

**Dosežki EZTS v praksi:
dodana vrednost in rešitve
problemov**

Povzetek

**Povzetek je pripravil
METIS, GmbH
Povzetek ne predstavlja uradnih stališč Odbora regij**

Več informacij o Evropski uniji in Odboru regij je na voljo na internetnih straneh
<http://www.europa.eu> in <http://www.cor.europa.eu>.

Kataloška številka: QG-80-10-186-EN-C

ISBN : 978-92-824-2522-0

DOI : 10.2860/41298

© Evropska unija, 2010

Delna reprodukcija je dovoljena ob izrecni navedbi vira.

Natisnjeno v Belgiji

Povzetek

Cilj te študije je podati pregled stanja evropskih združenj za teritorialno sodelovanje (EZTS), ponazoriti dodano vrednost EZTS na politični in lokalni ravni ter prispevati k razpravam o reviziji zakonodaje in k delu, ki poteka v zvezi z upravljanjem na več ravneh. Metodologija združuje raziskavo dejanskega stanja in raziskavo ustanovljenih EZTS. V študiji so podani najnovejši podatki o sprejetju nacionalnih določb, temeljit opis raziskav desetih primerov, povzetek ključnih ugotovitev, trendov in vzorcev ter konkretna priporočila.

Predlog za ustanavljanje EZTS je bil rezultat političnega priznanja potrebe po pravni strukturi, v okviru katere bi lahko sodelovali javni in tudi zasebni organi iz različnih držav članic. Potreba po tem je bila zlasti velika tam, kjer so se z javnimi izdatki financirali čezmejni projekti.

Napredek pri sprejetju nacionalnih predpisov kot ugoden pogoj za ustanavljanje novih EZTS

Uredba o EZTS (1082/2006) je bila sprejeta 5. julija 2006. Države članice bi morale do 1. avgusta 2007 sprejeti potrebne nacionalne in regionalne določbe. Postopki za dejansko sprejetje so potekali dlje, kot je bilo sprva pričakovano:

23 držav članic je do zdaj zaključilo postopek sprejetja. Prva skupina držav (BG, HU, UK, GR, PT in RO) je EZTS sprejela že leta 2007. Druga skupina (DK, EE, ES, FR, LT, PL, SK in SI) je sledila leta 2008, tretja skupina (CY, CZ, FI, IE, IT, LV, LU, NL in SE) pa je postopke zaključila leta 2009. Marca 2010 je bilo v Avstriji, Nemčiji in Belgiji treba zaključiti še postopke na zvezni ravni, Malta pa uredbe še ne izvaja.

Razvoj v praksi: vse večja raznolikost ustanovljenih EZTS

- **EZTS Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai:** prvi EZTS, ustanovljen januarja 2008, nudi okvir za sodelovanje med precej različnimi oblastmi iz treh različnih belgijskih in francoskih upravnih ravni. Njegovo ozemlje zajema dejansko razširjeno urbano območje s približno dvema milijonoma prebivalcev. V EZTS je vključenih 145 občin, francoska država, ena francoska regija in en departma, belgijska država, flamska in valonska regija ter flamska in valonska skupnost. Delovna jezika sta nizozemščina in francoščina. Kljub temu, da je uradni sedež v Franciji, so francoske oblasti sprejele, da ima ta uredba ES prednost pred drugo zakonodajo. Tako je mogoče zaposliti uslužbence v skladu z belgijskim zakonom. Organizacijski začetki tega EZTS segajo v leto 1991, ko je bila ustanovljena stalna konferenca (COPIT) za sodelovanje med lokalnimi oblastmi.
- V **EZTS Ister-Granum** je vključenih 51 madžarskih in 38 slovaških lokalnih oblasti iz madžarsko-slovaško obmejne regije v okolici mesta Esztergom. To je bil drugi EZTS, ustanovljen septembra 2008. Njegova najpomembnejša naloga je izvajanje čezmejnih programov in projektov sodelovanja, ki jih sofinancira Evropska unija. Poleg tega združenje meni, da ima predstavniško vlogo, s tem ko prispeva k odločanju v EU, ter namerava odpreti lastno predstavnštvo v Bruslju.

