

FEJES ZSUZSANNA*

VAJDASÁG AZ EURÓPAI TERÜLETI EGYÜTTMŰKÖDÉSSEN – A DUNA STRATÉGIA

VOJVODINA IN THE EUROPEAN TERRITORIAL COOPERATION – THE DANUBE STRATEGY

ABSTRACT

The aim of the study is to present the position and possibilities of Vojvodina in the European territorial cooperation with special focus on the EU Strategy for the Danube Region. Firstly, I examine the external relations of Vojvodina. I analyse the institutionalisation and the future of the DKMT Euroregion and the Banat-Triplex Confinium EGTC from the aspect Vojvodina, because these co-operations are significant component of the European integration process.

The European territorial cohesion includes all the cross-border, transnational and interregional co-operations and democratic local and regional structures, forming under the identity of the EU Danube Strategy. This macro-regional strategy covers parts of 8 EU countries and 6 non EU countries (include Serbia) and faces numerous specific challenges: big socioeconomic disparities, underdeveloped potential of the Danube waterway, a unique environment threatened by pollution – to name just a few. Accordingly, there is a need for a stronger than usual cooperation dimension and for an integrated cooperative response across borders. Finally, I summarise how the Danube Strategy can achieve greater effect and reveal how macro-regional cooperation can help tackle local problems in Vojvodina, providing alternative solutions to problems stemming from legal and institutional differences of the border regions.

1. Bevezetés

Európa közép- és délkeleti térségének történelmi öröksége a rendszerváltásig fennálló mesterséges és zárt határok rendszere, amely szinte teljesen lehetetlenné tette a spontán, alulról szerveződő határon átvélő kapcsolatépítés lehetőségét a korábban szervesen összetartozó régiók között. A rendszerváltást követően azonban a térség határai mentén több olyan kezdeményezés indult el, amely a szubnacionális (regionális és lokális) szintek határon átnyúló kapcsolatainak kiépítésére irányult, amit azonban részben politikai okok, részben a szereplők tapasztalatlansága, részben pedig a még ki nem forrott jogi és közigazgatási környezet megnehezített.

Általánosságban elmondható, hogy a határon átnyúló együttműködés intézményei, a régiók határon átnyúló külkapcsolatai még mindig jelentős mértékben hiányoznak, vagy állami fennhatóság biztosítása mellett formálódnak a nemzetközi jog keretei között. A térség legnagyobb lemaradása a horizontális kapcsolatépítésben mutatható ki. Ez a probléma érzékelhető valamennyi ország jog- és intézményrendszerében, és ennek hátrányos következményei tapasztalhatók az intézményesült régióközi együttműködések kiépítésének megkésésében.

Ugyanakkor a határok megnyitásával a szemléletváltás igénye mellett a jól működő nyugat-európai minták, a vonatkozó jogi normák és pénzügyi támogatási eszközök is megnyíltak a határon átnyúló együttműködések számára, miközben a térség egyes országai

* PhD egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem ÁJTK Politológiai Tanszék.

más-más jogviszonyban állnak az európai integrációval. A határ menti együttműködések helyzete tovább erősödött a 2007–2013 közötti költségvetési időszakban, azok jóval hangsúlyosabb szerepet kaptak az EU regionális és kohéziós politikájának formálásában.

Vajdaság különleges helyet foglal el a Kárpát-medence régiói között. Történelmi, etnikai, kulturális és gazdasági öröksége folytán olyan európai régió, amely Szerbiának az egyik legértékesebb Európára nyíló „kapuja”.¹ Vajdaság határon átnyúló kapcsolataiban a szoros lakossági, rokoni, baráti kapcsolatok, valamint a közös kultúra és identitás mellett az évszázados hagyományokra visszanyúló gazdasági és infrastrukturális hagyományok dominálnak. A határon átnyúló kapcsolatokat megalapozza a történelmi összetartozás, a földrajzi közelség, valamint az Európai irányába megjelenő infrastrukturális hálózati összeköttetések. Vajdaság földrajzi szempontból három nagy tájegységre osztható – a Tisza, Duna, és Száva térségformáló hatásának köszönhetően – Bácskára, Bánátra, és Szerémség-re. A folyók az Európa irányába történő összeköttetést jelképezik, közös kulturális identitásformáló erővel bírnak, miközben a térségen halad keresztül a X. európai közlekedési folyosó, amely szintén összeköti Közép-Európát a Balkánnal. Az uniós fejlesztési programoknak köszönhetően ezekben a kapcsolatokban újabb és újabb dimenziók nyíltak meg Vajdaság számára az Európához történő közeledésre.

Tanulmányomban vizsgálom, hogy milyen lehetőségei vannak Vajdaságnak a határon átnyúló kapcsolatok kiépítésére, az európai területi együttműködési folyamatokba való bekapcsolódásra, tekintettel az új területi dimenzióban formálódó „makroregionális” léptékű Duna Stratégiára.

2. Vajdaság státusza Szerbiában és lehetőségei a határon átnyúló kapcsolatokban

Vajdaság közigazgatási státusza Autonóm Tartomány, amely a Szerb Köztársaság Alkotmánya szerint olyan – Alkotmánnyal alapított – területi közösség, ahol a polgárok a tartományi autonómiára való jogukat valósítják meg, illetve az alkotmánnyal és statútumukkal összhangban szabályozzák az általuk alakított szervek jogkörét, megválasztását és munkáját.²

2009. november végén fogadta el a szerb parlament Vajdaság hatásköri törvényét, amely 2010. január 1-jén lépett hatályba és tovább erősítette a tartomány közigazgatási autonómiáját. Az elfogadott hatásköri törvény értelmében Vajdaság saját parlamenttel és végrehajtó szervvel (tartományi kormányzat) rendelkezik, nemzetközi szinten önálló képviselőre van lehetősége. A határon átnyúló együttműködések szempontjából leglényegesebb a régióközi együttműködést szabályozó 3. szakasz, amely lehetővé teszi:

- a más államok megfelelő területi egységeivel (régióival) való területi együttműködést – a Szerb Köztársaság külpolitikájának keretében és a Szerb Köztársaság területi egységének és jogrendjének tiszteletben tartásával, valamint
- a régióközi együttműködések megkötését.

