

**ETKRi arengud kohapeal:  
lisaväärtus ja probleemide lahendused**

**Kokkuvõte**

**Kokkuvõtte koostas  
METIS, GmbH**

**Kokkuvõtte ei kajasta Regioonide Komitee ametlikke seisukohti.**

Täiendav teave Euroopa Liidu ja Regioonide Komitee kohta on kättesaadav internetis aadressidel <http://www.europa.eu> ja <http://www.cor.europa.eu>.

Kataloogi number: QG-80-10-186-EN-C  
ISBN : 978-92-824-2522-0  
DOI : 10.2860/41298

© Euroopa Liit, 2010

Osaline kasutamine on lubatud, juhul kui allikat mainitakse selgesõnaliselt.

*Trükitud Belgias*

## Kokkuvõte

Käesoleva uuringu eesmärk on anda ülevaade Euroopa territoriaalse koostöö rühmituse (ETKR) hetkeseisust, tuua esile ETKRi lisaväärtus poliitilisel tasandil ja kohapeal ning anda panus õigusaktide läbivaatamise üle peetavatesse aruteludesse ja mitmetasandilise valitsemise osas tehtavasse töösse. Metoodikas on ühendatud faktiuuringud ja küsitlused loodud ETKRide kohta. Uuringus antakse ajakohastatud ülevaade riiklike sätete vastuvõtmise kohta, esitatakse kümne juhtumiuuringu üksikasjalik kirjeldus, tehakse kokkuvõtte peamistest järeldustest, suundumustest ja mudelitest ning esitatakse konkreetseid soovitusi.

Ettepanek ETKRi loomise kohta kasvas välja sellest, kui poliitilisel tasandil tunnustati vajadust luua õiguslik struktuur, mille raames saaksid koostööd teha eri liikmesriikide avaliku ja erasektori asutused. Vajadus oli eriti ilmne avaliku sektori vahendite kaasamisel piiriülestesse projektidesse.

### **Edusammud riiklike eeskirjade vastuvõtmisel kui ETKRide loomist soodustav tingimus**

ETKRi määrus (1082/2006) võeti vastu 5. juulil 2006. Liikmesriigid pidid riiklikud ja piirkondlikud sätted vastu võtma 1. augustiks 2007. Tegelik rakendusmenetlus on võtnud kauem aega, kui algselt eeldati:

rakendusprotsessi on nüüd lõpetanud 23 liikmesriiki. Esimene rühm riike (BG, HU, UK, GR, PT, RO) lõpetas ETKRi vastuvõtmisprotsessi juba 2007. aastal. Neile järgnes teine rühm (DK, EE, ES, FR, LT, PL, SK, SI) 2008. aastal, samas kui kolmas rühm (CY, CZ, FI, IE, IT, LV, LU, NL, SE) lõpetas protsessi 2009. aastal. 2010. aasta märtsi seisuga ei ole Austria, Saksamaa ja Belgia veel oma föderaalprotsesse lõpule viinud ning Malta ei ole määrust rakendanud.

### **Arengud kohapeal: loodud ETKRide suurem mitmekesisus**

- **ETKR Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai** loodi 2008. aasta jaanuaris esimese ETKRina ja see moodustab raamistiku koostööle Belgia ja Prantsusmaa kolme väga erineva haldustasandi asutuste vahel. Selle territoorium koosneb *de facto* laiendatud linnapiirkonnast, mille elanikkond on ligikaudu kaks miljonit. ETKRi kuulub 145 omavalitsust, Prantsusmaa riik, Prantsusmaa üks piirkond ja üks departemang, Belgia riik, Flandria ja Valloonia piirkonnad ning Vallooni ja flaami kogukonnad. Rühmituse

töökeeled on hollandi ja prantsuse keel ning kuigi selle ametlik peakorter asub Prantsusmaal, aktsepteerivad Prantsuse ametivõimud esmase õigusena EÜ määrust. See võimaldab töötajaid tööle võtta Belgia õiguse alusel. Selle ETKRi organisatsioonilised juured ulatuvad tagasi 1991. aastal loodud kohalike omavalitsuste alalise koostöökonverentsini (COPIT).

