

# **Helyi szintű EGTC-fejlemények: többletérték és problémák megoldása**

## **Összefoglaló**

**Ezt az összefoglalót a  
METIS GmbH készítette, és  
nem képviseli a Régiók Bizottságának hivatalos álláspontját.**

Az Európai Unióval és a Régiók Bizottságával kapcsolatban további információt a következő honlapokon talál: <http://www.europa.eu>, illetve <http://www.cor.europa.eu>.

Katalógusszám: QG-80-10-186-EN-C

ISBN: 978-92-824-2522-0

DOI: 10.2860/41298

© Európai Unió, 2010

Részleges sokszorosítás a forrás megnevezésével engedélyezett.

*Printed in Belgium*

## Összefoglaló

E tanulmány célja, hogy áttekintést nyújtson az európai területi együttműködési csoportosulás (EGTC) helyzetéről, bemutassa az általa politikai és helyi szinten nyújtott hozzáadott értéket, valamint hozzájáruljon a jogszabályok felülvizsgálatáról szóló vitákhoz és a többszintű kormányzással kapcsolatos, folyamatban lévő munkához. A módszertan tényszerű kutatáson és a létrehozott EGTC-kről szóló felméréseken alapul. A tanulmány friss információkat szolgáltat a nemzeti rendelkezések elfogadásáról, tíz esettanulmányt elemez részletesen, összefoglalja a legfontosabb eredményeket, tendenciákat és mintákat, illetve konkrét ajánlásokat fogalmaz meg.

Az EGTC-re vonatkozó javaslat egy olyan jogi struktúra szükségességének politikai elismeréséből fakadt, amelynek keretén belül a különböző tagállamok állami vagy akár magánszervezetei együtt tudtak működni. Ez az igény ott volt különösen sürgető, ahol az állami kiadások határokon átnyúló projekteket érintettek.

## A nemzeti jogszabályok elfogadása terén elért haladás mint az új EGTC-k létrejöttének kedvező feltétele

Az EGTC-ről szóló rendeletet (1082/2006/EK) 2006. július 5-én fogadták el. A tagállamoknak nemzeti és regionális rendelkezéseiket 2007. augusztus 1-jéig kellett elfogadniuk. A tényleges átültetési eljárások az eredetileg tervezettnél tovább tartottak.

Jelenleg 23 tagállam zárta le az átültetési folyamatot. Ezek közül az első csoport (BG, HU, UK, GR, PT, RO) már 2007-ben elfogadta az EGTC-t. A második csoport (DK, EE, ES, FR, LT, PL, SK, SI) 2008-ban lépett a nyomukba, míg a harmadik csoport (CY, CZ, FI, IE, IT, LV, LU, NL, SE) 2009-ben fejezte be az átültetési folyamatokat. Ami a 2010. márciusi helyzetet illeti, Ausztriának, Németországnak és Belgiumnak még be kell fejezniük szövetségi szintű folyamataikat, Málta pedig nem hajtotta végre a rendeletet.

## Helyi szintű fejlemények: egyre változatosabb EGTC-k

- Az **Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai EGTC**, a 2008 januárjában létrehozott első EGTC együttműködési keretet kínál egymástól jelentősen eltérő, három különböző közigazgatási szinten működő hatóság számára Belgiumban és Franciaországban. Illetékességi területe egy mintegy kétmillió lakossal rendelkező kiterjedt városi térség. A csoportosulásban részt vesz 145 település, a francia állam, egy francia régió és egy megye, a belga szövetségi állam, Flandria és Vallónia régiói, valamint a vallon és a flamand közösség. A munkanyelv a holland és a francia, és bár az EGTC hivatalos székhelye Franciaországban van, a francia hatóságok az európai bizottsági rendeletet fogadták el elsődleges jogként. Ez lehetővé teszi, hogy a belga jogszabályok szerint foglalkoztassanak személyzetet. A szóban forgó EGTC szervezeti gyökerei a helyi önkormányzatok közti együttműködés állandó konferenciájának (COPIT) 1991-es létrehozásáig nyúlnak vissza.