Előremutató eleme a törvénynek, hogy külön kiemeli az európai és demokratikus értékek fontosságát, kimondja, hogy „Vajdaság olyan régió, amelyben hagyományosan ápolják az európai elveket és értékeket”. Deklarálja, hogy a tartomány önállóan is „tagja lehet az európai és nemzetközi régióegyesületeknek és a saját hatásköreinek keretében képviselőket nyithat Európa régióiban, illetve Brüsszelben, a törvénnyel és a statútummal összhangban.”³

Vajdaság Statútuma a tartomány legmagasabb szintű jogszabálya, amely rendelkezik az autonóm tartomány jogállásáról, meghatározza a tartomány alapértékeit, területi beosztását, valamint rögzíti, hogy a tartomány jogi személy. Az alapértékek között hangsúlyozza a multikulturalizmust, multikonfeszionalizmust és az egyéb európai elveket és értékeket.⁴ A határon átnyúló együttműködések szempontjából kiemelendő, hogy Vajdaság Autonóm

Tartomány Kormányának külön Titkársága foglalkozik a regionális és nemzetközi kapcsolatokkal. A képviselőházon belül pedig létrejött az Európai Integrációs és Nemzetközi Regionális Együttműködési Bizottság, amelynek fő feladata, hogy ápolja a regionális együttműködések, részt vegyen a szomszédos országokkal folytatott együttműködésekben, valamint a régióközi együttműködés érvényesítésében. Ebben a feladatkörében több régióval írt alá együttműködési protokollt és szándéknyilatkozatot, a legintenzívebb kapcsolatot a határon túli régiók közül Bács-Kiskun megyével, Vukovár-Szerém megyével, valamint a Stájer Tartomány Parlamentjével tartja fenn.⁵

Vajdaság Autonóm Tartomány 2002 óta tagja az Európai Régiók Gyűlésének (AER – Assembly of European Regions), amelynek fő célja az európai régiók összefogása, a közös európai érdekek hangsúlyozása, valamint az EU tagállamai és a harmadik országok közötti szolidaritás megerősítése. Az AER támogatja mindazokat az uniós programokat, amelyek Európa régióinak szoros együttműködését hivatottak elősegíteni. A délkelet-európai országok közigazgatási rendszerének decentralizációját és demokratizálódási folyamatát a térség országaival történő együttműködés ösztönzésével, képzési programokkal, valamint a helyi és regionális szereplők programokba történő bevonásával segíti elő. Az AER az integrációs folyamatban való aktív közreműködéssel, Közép-Kelet-Európa és Délkelet-Európa régióinak az Unióhoz való közelebb vitelével közvetítő szerepet kíván betölteni az EU és a csatlakozási szándékukat deklaráló államok között.⁶ A tagság révén Vajdaság számára lehetővé válik az európai integrációs folyamatokba való gyorsabb bekapcsolódás, az európai jogalkotás és az uniós politikák regionális együttműködésre való alkalmazásának megismerése is.

A határon átnyúló kapcsolatok megerősítésére vonatkozóan Szerbia 2008-ban írta alá az Európai Unióval az új Európai Partnerségi Megállapodást, amely lehetőséget nyújt az IPA (Instrument of Pre-Accession Assistance) programokban való részvétellel. Ezen programok megvalósításához alapot jelentenek a 2004–2006 közötti INTERREG Közösségi Kezdeményezés és a Phare CBC programok végrehajtásában szerzett tapasztalatok. Az IPA program a 2007–2013-as programozási időszakban a csatlakozás előtt álló országok strukturális és kohéziós politikájának támogatását tűzte ki célul, amelynek keretében a külső határok mentén elhelyezkedő régiókban a tagjelölt (pl. Horvátország) és potenciális tagjelölt (pl. Szerbia) országok részére nyújt támogatást.

A Magyarország–Szerbia IPA Határon Átnyúló Együttműködési Programot az Európai Bizottság 2008. március 25-én fogadta el. A Program keretében hét évre összesen 50,1 milliárd Euró közösségi támogatás áll rendelkezésre. Annak ellenére, hogy a program a 2007–2013-as programozási időszakra vonatkozik, az első pályázat kiírásokra magyar-szerb viszonyban csak a 2009. év végén került sor. A program öt komponensen keresztül érvényesül: átmeneti támogatás és intézményfejlesztés, határon átnyúló együttműködés, területfejlesztés, humán erőforrás-fejlesztés, vidékfejlesztés. A különböző projektek megvalósítására az „Infrastruktúra és Környezet”, valamint a „Gazdaság, Oktatás és Kultúra” prioritási tengelyek keretében kerülhet sor, amely programok lebonyolítása közös pénzügyi forrásból, egységes szerkezetben történik, közös döntéshozatal alkalmazásával.⁷

3. Vajdaság az európai területi együttműködésben: Eurorégió vs. EGTC

A határ menti kapcsolatok elmélyülése előbb-utóbb szükségszerűen azok intézményeinek kialakulásához vezet. Az európai szervezetek közül az Európa Tanács és az Európai Unió igyekezett megfelelő és hatékony jogi eszközöket kidolgozni a határ menti együttműködések kialakulását akadályozó nehézségek felszámolására.

Az Európa Tanács 1980-ban elfogadott Madridi Keretegyezménye⁸ volt európai szinten

az első jelentős dokumentum, amely a határ menti együttműködések átfogó szabályozását kísérelte meg. A Keretegyezmény legfőbb célja, hogy a változatos jogi és politikai berendezkedéssel bíró államok szuverenitásának megőrzése mellett megteremtse a két- és többoldalú regionális megállapodások kereteit, életre keltve ezzel az eurorégiókat. A határon átnyúló együttműködések vonatkozásában Szerbia még nem írta alá a Madridi Keretegyezményt. A jövőben azonban Szerbia számára mindenképpen előnyös lehet a Madridi Keretegyezmény és Kiegészítő Jegyzőkönyveinek aláírása a már meglévő és működő euroregionális együttműködések továbbfejlesztése szempontjából, hiszen a helyi önkormányzatiság és a területi autonómia terén az európai normák alkalmazásának hiánya jelentős mértékben akadályozhatja a határokon átívelő kooperációk további fejlődését.