- **ETKRi Ister-Granum** kuulub 51 Ungari ja 38 Slovakkia kohaliku omavalitsust Ungari-Slovakkia piirialalt Esztergomi ümbruses. 2008. aasta septembris asutatud rühmitus oli teine loodud ETKR. Selle peamine ülesanne on Euroopa Liidu kaasrahastatavate piiriülese koostöö programmide ja projektide rakendamine. Samuti näeb rühmitus endal esindusrolli panuse andmisel ELi otsustusprotsessi ning tal on kavas avada oma esindus Brüsselis.
- **ETKR Galicia-Norte de Portugal** pooled on Xunta de Galicia (Hispaania) ja Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (Portugal). Rühmitus loodi 2008. aasta oktoobris, jätkates 1993. aastal rajatud Hispaania ja Portugali piirikoostöö kogukonna tegevust. ETKR ühendab erinevate detsentraliseeritud volitustega omavalitsusasutusi. Rühmituse tegevusvaldkond on lai ning ta on kaasatud operatiivse allprogrammi juhtimisse ja rakendamisse
- **ETKR Amphictyony** asutati 2008. aasta detsembris, et luua juriidiline isik üheksa Vahemere piirkonna riigi 63 kohaliku omavalitsuse koostööks, mis sai alguse 1991. aastal. Praegu kuuluvad rühmituse liikmete hulka 42 Kreeka, seitse Küprose, kolm Itaalia kohaliku omavalitsust ja üks Prantsuse kohalik omavalitsus. Rühmitusel on kavas liikmesust laiendada ning ta on avatud üksustele väljastpoolt ELi liikmesriike. Rühmitus on koostanud liikmete jaoks valge raamatu keskkonnaküsimuste, sh säästvuse ja energiatõhususe kohta.
- **ETKR Karst-Bodva**, mis registreeriti 2009. aasta veebruaris, ühendab kohalike omavalitsusi Gömör-Torna karstiala ja Bódva orupiirkonnast Ungari ja Slovakkia piiril. Selle eelkäija on 2001. aastal loodud Karsi europiirkond. Rühmitus on käivitamisetapis silmitsi seisnud mitmete väljakutsetega seoses rahaliste vahenditega ning suhetega kohalike ja piirkondlike naaberomavalitsuste ja nende riiklike ametiasutustega. Teada on antud ka keeleoskusega seotud probleemidest.
- **ETKR Duero – Douro** loodi 2009. aasta märtsis. Rühmitus kasvas välja 1993. aastal rajatud Hispaania ja Portugali piirikoostöö kogukonnast.

Rühmitusse kuulub 188 kohalikku omavalitsust (NUTS III), kaks ühendust, üks sõltumatu organisatsioon ja kaks ülikooli (ca 120 000 elanikku). Rühmitusel on olnud mõningaid probleeme abikõlblikkuse osas ELi eri hangetes (välja arvatud INTERREG).