- Az **Ister-Granum EGTC**-hez 51 magyar és 38 szlovák helyi önkormányzat tartozik az Esztergom környéki magyar-szlovák határterületről. 2008 szeptemberében alapították, ez volt a második EGTC, amelyet létrehoztak. Elsődleges feladata az Európai Unió által társfinanszírozott, határokon átnyúló együttműködési programok és projektek megvalósítása. A csoportosulás olyan képviseleti szerepet is kíván játszani, amely hozzájárul az uniós döntéshozatali folyamathoz, és tervezi, hogy saját képviseletet nyit Brüsszelben.
- A **Galicia-Norte de Portugal EGTC** a Xunta de Galicia (Spanyolország) és a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (Portugália) szövetsége. Ezt a csoportosulást 2008 októberében alapították, és alapját az 1993-ban létrehozott spanyol-portugál határ menti munkaközösség képezi. Ez a csoportosulás olyan hatóságokat tömörít, amelyek különböző mértékben decentralizált hatáskörökkel rendelkeznek. Tág jogköre van, és részt vesz az operatív alprogram irányításában és végrehajtásában.
- Az **Amphictyony EGTC**-t 2008 decemberében alapították abból a célból, hogy jogi keretet adjon kilenc mediterrán ország 63 helyi önkormányzata közötti, 1991-re visszanyúló együttműködésének. A jelenlegi tagok között 42 görög, hét ciprusi, három olasz és egy francia települést találhatunk. A csoportosulás tagbővítést tervez, és a nem uniós országokból származó csoportosulások előtt is nyitva áll. Fehér könyvet dolgozott ki tagjai számára a környezetet érintő kérdésekről, ideértve a fenntarthatóságot és az energiahatékonyságot.
- A 2009 februárjában létrehozott **Karszt-Bódva EGTC** fórumot kínál a Gömör–Tornai-karszt és Bódva-völgy térségében működő helyi önkormányzatoknak a magyar-szlovák határ mentén. Elődje a 2001-ben létrejött Karszt Eurorégió volt. A kezdeti szakaszban számos kihívással kell megküzdnie, például pénzügyei vagy a szomszédos helyi és regionális önkormányzatokhoz és azok nemzeti közigazgatásaihoz fűződő viszony tekintetében. A csoportosulás esetében nyelvi jellegű problémákról is beszámoltak.
- A **Duero – Douro EGTC**-t 2009 márciusában hozták létre. A csoportosulás az 1993-ban létrehozott spanyol-portugál határ menti munkaközösségből fejlődött ki. 188 helyi önkormányzatot (NUTS III), két szövetséget, egy autonóm szervezetet és két egyetemet tömörít (egy kb. 120 000 lakosú területen). Ennek a csoportosulásnak problémái adódtak a jogosultsággal különböző uniós pályázatok esetében (az Interregen kívül).
- A **West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Cote d'Opale EGTC**-t 2009. március végén jegyezték be. Francia tagjai közé tartozik a nemzeti állam, Nord-Pas-de-Calais régió, a Nord és a Pas-de-Calais megyék és Dunkerque városa. Belga tagjai között található a szövetségi államot, a flamand régiót és Nyugat-Flandria tartományt. A csoportosulás hosszú évtizedek határokon átnyúló együttműködéséből fejlődött ki, amit az INTERREG programok is megerősítettek. Ez az EGTC a többszintű kormányzás munkaműhelyének számít, és platformot kínál a térség érdekeinek érvényesítéséhez.