Az Európai Unió integrációs folyamata, a 2004. évi, majd a 2007. évi keleti bővítés megváltoztatta az EU szomszédságpolitikai környezetét. Vajdaság számára ez kedvező pozíciót jelent, hiszen a magyar–román–szerb hármashatár mentén a szubnacionális szintű integrálódás a szomszédságpolitika keretében még inkább lehetővé válik. Újabb eszközök nyílnak meg a jószomszédi kapcsolatok javítására a már meglévő határ menti politikák hatékonyabbá tételével, a régióközi kapcsolatok elmélyítésével, és a párbeszéd szélesebb társadalmi alapokra helyezését. Az intézményesülés folyamatában az igazi áttörést az EU regionális politikájának negyedik, 2007–13 közötti programozási időszaka jelenti, amely a támogatáspolitikai önálló célterületévé⁹ léptette elő az európai területi együttműködést, nemcsak pénzügyi, hanem immár jogi vonatkozásban is: létrehozott egy új, jogi személyiséggel felruházott egységes határon átnyúló intézményt, amely az 1082/2006/EK rendelettel európai területi együttműködési csoportosulás (továbbiakban: EGTC) elnevezéssel került elfogadásra.

Ezzel az Európai Unió eszköztárában is létrejött a határon átnyúló együttműködésekre alkalmazható uniós jogi modell, mégis úgy tűnik, hogy a valódi jogharmonizáció elmaradt, hiszen a rendelet a harmadik országokra (így Szerbiára is) csak bizonyos feltételek megléte esetén alkalmazható. Ezért a nem EU-tagállamokban többnyire fennmaradnak a tradicionálisan már meglévő egyéb, eurorégiós határon átnyúló intézményi formák, felerősítve ezzel a párhuzamosságokat, és megkérdőjelezve az egységesítés sikerét. Felmerül tehát a kérdés, hogy az eurorégió vagy az EGTC lehet a hatékonyabb együttműködési forma a Vajdaság régiókapcsolatainak alakításában?

3.1. DKMT Eurorégió

A Duna–Körös–Maros–Tisza (továbbiakban: DKMT) Eurorégió a magyar–román–szerb hármashatár-térség szerveződése 1997. november 21-én alakult meg, négy magyar megye (Békés, Bács-Kiskun, Csongrád és Jász-Nagykun-Szolnok), négy román megye (Arad, Hunyad, Krassó-Szörény és Temes) és a szerbiai Vajdaság Autonóm Tartomány részvételével.¹⁰ Az eurorégió intézményesülési folyamatát hosszas előkészítő munka előzte meg, amelynek eredményeképpen először kétoldalú együttműködési megállapodások születtek, amelyek segítettek a három különböző jogi, politikai és közigazgatási berendezkedésű ország határregiót közös egységbe fogni.

A hármashatár térség geo- és biztonságpolitikai szempontból kényes, etnikailag heterogén, ugyanakkor természet- és gazdaságföldrajzi, valamint kultúrtörténeti szempontból többnyire egységes régiónak tekinthető. A Duna-Tisza közének déli része, valamint a Körösök és a Maros vidéke viszonylag homogén természeti adottságú területek, amelyek az első világháború végéig gazdaságilag is önálló egységet képeztek. A közigazgatási és intézményi struktúrák különbözősége, a különféle nemzetállami és politikai szempontok, valamint a pénzügyi/fejlesztési források hiánya akadályozták, viszont a kulturális, a nyelvi, a történelmi fejlődés területén meglévő azonosságok, az európai folyamatokhoz való csat-

lakozás szándéka és a gyorsabb gazdasági fejlődés lehetősége segítették az együttműködés kereteinek létrehozását.¹¹

Az eurorégió a megyei (tartományi) vezetők kölcsönös érdekelismerése nyomán jött létre, azonban működése már a kezdetek kezdetén nehézkesnek bizonyult, a délszláv válság 2000–2001-ben zajló folyamatai átmenetileg működésképtelenné tették az eurorégiót. A háborús helyzet miatt Vajdaság még formálisan sem volt képes eleget tenni az együttműködésben vállalt kötelezettségeinek.¹²

Az együttműködés 2003-ban szervezeti reformon ment keresztül, melynek eredményeképpen a klasszikus euroregionális struktúra mellett a szervezetrendszer része lett a Koordinációs Bizottság, amely a döntés-előkészítés hatékonyságának biztosítása és a DKMT működésének segítése érdekében létrehozott 3 fős szerv. A jogi személyiséggel bíró munkaszervezet, a DKMT Eurorégió Fejlesztési Ügynökség Kht. feladata lett a közös fejlesztési programok előkészítése és menedzselése. A struktúra lényege a jogi személyiségű gazdasági társaság és a regionális együttműködés politikai szervezetének szétválasztása. A reformok által és az új struktúra révén kétszereplőssé vált az eurorégió: egy nyitott konzultatív politikai fórum és egy bejegyzett jogi-gazdasági státuszú operatív jellegű munkaszervezet működik egymás mellett. A munkaszervezet egy zárt társaság, melynek alapítói az eurorégiót 1997-ben létrehozó közhatalmi szervezetek. Az alapítók a taggyűlésen keresztül érvényesítik alapítói jogait, és hozzák meg döntéseiket azokról a fejlesztési elképzelésekről, melyek végrehajtásához a munkaszervezet alkalmas szereplőnek látszik.

A DKMT Eurorégió 2005-ben elfogadott területfejlesztési stratégiája valamennyi önkormányzati, gazdasági és civil szereplőjének részvételére építve, azok érdekeit figyelembe véve határozza meg az együttműködés hosszú távú célrendszerét.