- V **EZTS Galicia-Norte de Portugal** sta povezani *Xunta de Galicia* (Španija) in *Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte* (Portugalska). Ta EZTS je bil ustanovljen oktobra 2008 na podlagi špansko-portugalske obmejne delovne skupnosti, ustanovljene leta 1993. V njem so združene oblasti z različno stopnjo decentraliziranih pristojnosti. Ima široke pristojnosti ter sodeluje pri upravljanju in izvajanju operativnega podprograma.
- **EZTS Amphictyony** je bil ustanovljen decembra 2008 z namenom, da se zagotovi pravni subjekt za sodelovanje med 63 lokalnimi oblastmi iz 9 sredozemskih držav, ki se je začelo leta 1991. Sedanje članice so 42 grških, 7 ciprskih, 3 italijanske in 1 francoska občina. Združenje namerava razširiti svoje članstvo in je odprto za enote iz držav nečlanic EU. Za članice je pripravilo belo knjigo o okoljskih vprašanjih, vključno s trajnostjo in energetske učinkovitostjo.
- **EZTS Karst-Bodva**, registriran februarja 2009, združuje lokalne oblasti kraške regije Gömör-Torna in doline reke Bódva na madžarsko-slovaški meji. Predhodnica je bila kraška evroregija (Karst Euroregion), ustanovljena leta 2001. V začetni fazi se sooča s številnimi težavami, povezanimi s financiranjem, odnosi s sosednjimi lokalnimi in regionalnimi oblastmi ter njihovimi državnimi upravami. Poročajo tudi o težavah jezikovne narave.
- **EZTS Duero–Douro** je bil ustanovljen marca 2009. Razvil se je iz špansko-portugalske obmejne delovne skupnosti, ustanovljene leta 1993. Združuje 188 lokalnih oblasti (NUTS III), dve združenji, en neodvisni organ in dve univerzi (približno 120.000 prebivalcev). Ta EZTS se sooča z nekaterimi težavami v zvezi z upravičenostjo v različnih razpisih EU (razen INTERREG).
- **EZTS West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale** je bil registriran konec marca 2009. Med francoskimi člani so francoska država, regija Nord-Pas-de-Calais, departmaja Nord in Pas-de-Calais ter mestna skupnost Dunkerque, med belgijskimi pa belgijska država, flamska regija in pokrajina Zahodna Flandrija. Razvil se je iz več desetletij potekajočega čezmejnega sodelovanja, ki so ga okrepili programi INTERREG. Ta EZTS velja za laboratorij upravljanja na več ravneh in platformo za predstavljanje interesov območja.
- Ustanovitev **EZTS Eurorégion Pyrénées-Méditerranée** je bilo predvsem vprašanje vzpostavitve pravnega subjekta za sodelovanje in skupne ukrepe dveh francoskih regij (Midi-Pyrénées in Languedoc-Roussillon) ter dveh španskih avtonomnih pokrajin (Katalonija in Balearski otoki). EZTS je bil registriran avgusta 2009 na podlagi evroregije, ki je bila ustanovljena leta 2004¹ in zajema 13 milijonov prebivalcev. Njene štiri ustanovne članice so jo pooblastile z razvojem in izvajanjem programov v različnih sektorjih. Ta EZTS namerava predstavljati in širiti svoje interese na različnih ravneh in forumih.
- **EZTS Strasbourg-Ortenau** je bil ustanovljen februarja 2010. EZTS se že pripravlja na zaposlovanje osebja. Sestavljajo ga francoska *Communauté Urbaine de Strasbourg*, nemški *Landkreis Ortenau* ter mesta Offenburg, Lahr, Kehl, Achern in Oberkirch. Za ta EZTS so

¹ V evroregijo je bila vključena tudi španska avtonomna pokrajina Aragonija.

značilne zlasti močne vezi med območji na področju gospodarskega povezovanja, obstoj evropskih institucij in izjemen napredek k državljskemu vključevanju. Oblikovalci politik na lokalni ravni so pobudi zagotovili pomembno podporo.

- **EZTS Hospital de la Cerdanya**, ustanovljen aprila 2010, predstavlja posebej zanimiv in zahteven podvig. To je nov način upravljanja bolnišnice, ki neposredno vpliva na prebivalstvo čezmejnega območja v dolini s približno 30.000 prebivalcev (17.000 v Španiji in 13.000 v Franciji). V njem sodeluje katalonska vlada na španski strani, na francoski pa ministrstvo za zdravje, nacionalna zdravstvena zavarovalnica in regionalna agencija za bolnišnice Languedoc-Rousillon.
- **EZTS Grande Région**, ustanovljen aprila 2010, je prvi primer EZTS, ki deluje kot organ upravljanja za čezmejni program. Izhodišče je bil sklep o pripravi čezmejnega programa sodelovanja med štirimi državami članicami. Zaradi težav pri sprejemanju odločitve o porazdelitvi nalog med sodelujočimi državami se je o EZTS razmišljalo kot o zanimivi možnosti.