- Az **Eurorégion Pyrénées-Méditerranée EGTC** legfőképpen abból a célból jött létre, hogy jogi keretet adjon annak az együttműködési folyamatnak és azoknak az intézkedéseknek, amelyeket két francia régió (Midi-Pyrénées és Languedoc-Roussillon) és két spanyol autonóm közösség (Katalónia és a Baleár-szigetek) közösen valósított meg. Az EGTC-t 2009 augusztusában jegyezték be, és arra az 2004-ben létrehozott Eurorégióra<sup>1</sup> épül, amely 13 millió polgár igényeit szolgálja. Négy alapító tagja megbízta azzal a feladattal, hogy programokat dolgozzon ki és hajtson végre különböző ágazatokban. A csoportosulás különböző szinteken és fórumokon kívánja képviselni és érvényesíteni érdekeit.
- A **Strasbourg-Ortenau EGTC**-t 2010 februárjában hozták létre. A csoportosulás nemsokára személyzetet is foglalkoztatni fog. Tagjai a francia Communauté Urbaine de Strasbourg, a német Landkreis Ortenau és a következő városok: Offenburg, Lahr, Kehl, Achern, Oberkirch. Ezt a csoportosulást különösen erős területi kohézió jellemzi a gazdasági integráció, az európai intézmények jelenléte és a civil integráció felé vezető úton elért figyelemreméltó előrehaladás tekintetében. A nemzeti szintű politikai döntéshozók jelentősen támogatták a kezdeményezést.
- A 2010. áprilisban létrehozott **Hospital de la Cerdanya EGTC** különösen érdekes és kihívásokkal teli vállalkozás. Egy kórház olyan új irányítási rendszeréről szól, amely közvetlen hatást gyakorol a határ menti vonzáskörzetben élő lakosságra egy olyan völgyben, ahol kb. 30 000 lakos él (17 000 a spanyol oldalon és 13 000 a francia oldalon). A részt vevő tagok spanyol oldalról a katalán kormány és francia oldalról az Egészségügyi Minisztérium, a nemzeti egészségbiztosító és Languedoc-Roussillon régió kórházainak regionális ügynöksége.
- A 2010. áprilisban létrejött **Grande Region EGTC** az első olyan EGTC, amely egy határokon átnyúló program irányító hatóságaként működik. Kiindulópontja az a döntés volt, amely szerint négy tagállam részvételével határokon átnyúló együttműködési programot indítanak. Nem volt egyszerű megállapodni a funkciók elosztásáról a résztvevő országok között, az EGTC tehát érdekes lehetőségnek tűnt.

E tanulmány kéziratának befejezése után kaptunk hírt a **ZASNET**, az **ARCHIMED** és az **UTTS** nevű EGTC-kről. A ZASNET EGTC székhelye Bragança (PT), portugáliai (Terra Fria do Nordeste Transmontano és Terra Quente Transmontana városainak szövetségei) és spanyolországi (Zamora és Salamanca tartománya, valamint Zamora városa) partnerekkel rendelkezik. A csoportosulás célja, hogy ösztönözze a határokon átnyúló kapcsolatokat a tagok között a környezetvédelem, a kultúra, a turizmus és a gazdasági fejlődés terén, közös projekteket kezdeményezzen, népszerűsítse a térséget a külvilág felé, valamint hogy szinergiákat teremtsen, ellensúlyozva a térség negatív demográfiai tendenciáit. Az **ARCHIMED** (Archipelago Mediterraneo) EGTC-t Szicília régió (IT), a Baleár-szigetek kormánya (ES) és Larnaca körzet fejlesztési ügynöksége (CY) hozta létre. Az EGTC hivatalos székhelye Taormina (IT). Célja egy stabil együttműködési térség létrejötte az Olaszországhoz, Spanyolországhoz és Ciprusához tartozó földközi-tengeri szigetek között; közös érdekeik érvényesítése az Európai Unióval szemben, tagjai közötti cserekapcsolatok, valamint területi

<sup>1</sup>

Az Eurorégióhoz tartozott Aragónia spanyol autonóm közösség is.

együttműködési programok, projektek és cselekvések megvalósítása. Tevékenységei a fenntartható fejlődés, a vidékfejlesztés, a halászat, a közlekedés, a kultúra, az idegenforgalom, az innováció, a területi együttműködés, az energiaügy és a migráció területére terjednek ki. Az UTTS EGTC-t magyarországi, szlovákiai és romániai helyi önkormányzatok alapították, és az Európai Unió kívüli partnerek is részt vesznek benne. Az EGTC elsődrendű célkitűzései a gazdasági és társadalmi kohézió erősítésének elősegítése és a konvergenciacélok előmozdítása a csoportosulást alkotó tagok földrajzi területén. Fő céljai között szerepel különösen a területi egységek és a határmenti régiókban működő különböző szervezetek közötti együttműködés fejlesztésének támogatása, a területen élők életminőségének javítása és a regionális különbségek csökkentése.