A DKMT Eurorégió működése azonban ma is akadozik, a szervezeti reform ellenére tovább gátolják az együttműködést az eltérő politikai rendszerek és centralizált, bürokratizált tagállami kompetenciák. Bár az együttműködés által kitűzött célok megfelelő tartalom tudnának biztosítani az együttműködésnek, a résztvevők nem használják ki a hármashatár jellegéből fakadó előnyöket. A DKMT működésének elmúlt évei bizonyítják, hogy a térségi kapcsolat már túllépett az azt kezdeményező területi (megyei és tartományi) szereplők kompetenciáin, mellettük erősíteni kellene a kisebb, konkrét bi- és trilaterális intézményszerű interregionális együttműködések formáit, a kistérségi, város és településszövetségeket, valamint a nagy- és középvárosok kapuváros „gateway” szerepét, valamint azokat a tranzitfunkciókat, amelyek a településközi kapcsolatokat fogják össze.¹³

3.2. Banat-Triplex-Confinium EGTC

A DKMT Eurorégió nehézkes szervezetére reagálva 2009. december 10-én indultak meg a Banat–Triplex–Confinium Korlátolt Felelősségű EGTC (továbbiakban: BTC-EGTC) létrehozására irányuló folyamatok, melynek megalapítását 2008-ban Mórahalom és a romániai Zsombolya önkormányzata közösen kezdeményezte. Az elképzeléshez 37 magyar és 37 román település csatlakozott, valamint szerbiai részről a Vajdaság egyes önkormányzatai, bácskai és bánati települések vettek (volna) részt. Az együttműködés hivatalosan 2011. január 11-én jött létre az Európai Unió fentebb említett 1082/2006/EK EGTC rendelete alapján, azonban a vajdasági tagok nélkül.

Az alapító tagok a térség helyzetéből adódóan elve három országot érintő együttműködésben gondolkodtak, így az együttműködés előkészítése és a települések bevonása érdekében 2009-ben Mórahalom és Magyarkanizsa együttesen adott be pályázatot határon átnyúló programokra. Az erről szóló IPA kiírás keretében területfejlesztési stratégiaalkotás és ágazati operatív programok (turizmus, megújuló energiaforrások felhasználása, élelmiszeripari lehetőségek)

kidolgozása kezdődött meg. Ezzel Európa első olyan háromoldalú EGTC-je jöhetett volna létre, amelyben uniós tagállamok mellett harmadik országbeli résztvevő is szerepel.

Az EGTC létrehozása körüli nehézségek ugyanakkor rávilágítanak az EU külső határain jelentkező közös problémára: azon tagállamok esetében, amelyek nem EU-tagállamokkal határosak, de azokkal folytatnak együttműködést, az EU EGTC rendelete közvetlenül nem alkalmazható. A vajdasági önkormányzatok taggá válásához az alábbi feltételeknek kellene teljesülni:

- az EGTC-ben legyen legalább két EU-tagállamból származó résztvevő, valamint
- az EGTC iránt érdeklődő, harmadik országbeli partner bevonásához elengedhetetlen, hogy a harmadik ország (jelen esetben Szerbia) alkosson meg egy olyan EGTC rendelethez kapcsolódó belső nemzeti szabályt, amely lehetővé teszi az EGTC létrehozását, tekintettel arra, hogy az EGTC alapításához minden részt vevő állam részéről jóváhagyás kell; vagy
- a részt vevő tagállamok (Magyarország és Románia) és a nem uniós tag harmadik ország (Szerbia) kössön együttműködési megállapodást, ugyanis ezzel adnak felhatalmazást a hatóságaiknak a határon átnyúló együttműködés kialakítására.¹⁴

Az EGTC kialakításának lehetőségei Vajdaság esetében jelentősen függenek az együttműködni kívánó partnerektől, hiszen ebben az esetben két EU-tagállambeli résztvevő mellett vonható be harmadik állambeli tag az EGTC-be. Ezzel az első feltétel teljesült, de a második két feltételt a szerb központi kormányzat nem teljesítette. Ugyanakkor elmondható, hogy Szerbia továbbra is a magyar–szerb–román háromoldalú kapcsolatok továbbfejlesztésében érdekelt, azonban az önálló jogi személyiséggel rendelkező BTC-EGTC vajdasági tagjainak felvételéhez – uniós tagság híján – egy szerbiai nemzeti jogszabály elfogadása és mindhárom ország illetékes állami hatóságainak jóváhagyása szükséges.

A továbbiakban fontos kérdés lesz, hogy miként kapcsolható be Szerbia mint nem EU-tagállam az uniós tagok által kezdeményezett EGTC-jellegű együttműködésekbe. Ezért lenne fontos az Európa Tanács által kidolgozott, a Madridi Keretegyezmény és annak Kiegészítő Jegyzőkönyveinek elfogadása, amely az EU-n kívüli országok számára is egységes intézményesült formát biztosítana a határon átnyúló együttműködésekre vonatkozóan, így betölthetné a jelenleg fennálló joghézagot.

4. Új lehetőség a területi együttműködésben: az Európai Unió Duna Stratégiája

A Duna-térség Európa egyik leginkább változó és folyamatosan megújuló térsége, amely a kb. 2840 kilométer hosszú Duna folyó és annak vízgyűjtő területe mentén 115 millió lakosú völgyet fog össze, egészen a Fekete-erdőtől a Fekete-tengerig. A Duna nemcsak földrajzi értelemben kapcsolja össze a területén élő népeket, hanem olyan közös együttműködési lehetőséget is biztosít, amelyben jelentős szerepet töltenek be az érintett helyi és regionális önkormányzati szereplők, valamint az államok. Ebben az összefogásban benne rejlik a nemzeti, a regionális és a helyi identitás kérdése, a határok elválasztó és összekötő szerepének problémája, valamint a gazdaságilag összetartozó régiók együttműködéseinek lehetősége.