Sporočila o ustanovitvi **EZTS ZASNET**, **ARCHIMED** in **UTTS** so prispela, ko je bil rokopis te študije že zaključen. *EZTS ZASNET* ima sedež v mestu Bragança (Portugalska), njegovi partnerji pa prihajajo s Portugalske (združenji občin Terra Fria do Nordeste Transmontano in Terra Quente Transmontana) in Španije (pokrajini Zamora in Salamanca ter mesto Zamora). Namen EZTS je spodbujati čezmejne odnose med članicami na področju okolja, kulture, turizma in gospodarskega razvoja, izvajati skupne projekte, predstavljati območje navzven ter ustvarjati sinergije, da bi obrnili negativne demografske trende na tem območju. *EZTS ARCHIMED* (Arhipelago Mediterraneo) tvorijo dežela Sicilija (IT), vlada Balearskih otokov (ES) in razvojna agencija okraja Larnake (CY). Uradni sedež EZTS je v Taormini (IT). Cilj EZTS je ustvariti stabilno območje sodelovanja med sredozemskimi otoki na območju Italije, Španije in Cipra, zastopanje skupnih interesov v Evropski uniji, izmenjava med člani in izvajanje programov, projektov in ukrepov teritorialnega sodelovanja. Dejavnosti bodo potekale na področju trajnostnega razvoja, podeželskega razvoja, ribištva, prometa, kulture, turizma, inovacij, teritorialnega sodelovanja, energije in migracij. Vključevanje partnerjev zunaj Evropske unije: *EZTS UTTS* so ustanovile lokalne oblasti Madžarske, Slovaške in Romunije. Glavna cilja EZTS sta krepitev ekonomske in socialne kohezije ter spodbujanje ciljev konvergence na geografskem območju članic združenja. Z uresničevanjem glavnih ciljev si EZTS prizadeva zlasti za spodbujanje razvoja sodelovanja med teritorialnimi enotami in različnimi organizacijami, ki delujejo na obmejnem območju, za boljšo kakovost življenja prebivalcev na njegovem območju in zmanjšanje regionalnih razlik.

Skupni trendi, pomembna vprašanja in perspektive

Leta 2010 so politične razmere za EZTS drugačne, kot so bile v času priprave, predstavljanja in uspešnega sprejetja uredbe o EZTS. S sprejetjem Lizbonske pogodbe sta bila "teritorialna kohezija" ter "ekonomska in socialna kohezija" uvrščeni med glavne cilje Unije, instrument EZTS pa je bil zasnovan ravno za namene "teritorialnega sodelovanja". Programsko obdobje strukturnih skladov 2007–2013 je sedaj v polnem teku, v celotni Uniji pa je mogoče zaznati povečano težnjo po regionalnih pristopih pri pripravi in izvajanju programov, kar prinaša nove možnosti za EZTS. To

področje dejavnosti razširja tudi vključevanje pobude INTERREG in spodbujanje teritorialnih strategij za makroregije (strategija za območje Baltskega morja, strategija za Podonavje itd.). Nenazadnje bo strategija EU 2020 obravnavala nekatere pomanjkljivosti Lizbonske strategije, zlasti pri mehanizmi izvajanja, tu pa imajo EZTS velik potencial.

Zaradi novih možnosti v zvezi z makroregionalnimi strategijami EZTS prevzemajo vodilno vlogo pri podpiranju zaveze skupnim politikam in postajajo ciljno usmerjeno sredstvo za dolgoročne zaveze k skupnem izvajanju posebnih ukrepov. Ena glavnih dodanih vrednosti makroregionalnih strategij bo osredotočenost na institucije in partnerje, ki bodo usmerjali izvajanje prednostnih ukrepov. Tu pa bi EZTS – kot nov okvir za razpravo in instrument, ki je odprt za izvajanje različnih nalog – lahko bil ena izmed možnosti za razvoj in krepitev zavezanosti novim skupnim nalogam.

Zamuda pri izvedbi nacionalnih določb in obstoj drugih mehanizmov sodelovanja vplivata na teritorialne vzorce in zrelost pobud EZTS. Tam, kjer so imele države članice iz različnih vzrokov večje zamude pri sprejemanju potrebnih določb, je to jasno vplivalo na število in zrelost nastalih pobud EZTS.

Za večletna neuspešna prizadevanja za ustanovitev nekaterih pobud EZTS obstajajo različni razlogi: zamuda pri sprejemanju nacionalnih postopkov je bila vzrok zlasti v Avstriji in Italiji. Drugod je bilo to spremenjeno politično okolje zaradi volitev, s katerim se je spremenila politična podpora. V večini analiziranih primerov je težave povzročal na splošno zelo kompleksen proces raziskovanja in učinkovite uporabe instrumenta EZTS.