## **Általános tendenciák, kulcsfontosságú kérdések és jövőbeli kilátások**

**2010-ben az EGTC-k megváltozott politikai helyzetben találták magukat ahhoz képest, amely az EGTC-rendelet kidolgozása, népszerűsítése és sikeres elfogadása idején volt jellemző.** A Lisszaboni Szerződés elfogadása révén a „gazdasági és társadalmi kohézió” mellett a „területi kohézió” is az Unió legfőbb céljai közé került, és magát az EGTC-eszközt is éppen a „területi kohézió” céljához dolgozták ki. A strukturális alapok 2007–2013-ra szóló tervezési időszaka teljes mértékben aktív, és Unió-szerte egyre erősebb tendenciát mutat a regionális megközelítés a programok kidolgozásában és megvalósításában, ami új lehetőségeket nyújt az EGTC-k számára. Az Interreg kezdeményezés megvalósítása és a makrorégiókra vonatkozó területi stratégiák támogatása (balti-tengeri stratégia, Duna-stratégia) következtében szintén bővül ez a tevékenységi terület. Végül, de nem utolsósorban pedig az EU 2020 stratégia foglalkozik majd a lisszaboni stratégia egyes hiányosságaival, különösen a végrehajtási mechanizmusok terén – amely téren az EGTC-k komoly lehetőségekkel rendelkeznek.

**A makroregionális stratégiákat tekintve az EGTC-k előtt új lehetőségek nyílnak arra, hogy vezető szerepet vállaljanak a közös intézkedések iránti elkötelezettség támogatásában, és célirányosan elősegítsék a specifikus intézkedések közös végrehajtása iránti hosszabb távú elköteleződést.** A makroregionális stratégiák egyik legjelentősebb hozzáadott értéke az lesz, hogy az intézményekre és a partnerekre összpontosítanak a prioritást élvező intézkedések megvalósításának irányítása során. Az EGTC – mint új vitakeret és különböző feladatok végrehajtására nyitott eszköz – itt szóba jöhetne olyan lehetőségként, amely segít kiépíteni és megerősíteni az új, megosztott feladatok iránti kötelezettségvállalást.

**A nemzeti rendelkezések végrehajtásában mutatkozó késedelmek és más együttműködési mechanizmusok létezése hatást gyakorolt az EGTC-kezdeményezések területi jellemzőire és fejlettségére.** Ahol a tagállamokban különböző okokból kifolyólag nagyobb késlekedésekre került sor a szükséges rendelkezések elfogadása terén, ott ez egyértelműen befolyásolta a kialakuló EGTC-kezdeményezések számát és fejlettségi szintjét.

Különböző okokra vezethető vissza az, hogy akadnak olyan EGTC-kezdeményezések is, amelyeket több éven át nem sikerült megvalósítani: a nemzeti eljárások késedelmes elfogadása különösen Ausztriában és Olaszországban játszott fontos szerepet. A választások miatt megváltozott politikai háttér más esetben a politikai támogatás megváltozásához vezetett. Az EGTC-eszköz feltárásának és hatékony alkalmazásának általánosságban véve igen összetett folyamata a megvizsgált esetek többségében nagy kihívást jelentett.

**A létrehozott EGTC-k egyfajta „együtműködési útvonalat” mutatnak a kevésbé formalizált együtműködéstől a formalizáltabb és intenzívebb együtműködés felé.** Az eurorégiók, eurokörzetek, munkaközösségek és a formalizált együtműködés egyéb formái az EGTC-k fontos elődeinek számítanak.

**Az EGTC-k tagszerkezetét általában több regionális, illetve számos helyi partner túlsúlya jellemzi, míg az állami szintű partnerek részvétele még mindig igen ritka.** Az, hogy EGTC-knek többszintű szerkezetük legyen, inkább kivételnek számít: a legtöbb EGTC azonos adminisztratív szinten tevékenykedő partnerek szövetsége.

Bár számos EGTC **fontos szerepet szán a képviselői szerveknek**, néhány EGTC még **erősebb részvételi megközelítést juttat érvényre**: egyesek a civil társadalommal való hatékonyabb kapcsolat kialakítását szolgáló mechanizmusokat alkalmaznak (pl. a civil parlament Ister-Granumban vagy egy polgármesteri konferencia szervezése az Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai-ban). Az olyan kérdésekkel kapcsolatos döntéshozatal során, mint a személyzet, a székhely és a munkanyelvek, a csoportosulás partnerei megfelelő fékekkel és ellensúlyokkal működő mechanizmust alkalmaznak.