A Duna régióban összeköttetést kell teremteni az emberek, az ötleteik, illetve a szükségleteik között. A közlekedési hálózatok kapcsolódási pontjait modernizálni, az informatikai rendszerekhez való hozzáférést pedig bővíteni kell. A jobb infrastruktúrának és az alternatív forrásoknak köszönhetően az energia olcsóbbá és biztonságosabbá válhat. A fenntartható fejlődés eszméjét, illetve a vonatkozó közösségi vívmányokat (acquis communautaire) szem előtt tartva egyensúly teremthető a fejlődés és a környezetvédelem között.

4.1. Az EU Duna Régió Stratégiájának kidolgozása

Az Európai Unió Duna Régió Stratégiája a Duna vízgyűjtő területéhez tartozó régiók és országok olyan makroregionális léptékű fejlesztési dokumentuma, amely egységes keretet teremt a fenti lehetőségek kihasználására, a hosszú ideje fennálló kapcsolatok intézményesített összefogására, és új lendületet ad a hosszú távú, stratégiai együttműködésnek.

1. táblázat. A Duna régióra vonatkozó Európai Uniós stratégia. Kiemelt kérdések koordinációja

Table 1. EU Strategy for the Danube Region. Coordination of Priority Areas

| I. cselekvési terv: A Duna régió összekapcsolása a többi régióval | |
|--|--|
| 1. A mobilitás és intermodalitás fejlesztése | Belvázi hajóutak Ausztria Románia Vasúti, közúti és légi közlekedés Szlovénia Szerbia Érdekelt: Ukrajna) |
| 2. A fenntartható energia használatának ösztönzése | Magyarország Cseh Köztársaság |
| 3. A kultúra és az idegenforgalom, valamint az emberek egymással való kapcsolatteremtésének előmozdítása | Bulgária Románia |
| II. cselekvési terv: Környezetvédelem a Duna régióban | |
| 4. A vizek minőségének helyreállítása és megőrzése | Magyarország Szlovákia |
| 5. Környezeti kockázatok kezelése | Magyarország Románia |
| 6. A biodiverzitás, a táj, valamint a levegő- és talajminőség megőrzése | Németország (Bajorország) Horvátország |
| III. cselekvési terv: A jólét megerősítése a Duna régióban | |
| 7. Tudásalapú társadalom kialakítása (a kutatás, oktatás és az információs technológiák segítségével) | Szlovákia Szerbia |
| 8. A vállalkozások versenyképességének támogatása | Németország (Baden-Württemberg) Horvátország |
| 9. Az emberi erőforrásba és képességekbe való befektetés | Ausztria Moldova |
| IV. cselekvési terv: A Duna régió megerősítése | |
| 10. Az intézményrendszer kibővítése és az intézményi együttműködés megerősítése | Ausztria (Bécs) Szlovénia |
| 11. A biztonság és a szervezett bűnözés jelentette kihívások leküzdése érdekében együtt végzett munka | Németország Bulgária |

Forrás: European Commission: Johannes Hahn announces priority area coordinators for EU Strategy for Danube Region. Annex. IP/11/124. Brüsszel. 3/2/2011.

A stratégia kidolgozásának főbb lépései:

- 2008. október 6–7-én Baden-Württemberg tartomány brüsszeli képviselője Duna Konferenciát rendezett, majd Danuta Hübner az Európai Bizottság akkori regionális politikáért felelős biztosa nyilatkozatában egy olyan Európai Duna Stratégia kidolgozását fogalmazta meg, amelynek hosszú távú célja egy új közép- és délkelet-európai növekedési tengely alapjainak megerősítése.
- 2009. május 6-án az Ulmban megrendezett Duna Csúcstalálkozó hat ország részvételével zajlott – Ausztria, Bulgária, Magyarország, Németország, Románia, Szerbia és Szlovákia –, amely egy közös együttműködési nyilatkozattal zárult, amelyben a „Duna-régiót” a 2014-ben induló új költségvetési periódusban közös európai kutatási és fejlesztési térségként definiálnák.

- 2009. június 18–19-án tartott ülésén az Európai Tanács 2009. június 19-i hivatalosan felkérte az Európai Bizottságot, hogy koordinálja és 2010 végéig dolgozza ki az Európai Unió Duna-térségre vonatkozó stratégiáját.
- 2009. október 22-én az Európai Bizottság 14 érintett országot vont be nyílt konzultáció keretében a Duna Stratégia kidolgozásába: az Unión belül Németországot (Baden-Württemberg és Bajorország), Ausztriát, a Szlovák Köztársaságot, a Cseh Köztársaságot, Magyarországot, Szlovéniát, Romániát és Bulgáriát, az Unión kívül pedig Horvátországot, Szerbiát, Bosznia-Hercegovinát, Montenegrót, a Moldovai Köztársaságot és Ukrajnát (a Duna menti régiókat).
- Az Európai Bizottság 2010. december 8-án elfogadott közleményében véglegesítette a Duna-régióra vonatkozó Stratégiáját¹⁵ és az ahhoz kapcsolódó Akciótervet.¹⁶

A stratégiában vázolt részletes cselekvési terv négy pilléren alapul, amely további tizenegy kiemelt területre van lebontva, és összesen 124 önálló projektet tartalmaz (*1. táblázat*). A 11 prioritási terület összefogása az ún. koordinátor tagállamok feladata. Ennek a rendszerét, valamint a koordinátor tagállamokat 2011. február 3-án Budapesten mutatta be Johannes Hahn az Európai Bizottság regionális politikáért felelős jelenlegi biztosa és Martonyi János magyar külügyminiszter. A koordinátorok kijelölésénél közös elv, hogy az egyes prioritások megvalósulásáért minden esetben legalább két ország felel, minden uniós tagállam legalább egy prioritás végrehajtását vállalja, és a koordinátori feladatokban a tagsággal nem rendelkező országok is aktív szerepet játszanak. Szerbia két prioritási területen is koordinátori szerepet tölt be: „A mobilitás és intermodalitás fejlesztése a vasúti, közúti és légi közlekedés” területén Szlovéniával és Ukrajnával, valamint a „Tudásalapú társadalom kialakítása (a kutatás, oktatás és az információs technológiák segítségével)” területén Szlovákiával.¹⁷