- **ETKR West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerquerque-Cote d'Opale** registreeriti 2009. aasta märtsi lõpus. Selle Prantsusmaa liikmete hulka kuuluvad Prantsusmaa riik, Nord-Pas-de-Calais' piirkond, Nordi ja Pas-de-Calais' departemangud ning Dunkerque'i linnastu. Rühmituse Belgia liikmete hulka kuuluvad föderaalvalitsus, Flandria piirkond ja Lääne-Flandria provints. Rühmitus on välja arenenud aastakümnete pikkusest piiriülesest koostööst, mida on tugevdatud INTERREGi programmide kaudu. Kõnealust rühmitust nähakse mitmetasandilise valitsemise laborina ning piirkonna huvide edendamise foorumina.
- **ETKRi Eurorégion Pyrénées-Méditerranée** käivitamine põhines suures osas juriidilise isiku loomisel kahe Prantsusmaa piirkonna (Midi-Pyrénées ja Languedoc-Roussillon) ja kahe Hispaania *autonoomse piirkonna* (Kataloonia ja Baleaarid) koostöö- ja meetmeprotsessiks. Rühmitus registreeriti 2009. aasta augustis ja selle aluseks oli 2004. aastal 13 miljoni elaniku teenindamiseks loodud europiirkond<sup>1</sup>. Rühmituse neli asutajaliiget on andnud rühmitusele volitused arendada ja rakendada programme eri sektorites. Rühmitus kavatseb esindada ja edendada oma huve eri tasanditel ja eri foorumites.
- **ETKR Strasbourg-Ortenau** loodi 2010. aasta veebruaris. Rühmitus tegeleb juba töötajate töölevõtmisega. Rühmitusse kuuluvad Prantsusmaa Strasbourg'i linnastu, Saksamaa Ortenau maakond ning Offenburgi, Lahri, Kehli, Acherni, Oberkirchi linnad. Rühmitust iseloomustavad eriti tugevad piirkondadevahelised majandusliku integratsiooni sidemed, Euroopa institutsioonide kohalolu ja märkimisväärne pürgimine kodanike integratsiooni suunas. Algatusele pakkusid olulist toetust riigi tasandi poliitikakujundajad.
- **ETKR Hospital de la Cerdanya**, mis loodi 2010. aasta aprillis, esindab eriti huvitavat ja väljakutset pakkuvat ettevõtmist. Tegemist on haigla uue juhtimisviisiga, mis avaldab kohest mõju haiglapiirkonna (kahe riigi vahel asuva oru) ligikaudu 30 000 elanikule (17 000 elanikku Hispaania poolel ja 13 000 elanikku Prantsusmaa poolel). Rühmituse partnerid on Hispaanias

---

<sup>1</sup> Euroopiirkond hõlmas ka Hispaania Aragóni autonoomset piirkonda.

Kataloonia valitsus ning Prantsusmaal tervishoiuministerium, riiklik tervisekindlustus ja Languedoc-Rousilloni piirkonna haiglata piirkondlik amet.

- **ETKR Grande Region**, mis loodi 2010. aasta aprillis, on esimene näide ETKRi toimimisest piiriülese programmi haldusasutusena. ETKRi lähtepunktiks oli otsus luua nelja liikmesriiki hõlmav piiriülese koostöö programm. Otsuse tegemine ülesannete jagunemise kohta osalevate riikide vahel ei olnud lihtne. Seetõttu peeti ETKRi huvitavaks lahenduseks.

Teade **ETKRide ZASNET, ARCHIMED ja UTTS** loomise kohta saabus pärast käesoleva uuringu käsikirja valmimist. *Rühmitus ZASNET* asub Braganças (Portugal) ning selle partnerid on Portugalist (Terra Fria do Nordeste Transmontano ja Terra Quente Transmontana omavalitsuste liidud) ja Hispaaniast (Zamora ja Salamanca provintsid ja Zamora linn). Rühmitusel on kavas edendada liikmete piiriüleseid suhteid keskkonna, kultuuri, turismi ja majandusliku arengu valdkonnas, viia ellu ühisprojekte, tutvustada piirkonda väljaspool ning luua sünergiaid piirkonna negatiivsete demograafiliste arengute peatamiseks. ETKRi ARCHIMED (Vahemere saarestik) kuuluvad Sitsiilia piirkond (Itaalia), Baleaaride valitsus (Hispaania) ja Larnaca piirkondlik arenguagentuur (Küpros) ETKRi ametlik asukoht on Itaalias Taorminas. ETKRi eesmärgid on stabiilse koostööruumi loomine Itaalia, Hispaania ja Küprose territooriumil asuvate Vahemere saarte vahel, Euroopa Liiduga seotud ühiste huvide edendamine, omavaheline teabevahetus ning territoriaalse koostöö programmide, projektide ja meetmete rakendamine. Koostööd tehakse säästva arengu, maaelu arengu, kalanduse, transpordi, kultuuri, turismi, innovatsiooni, territoriaalse koostöö, energia ja rände valdkonnas. Liikmete kaasamine väljastpoolt Euroopa Liitu: ETKRi UTTS asutasid Ungari, Slovakkia ja Rumeenia kohalikud omavalitsused. ETKRi peamised eesmärgid on edendada majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse tugevdamist ning lähenemiseesmärkide saavutamist rühmituse liikmete geograafilisel territooriumil. Eelkõige püüab ETKR oma peamiste eesmärkide saavutamisega edendada koostööd territoriaalsete üksuste ja piirialadel tegutsevate erinevate organisatsioonide vahel, et parandada territooriumi elanike elukvaliteeti ning vähendada piirkondlikke erinevusi.