**A létrehozott EGTC-k többsége még nem foglalkoztat személyzetet, bár a legtöbb esetben ezt a közeljövőben tervezik.** Ez az EGTC költségvetésére és a különböző tagállami munkaügyi jogszabályokra vezethető vissza.

Míg éves költségvetést az 1082/2006/EK rendelet 11. cikke értelmében valamennyi EGTC meghatározott, több évre szóló költségvetése csak néhány csoportosulásnak van. Ez azonban fontos az EGTC-k személyzetének biztosításához. Számos EGTC külön költségvetést határozott meg népszerűsítési célokra.

## Ajánlások az 1082/2006/EK rendelet felülvizsgálatára

### a) Tagság

- A harmadik országok részvételének ösztönzése az EGTC-ben, a harmadik országok 1. és 3. cikkbe (a csoportosulások természete és összetétele) való belefoglalása által, valamint az IPA- (előcsatlakozási támogatási eszköz) és az ENPI-rendeletekhez (Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz) való kapcsolás révén.
- Annak további vizsgálata, hogy magánszervezetek milyen adott körülmények között vehetnek részt a csoportosulásban (az 1082/2006/EK rendelet 3. cikke).

### b) A tagállamok szerepe

- A létrejött EGTC-k alkalmazásának és mozgásterének növelése az alkalmazandó jog tekintetében (2. cikk) azáltal, hogy példákkal alátámasztott megjegyzések készülnek a rendelet 1. cikkében lefektetett jogi hierarchia következményeiről.
- Annak hangsúlyozása, hogy mennyire fontos, hogy a csoportosulás létrehozására irányuló jóváhagyási határozatot a rendeletben meghatározott három hónapos határidőn belül (4. cikk) meghozzák.
- Képzési és technikai támogatás nyújtása az illetékes hatóságok számára.
- Az EGTC-ről szóló rendelet további harmonizációjának mérlegelése annak érdekében, hogy az EGTC-k minden tagállamban közhasznú státuszt kapjanak.
- A közalapok kettős ellenőrzési rendszerének elkerülése (6. cikk) az illetékes hatóságok részére nyújtott megfelelő tanácsadás révén.

### c) Feladatok és küldetés

- A 7. cikk (3) bekezdésének újrafogalmazásával el kell kerülni a csoportosulás „feladatainak” korlátozott vagy félrevezető értelmezését.
- A 7. cikk (3) bekezdésének tágabb értelmű megfogalmazásával támogatni kell, hogy a „vidékfejlesztés” is a csoportosulás potenciális feladatai közé tartozzon.
- Annak rögzítése, hogy az EGTC-k de iure is jogosult jelöltek valamennyi EU által finanszírozott programban való részvételre, további partnerek bevonása nélkül is.
- További iránymutatás nyújtása a 7. cikk (4) bekezdésével kapcsolatban (a „rendőrségi és szabályozói hatáskörök és külpolitikai feladatok” kizárása).

### d) Jogi szabályozás

- A 8. cikk (az egyezmény) és a 9. cikk (alapszabály) felülvizsgálata vagy a szóban forgó cikkek egyikének elhagyása révén egyértelművé kell tenni az egyezmény és az alapszabály közötti tartalmi különbséget.
- Meg kell könnyíteni a személyzet foglalkoztatását, megvizsgálva azt a lehetőséget, hogy a nemzeti szabályokon túlmutató jellegű foglalkoztatási státuszt teremtsenek.



- További iránymutatás nyújtása a csoportosulás létrehozásáról a 10. cikk (a csoportosulás felépítése) tekintetében az arányosság és a részvételi demokrácia elveinek ösztönzése érdekében.
- A csoportosulás felelősségét taglaló 10. cikk (3) bekezdésének további kifejtése vagy felülvizsgálata („még abban az esetben is, ha e cselekmények nem tartoznak a csoportosulás feladatai közé”).
- További iránymutatás nyújtása a csoportosulás létrehozásáról a 11. cikk (kölségvetés), valamint ennek a munkaerő-felvételt illető gyakorlati következményei tekintetében.
- További iránymutatás nyújtása a 13. cikkel (közérdek) kapcsolatban az Európai Bíróság értelmezéseinek kifejtése érdekében.