4.2. A Duna-stratégia működési elve: a többszintű kormányzás

A fenti táblázatban jól látható, hogy a Duna Stratégia új keretet és lehetőséget biztosít a többszintű kormányzás elmélyítéséhez, összefogja a korábban elkülönülten kezelt bel- és külpolitikai kapcsolatokat rendszerét. A többszintű kormányzás tartalmát az EU egészének gyökeres átalakulása formálja. A külső politikák (external policy) a globális szerepvállalás kiterjesztésével – a globális kormányzással, a szomszédságpolitika, a Nyugat-Balkán integrációja, és a Keleti Partnerség kiszélesítésével –, a belső politikák (internal policy) pedig az egyes ágazati politikák területi dimenziójának hangsúlyozásával járulnak hozzá a többszintű kormányzás fogalmának tartalommal való megtöltéséhez.¹⁸

A Duna Stratégia végrehajtására és a kormányzásra vonatkozó elképzelések a dokumentum 4. pontjában kerülnek rögzítésre, ahol megjelenik a konzultációs folyamat során is hangsúlyozott „3 NO” szabály, vagyis a Duna Stratégia megvalósításához nincsen szükség sem új uniós finanszírozásra, sem új uniós jogalkotásra, sem pedig új uniós struktúrára. Ez három dolgot jelent:

- „A stratégia nem nyújt új uniós támogatást. Egyéb nemzetközi, nemzeti, regionális vagy magánszférából származó támogatást szerezhet a régió, bár inkább a meglévő források jobb kihasználásán van a hangsúly;
- a stratégia miatt nem kell az uniós jogszabályokat módosítani, hiszen az Unió a huszonhét tagállama részére készíti jogszabályokat, nem pedig csak egy makrorégióknak. Bizonyos célok elérése érdekében – amennyiben ebben állapodnak meg – nemzeti, illetve egyéb szinten történhetnek változások.
- A stratégia nem hoz létre újabb struktúrákat. Végrehajtását már létező testületek végzik, amelyek kiegészítő jellegét maximalizálni kell.”¹⁹

4.2.1. Finanszírozás

Noha a stratégiához nem rendeltek külön uniós finanszírozási forrást, különböző uniós programok révén a régió máris jelentős támogatásban részesül. A stratégia célja egyrészt, hogy a már hozzáférhető támogatási összegek felhasználása – amelyek jelentős része már számos EU-program keretében rendelkezésre áll, pl. 100 milliárd euro a 2007–2013 időszakra vonatkozó Strukturális Alapokból, valamint jelentős mértékű IPA és ENPI forrásokból – hatékonyabban történjen, másrészt, hogy felhívja a figyelmet a makroregionális együttműködés jelentőségére a helyi problémák kezelésében.²⁰

A stratégia végrehajtásához szükséges pénzügyi háttérrel tehát a már meglévő finanszírozások e célra történő átcsoportosításával lehet megteremteni. Konkrét forrást képeznek az Európai Unió 2013-ig érvényes költségvetésében megszavazott, de még fel nem használt pénzek. Az lenne a cél, hogy a Duna Stratégia zászlaja alatt a részes államok közös, jó cél érdekében használják fel a még el nem költött forrásokat.

A nem EU-tagállamok esetében az EU szomszédságpolitikai és költségvetési szempontjai együttesen is meghatározóak. Az előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) mellett további források is rendelkezésre állnak, például a Nyugat-balkáni Befektetési Keret, valamint a nemzetközi pénzügyi intézmények és bankok pénzügyi eszközei (például az Európai Beruházási Bank 2007 és 2009 között 30 milliárd eurót fordított a hajózhatóságra és a szennyezés mentesítésre). Azt a lehetőséget sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a támogatásokat kölcsönrel kombinálva is igénybe lehet venni. Léteznek továbbá nemzeti, regionális és helyi források is, így a finanszírozáshoz való hozzáférés és a források vegyítése – különösen az uniós szint alatti köz-, illetve a magánforrásból származó pénzek – vezethet a Stratégia összehangolt működésének sikeréhez.²¹

4.2.2. Jogalkotás és intézményesülés

A makroregionális keretben folytatott együttműködés célja, hogy a pénzügyi és intézményi eszközök valamint a kitűzött feladatok, szakpolitikák közötti koordinációt hatékonyabbá tegye. E megközelítés lényege – amely a Balti-tengeri régióban már bevált –, hogy új jogszabályok és intézmények létrehozása helyett a különböző szakpolitikai területek és az érintettek közötti kapcsolatokat kell erősíteni.

A Duna Stratégia vonatkozásában a legkomolyabb fenntartások tehát azzal kapcsolatosak, hogy megvan-e a gondolkodásmód és az eljárások továbbfejlesztésére irányuló politikai akarat. Ezek a kihívások mind uniós, mind nemzeti szinten újfajta tudatosságot igényelnek, és megkövetelik, hogy az Európai Unió – alkalmazkodási képességét latba vetve – az európai kormányzás új koncepciója felé forduljon.

Az EU partnerségen alapuló belső kohéziója megfelelő választ ad a globalizáció által elindított gazdasági és társadalmi folyamatok dinamikájára. Az új területi politikában a funkcionális makrorégiók megjelenésével a területi egységek (NUTS 2, NUTS 3) hagyományos közjogi-adminisztratív lehatárolása nem képes megfelelni a többszintű kormányzás kihívásainak, amelyet sokkal rugalmasabb, többcsatornás intézményi működés jellemez.²² Az EU kohéziós politikájában a 2007–2013 közötti költségvetési időszakban az „Európai területi együttműködés” önálló célkitűzés szintjére emelésével egyre hangsúlyosabb szerepet kap az EGTC intézményi formájában megjelenő horizontális dimenzió, s ezen belül a funkcionális makrorégiók, amelyek egységes keretet biztosítanak az interregionális, transznacionális és határ menti együttműködések hálózatainak összefogására.