## **Üldised suundumused, kriitilised küsimused ja tulevikuväljavaated**

**2010. aastal on ETKRide poliitiline taust muutunud võrreldes sellega, mis valitses sel ajal, kui ETKRi määrust koostati ja propageeriti ning see**

**edukalt vastu võeti.** Lissaboni strateegia vastuvõtmine lisas ELi peamiste eesmärkide hulka territoriaalse ühtekuuluvuse ning majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse ning ETKRi instrument ise on välja töötatud just territoriaalse koostöö eesmärgil. Struktuurifondide programmiperiood 2007–2013 on nüüd täielikult rakendunud ning näitab kogu ELis kasvavat suundumust piirkondlike lähenemisviiside suunas programmide kujundamisel ja elluviimisel, pakkudes nii uusi võimalusi ETKRidele. Kõnealust tegevusvaldkonda laiendavad ka Interregi algatuse kaasamine ja makropiirkondade territoriaalsete strateegiate (Läänemere strateegia, Doonau piirkonna strateegia jne) edendamine. Lisaks käsitletakse ELi 2020. aasta strateegias mõningaid Lissaboni strateegia puudujääke, mida võib leida eriti rakendusmehhanismides. See on valdkond, kus ETKRidel on märkimisväärne potentsiaal.

**Makropiirkondlike strateegiate edendamisega seoses on ilmnemas ETKRide uued võimalused liidritena ühiste poliitikameetmete toetamisel ning sihipärase vahendina pikemaajaliseks pühendumiseks konkreetsete meetmete ühisele rakendamisele.** Makropiirkondlike strateegiate üks oluline lisaväärtus on keskendumine institutsioonidele ja partneritele prioriteetsete meetmete rakendamise juhtimisel. Siinkohal võiks kaaluda ETKRi kui uut aruteluraamistikku ja mitmesuguste ülesannete täitmiseks avatud instrumenti ühe võimalusena arendada ja tugevdada pühendumist uutele ühistele ülesannetele.

**Viivitused riiklike sätete rakendamisel ning teiste koostöömehhanismide olemasolu avaldavad mõju ETKRi algatuste territoriaalsele mudelile ja arengule.** Liikmesriikides erinevatel põhjustel tekkinud järjest suuremad viivitused vajalike sätete vastuvõtmisel on mõjutanud selgelt uute ETKRi algatuste arvu ja arengut. Mõningate ETKRi algatuste elluviimine ei ole mitme aasta jooksul õnnestunud. Sellel on olnud erinevad põhjused. Viivitused riiklike menetluste vastuvõtmisel on olnud probleem eelkõige Austrias ja Itaalias. Teistel juhtudel on valimiste tulemusel muutunud poliitiline taust viinud poliitilise toetuse muutumiseni. Enamikul analüüsitud juhtudel on probleemiks olnud see, et ETKRi instrumendi uurimine ja tõhus rakendamine on üldiselt väga keerukas protsess.

**Loodud ETKRid näitavad nn koostöö arenguliini vähem formaalselt koostöölt ametlikuma ja intensiivsema koostöö suunas.** Paljude ETKRide olulised eelkäijad on olnud europiirkonnad, Eurodistrict-piirkonnad, töökogukonnad ja muud ametlikud koostöövormid.

**ETKRide liikmesuse struktuuri iseloomustab tavaliselt mitme piirkondliku või paljude kohaliku tasandi partnerite ülekaal, samas kui riiklikke partnereid esineb ikka veel suhteliselt harva.** ETKRide mitmetasandiline struktuur on pigem erand kui reegel: enamik rühmitusi loovad partnerlusi sama haldustasandi partnerite vahel.