Ustanovljeni EZTS kažejo "razvoj sodelovanja" od manj formalnega sodelovanja k bolj formalnemu in tesnejšemu sodelovanju. Evroregije, evroobmočja, delovne skupnosti in druge formalne oblike sodelovanja so bili pomembni predhodniki mnogih EZTS.

Za člansko strukturo EZTS je na splošno značilno, da prevladuje več regionalnih ali številni lokalni partnerji, medtem ko so nacionalni partnerji še vedno dokaj redki. Večravska struktura EZTS je bolj izjema kot pravilo: večina EZTS tvori partnerstva med partnerji iste upravne ravni.

Medtem ko je v več EZTS predvidena močna vloga predstavniških organov, nekateri EZTS celo uveljavljajo močnejši participativni pristop: nekateri EZTS so predvideli mehanizme za boljšo povezavo s civilno družbo (npr. parlament civilne družbe v EZTS Ister Granum, konferenca županov v EZTS Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai). Odločanje med partnerji EZTS je povezano s preverjanjem in uravnoveženostjo v zvezi z vprašanji, kot so zaposlovanje, sedež in jeziki.

Večina ustanovljenih EZTS še ni zaposlila osebja, čeprav je to v večini primerov predvideno za bližnjo prihodnost. To je odvisno od proračuna EZTS in različne nacionalne delovne zakonodaje.

V skladu s členom 11 Uredbe 1082/2006 so vsi EZTS oblikovali proračune, vendar je oblikovanje večletnih proračunov še vedno izjema, čeprav je to pomembno za zagotavljanje osebja EZTS. Več EZTS je navedlo poseben proračun za promocijo.

Priporočila za revizijo Uredbe 1082/2006

a) Članstvo

- Spodbujati je treba sodelovanje tretjih držav v EZTS z vključitvijo tretjih držav v člena 1 in 3 (narava in sestava) ter z vzpostavitvijo povezav z uredbama o instrumentu za predpristopno pomoč (IPA) in evropskem instrumentu sosedstva in partnerstva (ENPI).
- Nadalje je treba raziskati možnost, da se pod določenimi pogoji dovoli sodelovanje zasebnih organizacij (člen 3 Uredbe 1082/2006).

b) Vloga držav članic

- Povečati je treba uporabo in manevrski prostor obstoječih EZTS v zvezi z uporabno zakonodajo (člen 2), tako da se podajo pripombe s primeri o posledicah pravne hierarhije, določene v členu 1 uredbe.
- Poudariti je treba pomen sprejetja sklepa o odobritvi EZTS v obdobju treh mesecev, ki je navedeno v uredbi (člen 4).
- Zagotoviti je treba usposabljanje in tehnično pomoč za pristojne oblasti.
- Razmisliti je treba o nadaljnji uskladitvi uredbe o EZTS, tako da bi EZTS v vseh državah članicah pridobili javni status.
- Preprečiti je treba dvojni nadzor javnih sredstev (člen 6) z ustreznim svetovanjem pristojnim organom.

c) Naloge in poslanstvo

- Preprečiti je treba ozko ali zavajajoče razlaganje "nalog" EZTS, tako da se spremeni besedilo člena 7(3).
- Podpreti je treba vključitev "razvoja podeželja" kot morebitne naloge EZTS z bolj splošnim besedilom člena 7(3).
- Natančneje je treba določiti, da so EZTS pravno upravičeni do sodelovanja v vseh programih, ki jih financira EU, in da dodatni partnerji niso potrebni.
- Zagotoviti je treba dodatna navodila v zvezi s členom 7(4) – izvzetje "policijskih in regulativnih pooblastil, pravosodja in zunanje politike" iz nalog EZTS.

d) Pravna oblika

- Jasno je treba razlikovati med vsebino konvencije in statutih, tako da se revidirata člena 8 (konvencija) in 9 (statuti) ali razmisli o opustitvi enega od obeh.
- Olajšati je treba zaposlovanje osebja, tako da se preuči možnost za oblikovanje statusa zaposlitve, ki presega nacionalne predpise.
- Zagotoviti je treba dodatna navodila za ustanovitev EZTS v zvezi s členom 10 (organizacija), tako da se spodbujata načeli sorazmernosti in participativne demokracije.

- Dodatno je treba pojasniti ali revidirati člen 10(3) o odgovornosti EZTS, "tudi če se takšna dejanja ne uvrščajo med naloge EZTS".
- Zagotoviti je treba dodatna navodila za ustanovitev EZTS v zvezi s členom 11 (proračun) in njegovimi praktičnimi posledicami za zaposlovanje osebja.
- Zagotoviti je treba dodatna navodila v zvezi s členom 13 (javni interes), tako da se pojasnijo razlage Sodišča Evropske unije.