A Régiók Bizottsága 2010 májusában indította el a régiókat és a városokat megszólító, európai konzultációját a határokon átnyúló együttműködés uniós szabályozásáról. A válaszadók

szerint az EGTC lesz a jövőben a területi kohéziót szolgáló legfőbb uniós jogi eszköz. Emellett a többszintű kormányzás olyan kísérleti terepe, amely kétszintű kommunikációs csatornát hoz létre és az alulról induló kezdeményezés elve alapján működik, valamint közvetítő szerepet játszik a különféle határkérdések megoldásához. Az EGTC-ben megjelenő együttműködési formák sokfélesége a többszintű kormányzás olyan alapvető feltétele, melynek során az érdekelt felek kiválaszthatják, hogy milyen típusú együttműködési forma jelent kedvezőbb megoldást a Duna-makrorégió keretében kialakított határon átnyúló kapcsolataik fejlesztésére.

5. Összegzés: Vajdaság lehetőségei az európai területi együttműködésben – a Duna Stratégia

Összefoglalóan megállapítható, hogy a határon átnyúló együttműködések intenzitása Közép- és Dél-Kelet-Európában a nyugat-európai folyamatokhoz képest jóval kisebb fokú, a centralizált nemzetállam-építés és a nemzeti homogenizációs törekvések jelentős mértékben akadályozták az új minőségű (együttműködő) határrégiók kialakulását. Az EU külső, és új belső határai mentén az elmúlt két évtized során azonban folyamatosan alakultak ki határon átnyúló együttműködések.

Vajdaság számára több szinten lehetséges a kialakulóban lévő európai területi együttműködésbe történő bekapcsolódás, mégis jelenleg a Duna Stratégia bizonyulhat a legalkalmasabb eszköznek az európai kohéziós folyamatokban való részvételre. A Duna Stratégián keresztül Vajdaságnak lehetősége nyílik:

- a közép-európai együttműködés erősítésére,
- a nyugat-balkáni térség integrációs perspektívájának előmozdítására,
- a jószomszédi kapcsolatok ápolására, valamint a
- a térségben megjelenő érdekek hatékonyabb összefogására.

A Duna Stratégia a jószomszédi viszonyok elősegítésének újfajta eszköze lehet azáltal, hogy szoros együttműködések hoz létre konkrét szakterületeken a partnerországok között, valamint tovább erősíti a Nyugat-Balkán államainak folyamatos előrehaladását az európai integráció útján. A Duna Stratégia olyan lehetőség, amelynek az a rendeltetése, hogy az EU határain kívül is terjessze a békét, a stabilitást, a jólétet és a jogbiztonságot.

A Duna Stratégia keretében elfogadásra kerülő projektek megvalósításának egyik preferált jogi eszköze kétségtelenül az EGTC lesz. A továbbiakban tehát fontos kérdés, hogy miként kapcsolható be Szerbia mint nem EU-tagállam az Uniós tagok által kezdeményezett EGTC-jellegű együttműködésekbe.

A Régiók Bizottsága ezért javasolja, hogy vizsgálják meg, hogy a Duna-régió különleges földrajzi, történelmi és kulturális jelentősége miatt a délkelet-európai együttműködési térséget az EGTC-program (európai területi együttműködés) B irányvonalán belül az új makrorégió alapján megfelelően ki lehet-e igazítani. Ezáltal az európai kohéziós politika tekintettel lehetne az új makrorégióra, a Duna régióra, és együttműködések tehetné lehetővé egy egységes együttműködési térségben.²³

Ugyanakkor általánosan megfigyelhető decentralizációs folyamatok ellenére, a megosztott kormányzáshoz még nem adott valamennyi feltétel, hiszen a többszintű kormányzás feltételeit elsősorban a tagállamok hordozzák, így nemzeti szinten kellene erősíteni és alakítani a helyi és regionális önkormányzatoknak az európai politikai koordinációban való részvételét.

Az Újvidéken létrehozott „Young Citizens Danube Network” (YCDN) hálózat jó példája annak, hogy miként lehet a fiatal generáció körében dunai identitást és így európai identitást kiépíteni. Meg lehetne fontolni például egy „dunai ifjúsági hálózat” létrehozását is, amely hosszú távon szervezné a fiatalok közötti találkozókat, csere-, képzési és együttműködési programokat.²⁴