**Kuigi esindusorganitel on mitmetes ETKRides oluline roll, püüdlevad mõned EKTRid veelgi tugevama osaluse poole: mõned ETKRid on kavandanud mehhanisme paremate sidemete loomiseks kodanikuühiskonnaga (nt Ister Granumi kodanike parlament, Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai' linnapeade konverents).** ETKRi partnerite ühine otsuste langetamine sellistes küsimustes nagu personal, asukoht ja keeled toimub tasakaalustatud kontrolli põhimõttel.

**Suurem osa loodud ETKRe ei ole veel töötajaid tööle võtnud, kuigi enamikul juhtudel on see kavas lähitulevikus.** Selle on tinginud ETKRi eelarve ja erinevad riiklikud tööalased õigusaktid. Kuigi kõigis ETKRides on loodud aastaeelarved kooskõlas määruse nr 1082/2006 artikliga 11, on mitmeaastaste eelarvete loomine jätkuvalt erand. Sellegipoolest on oluline tagada ETKRi personal. Mitmel ETKRil on eraldi eelarve teavitustegevuse jaoks.



## Soovitused määruse nr 1082/2006 muutmiseks

### a) Liikmesus

- Edendada kolmandate riikide osalemist ETKRis, kaasates artiklitesse 1 ja 3 (olemus ja koosseis) kolmandad riigid ning luues seosed ühinemiseelse abi rahastamisvahendi (IPA) ning Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi (ENPI) määrustega.
- Uurida täiendavalt võimalust lubada teatud tingimustel erasektori organisatsioonide osalemist (määruse nr 1082/2006 artikkel 3).

### b) Liikmesriikide ülesanded

- Suurendada olemasoleva ETKRi kasutust ja liikumisruumi kohaldatava õiguse osas (artikkel 2), tuues illustreeritud näiteid määruse artiklis 1 sedastatud õigusliku hierarhia mõjude kohta.
- Rõhutada, kui oluline on saavutada ETKRi heaks kiitev otsus kolme kuu jooksul, nagu on sedastatud määruses (artikkel 4).
- Pakkuda koolitust ja tehnilist abi pädevatele asutustele.
- Kaaluda ETKRi määruse täiendavat ühtlustamist eesmärgiga saavutada ETKRi avalik staatus kõigis liikmesriikides.
- Vältida riiklike vahendite topeltkontrolli (artikkel 6) pädevate asutuste piisava nõustamise kaudu.

### c) Ülesanded ja eesmärgid

- Vältida ETKRi ülesannete kitsast või eksitavat tõlgendamist, muutes artikli 7 lõike 3 sõnastust.
- Toetada maaelu arengu lisamist ETKRi võimaliku ülesandena, muutes artikli 7 lõike 3 sõnastuse avatuks.
- Täpsustada, et ETKRid on de jure sobivad kandidaadid kõigis ELi rahastatavates programmides osalemiseks ilma, et neil oleks vaja täiendavaid partnereid.
- Anda täiendavaid suuniseid artikli 7 lõike 4 kohta – „politseitöö ja seadusloomega seotud volitused, justiitsküsimused ja välispoliitika” väljajätmine.

### d) Õiguskord

- Tõmmata selge piir kokkuleppe ja põhikirja sisu vahele, muutes artiklit 8 (kokkulepe) ja artiklit 9 (põhikiri) või kaaludes nimetatud kahest ühe väljajätmist.
- Lihtsustada töötajate töölevõtmist, uurides võimalust luua töösuhte mudel, mis ületab riiklike õigusakte.

- Anda täiendavaid suuniseid ETKRi loomise kohta seoses artikliga 10 (organisatsioon) eesmärgiga edendada proportsionaalsuse ja osalusdemokraatia põhimõtteid.
  - Täiendavalt selgitada artikli 10 lõiget 3 ETKRi vastutuse kohta „isegi kui [organite] selline tegutsemine ei kuulu ETKRi ülesannete hulka” või seda muuta.
  - Anda täiendavaid suuniseid ETKRi loomise kohta seoses artikliga 11 (eelarve) ja selle praktilise mõju kohta töötajate töölevõtmisele.
  - Anda täiendavaid suuniseid artikli 13 (avalik huvi) kohta eesmärgiga selgitada Euroopa Kohtu tõlgendusi.
-