetőséget arra, hogy az együttműködés minden fázisában érvényesíthesse alapelképzeléseit. Minden európai határrégióknak, transznacionális makrotérségnek meg kell találni saját megoldásait az együttműködés lehető leghatékonyabb formájának kialakításában.

Az Unió belső és külső határai időnként ideális teret jelentenek a változás irányításának kikísérletezésére és annak bebizonyítására, hogy tárgyalások révén közös megoldások találhatók a sokszor nagyon eltérő és komplex helyzetekre is. Helyénvaló lenne, ha ezeket a tapasztalatokat nemcsak a különböző országok között hasznosítanák, hanem minden egyes országban egyenként is, hasznot húzva azokból a sajátos „transzregionális” irányítási eszközökből, amelyeket a területi együttműködés működtetése során dolgoztak ki.