JEGYZETEK

1. Takács Zoltán (2008): Területi szerveződés és regionalizáció Szerbiában. In. Gábrity Molnár Irén–Mírnics Zsuzsanna: Regionális erőnlét. A humán erőforrás befolyása Vajdaságban. MTT Könyvtár 13. Szabadka. 123. old.
2. A Szerb Köztársaság Alkotmánya. 182–183. cikk. In. A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 98/2006. szám.
3. Törvény Vajdaság Autonóm Tartomány hatásköreinek meghatározásáról 3. szakasz. In. A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye. 99/2009. szám.
4. Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma. 1. szakasz. In. Vajdaság AT Hivatalos Lapja. 17/2009. szám.
5. Ebben a feladatkörében Vajdaság Autonóm Tartomány 1997/2000 és 2005 óta több régióval írt alá együttműködési protokollt és szándéknyilatkozatot. Lásd bővebben: <http://www.skupstinavojvodine.gov.rs/?s=Clanstvo&mak=Skupstina>
6. Soós Edit (2011): Kohéziós politika. Pólay Elemér Alapítvány. Szeged, 2011. 13–15. old.
7. A Tanács 1085/2006/EK rendelete egy csatlakozási támogatási eszköz (IPA) létrehozásáról (2006. július 17.). HL L 210 /82 31/7/2006.
8. A Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló, 1980. május 21-én, Madridban kelt Európai Keretegyezmény. ETS No. 106.
9. A 2007–13. költségvetési időszak három célkitűzése: (1) „Konvergencia” (2) „Regionális versenyképesség és foglalkoztatás” (3) „Európai területi együttműködés.”
10. A megállapodások Temes és Csongrád, valamint Arad és Békés megyék között 1992-ben; Arad, Temes, Bács-Kiskun, Békés, Csongrád, Jász-Nagykun-Szolnok megyék és a Vajdaság között 1994-ben jöttek létre; majd 1997-ben alakult meg az eurorégió. Később Jász-Nagykun Szolnok megye, Békés megye és Hunyad megye kivált az együttműködésből.
11. Nagy Imre (2009): Területfejlesztés és területi együttműködés a Dél-Alföldön. In. Nagy Gábor (szerk.): Dél-Alföld. A Kárpát-medence régiói 10. MTA RKK-Dialóg Campus. Pécs–Budapest. 472–473. old.
12. Nagy Imre–Csókási Eszter (2004): A DKMT eurorégió szerepe a magyar–román–szerbia–montenegrói hármashatár menti együttműködésben. I. m.: Nagy I., Kugler J. szerk. (2004): Lehet-e három arca e tájnak? Tanulmányok a délkeleti határ régió újraszerveződő kapcsolatairól. Békés- csaba–Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja.
13. Ricz András–Gábrity Molnár Irén (2010): Vajdaság régiókapcsolatai a Dél-Alfölddel. In. Soós Edit–Fejes Zsuzsanna: Régió a hármashatár mentén. SZTE ÁJK Politológiai Tanszék. 89. old.
14. Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete az európai területi együttműködési csoportosulásról. HL L 210 7/31/2006. Preambulum (16) bekezdés.
15. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Union Strategy for the Danube Region. COM(2010) 715. Brüsszel. 08/12/2010.
16. Action Plan. SEC(2010)1489 final. Brüsszel. 08/12/2010.
17. European Commission: Johannes Hahn announces priority area coordinators for EU Strategy for Danube Region. IP/11/124 Brüsszel. 3/2/2011.
18. A Régiók Bizottsága konzultációs jelentése – Több szintű kormányzásról szóló fehér könyv. Európa partnerségben történő építése. CdR 25/2010.
19. COM(2010) 715. 15. old.
20. IP/11/124 Brüsszel. 3/2/2011. 2. old.
21. COM(2010) 715. 14. old.
22. Fabrizio Barca: An Agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. 04/2009. 56–58. old.; 91–99. old.
23. A Régiók Bizottsága véleménytervezete – A Duna Régóra vonatkozó stratégia. CdR 86/2011. 89. plenáris ülés. 57. pont.
24. A Régiók Bizottsága véleménytervezete – A Duna Régóra vonatkozó stratégia. CdR 86/2011. 89. plenáris ülés. 22. pont.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Dieringer Jürgen–Laukó Patrícia–Schneider Gábor (2010): Új térségi perspektívák Közép-Európában? Górcső alatt az Európai Duna Régió Stratégia. Magyarországi Európa Társaság. Műhelytanulmányok. 2010/6. szám.
- Fabrizio Barca (2009): An Agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner Commissioner for Regional Policy. 56–58. old. és 91–99. old.
- Fejes Zsuzsanna (2010): A határon átnyúló együttműködések jogi és közigazgatási feltételei. Különös tekintettel a magyar határ régiókra. PhD-értekezés. Kézirat. Szeged.
- Fejes Zsuzsanna (2011): A Duna-stratégia a többszintű kormányzás rendszerében. Európai Tükör 2011/1. szám. 105–114. old.
- Nagy Imre–Csókási Eszter (2004): A DKMT eurorégió szerepe a magyar–román–szerbia–montenegrói hármashatár menti együttműködésben. I. m.: Nagy I., Kugler J. szerk. (2004): Lehet-e három arca e tájnak? Tanulmányok a délkeleti határ régió újraszerveződő kapcsolatairól. Békéscsaba–Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja. Nagy Imre (2009): Területfejlesztés és területi együttműködés a Dél-Alföldön. In. Nagy Gábor (szerk.): Dél-Alföld. A Kárpát-medence régiói 10. MTA RKK–Dialóg Campus. Pécs–Budapest. 441–479. old.
- Ricz András–Gábrity Molnár Irén (2010): Vajdaság régiókapcsolatai a Dél-Alfölddel. In. Soós Edit–Fejes Zsuzsanna: Régió a hármashatár mentén. SZTE ÁJTK Politológiai Tanszék. 76–93. old.
- Soós Edit (2011): Kohéziós politika. Pólay Elemér Alapítvány. Szeged. 2011.
- Takács Zoltán (2008): Területi szerveződés és regionalizáció Szerbiában. In. Gábrity Molnár Irén–Mirmics Zsuzsanna: Regionális erőnlét. A humánerőforrás befolyása Vajdaságban. MTT Könyvtár 13. Szabadka. 123–158. old.

JOGFORRÁSOK

- A Régiók Bizottsága konzultációs jelentése – Többszintű kormányzásról szóló fehér könyv. Európa partnerségben történő építése. CdR 25/2010.
- A Régiók Bizottsága véleménytervezete – A Duna Régóra vonatkozó stratégia. CdR 86/2011.
- A Szerb Köztársaság Alkotmánya. In. A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 98/2006. szám.
- A Tanács 1085/2006/EK rendelete egy csatlakozási támogatási eszköz (IPA) létrehozásáról (2006. július 17.). HL L 210 /82 31/7/2006.
- A Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló, 1980. május 21-én, Madridban kelt Európai Keretegyezmény. ETS No. 106.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete az európai területi együttműködési csoportosulásról. HL L 210 31/7/2006.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Union Strategy for the Danube Region. COM(2010) 715. and Action Plan. SEC(2010)1489 final. Brüsszel. 08/12/2010.
- European Commission: Johannes Hahn announces priority area coordinators for EU Strategy for Danube Region. IP/11/124 Brüsszel. 3/2/2011.
- Törvény Vajdaság Autonóm Tartomány hatásköreinek meghatározásáról. In. A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye. 99/2009.
- Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma. In. Vajdaság AT Hivatalos Lapja. 17/2009.