

ETKRide järelevalve aruanne 2010

Kokkuvõte

Kokkuvõtte koostas
METIS, GmbH (autorid: Jürgen Pucher ja Alice Radzyner)
Uurimus ei väljenda 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>.

© Euroopa Liit, 2011

Osaline kasutamine on lubatud, juhul kui allikat mainitakse selgesõnaliselt.

Kokkuvõte

Regioonide Komitee on sisse seadnud korrapärase järelevalve ETKRide kui Euroopa avalike institutsioonide piiriülese riikide- ja piirkondadevahelise koostöö õigusliku vormi arengu üle. ETKRide platvormi loomine, konverentside ja arutelukoosolekute korraldamine, tervikliku rikkalikku materjali pakkuva veebilehe avaldamine, samuti korrapärased järelevalvearuanded panid aluse edasiste sihipärase tegevuste väljatöötamisele. Regioonide Komitee arvamuses määruse (EÜ) 1082/2006¹ läbivaatamise kohta hinnatakse kriitiliselt edusamme, väljakutseid ja ETKRide arenguperspektiive. Arvamus andis hoogu juurde arutelule Euroopa tasandil. Samal ajal on oluline arvestada järgmisi samme ETKRide algatuste sihipäraseks toetamiseks.

Loodud ETKRide arv on suurenenud ja mitmetes Euroopa osades on loomisel arvukalt ETKRe. Kui EL-27 kaarti vaadata, siis nii loodud kui ka loodavate ETKRide koguarv on umbes 30 ning juba olemasolevates ETKRides on üle 350 kohaliku ja piirkondliku omavalitsuse, mis esindavad 20 miljonit eurooplast. Loodud ja loodavate ETKRde arv võimaldab siiski tihedalt jälgida kvalitatiivsetele näitajatele keskenduvaid arenguid. Luues otsekontakte ETKRides töötavate inimestega ja vastavate asutuste esindajatega oli võimalik saada uut teavet ja põhjalikumaid andmeid.

Ülevaade õigusaktidest ja õiguslikest küsimustest

2011. aasta algul võeti riiklikud õigusaktid vastu peaaegu kõigis liikmesriikides – ainult kolmes riigis, kus seadusandlus on tugevalt föderaalstruktuuriga, neid veel ei ole. 11 liikmesriigist pärit partnerid soovisid ETKRis osaleda. Paljudel liikmesriikidel on tekkinud kogemusi ETKRi õigusliku vormiga. Siiski ei ole paljudel liikmesriikidel veel praktilisi kogemusi riiklike sätete rakendamisega.

Esmakordselt on uurimuse koostamisse kaasatud ka teavitusasutuste ja õigusekspertide esindajad. Mõningad ETKRid võisid teavitusmenetlust kogeda kui väljakutset, kuigi vastavalt käesolevas uurimuses saadud kogemustele ei puuduta see enamikku juhtudest. On oluline näha, et väljakutse on mõlemapoolne. ETKRide tegevuse alusel võivad tõstatuda isegi enneolematud õiguslikud küsimused, mis annavad alust õiguslikuks hinnanguks. Asutused peavad õppima mõistma oma partnereid naaberriikides, samal ajal kui mõningatel juhtudel nähtus ETKRi esitatud dokumentidest pelgalt vajadus kompaktsema sisu järele.

1 Regioonide Komitee omaalgatuslik arvamus teemal „Uued väljaanded ETKRi käsitleva määruse läbivaatamisel”, vastu võetud 27. veebruaril 2011. Viide CDR 100/2010, raportöör Alberto Nsnez Feijóo (ES/EPP), Galiitsia (autonoomse piirkonna) valitsuse juht

Üks asjaolu sai üsna selgeks mõlemale poolele: teavitusmenetluse jaoks on eelistatum dialoogipõhine protsess. Kogemustel põhinev lihtsustamine hõlbustab korraliku dialoogi kujunemist, mis omakorda avab ukse ladusale ja kiirele õiguslikule tunnustamisele.

ETKRi sidusrühmade nimetatud peamised õiguslikud väljakutsed on järgmised.

- Õigusliku selguse puudumisest tulenev aeganõudev algus. Seda probleemi võib siiski oodata ka lähitulevikus, kuna enamikul liikmesriikidel puuduvad veel praktilised kogemused riiklike sätete rakendamisega.
- Algsfaasis on kaugelt kõige suurem komistuskivi personali töölevõtmine; lahenduseks võib olla lähetus – st personal võetakse tööle muu institutsiooni poolt ja lähetatakse ETKRi (kes hüvitab kulud).
- Otsuseid langetavad struktuurid ja nende mõju laienemisele ja tegevust puudutavatele otsustele: esiteks on ETKR organite liikmete esindatuse proportsioonid ehk pariteet enamasti üsna jäigad. See võib saada takistuseks juhul, kui on kavas uusi liikmeid vastu võtta ja kui otsustamisprotsess võib muutuda jäigaks raamistikuks, mis ei võimalda paindlikke lahendusi. Oluliste strateegiliste küsimuste puhul tuleks seega nõuda ühehäälsid otsuseid.
- ETKRid, mis määratlevad end piiriüleste algatuste avatud raamistikena, võivad teatud tegevuste rakendamisel põrkuda enneolematutele õiguslikele probleemidele. Seda on juhtunud näiteks seoses ravikindlustusega õpilaste vahetuse korral

Juhtumiuuringud

Järgmises tabelis on toodud juba olemasolevad ETKRid²:

ETKRi nimi:	Riigid³:	Põhilised arengud kohapeal:
Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai	<u>FR</u> , BE	Personaliküsimus on lahendatud ja jätkub töö piiriülese linnastu valitsemise teemal: keskendutakse rutiinsete töövõtete kinnistamisele, strateegia ülesehitamisele ja väikestele katseprojektidele.
Ister-Granum	<u>HU</u> , SK	Toetudes pikaajalistele koostöötraditsioonidele (esimene euroregioon uutes liikmesriikides), püüab ETKR tugevdada 89 liikmeks oleva omavalitsuse majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust.

2 Oli võimalik küsitleda enamike ETKRide esindajaid, kuid mõnel juhul toetutakse vaid kättesaadava teabe uuringule.

3 Allajoonitud on riik, kus on ETKRi juriidiline asukoht.

ETKRI nimi:	Riigid³:	Põhilised arengud kohapeal:
Galicia-Norte de Portugal	<u>ES</u> , PT	ETKR loodi küll 2008. aastal, kuid hakkas tööle 2010. aastal. Galicia kannatas tugevalt majanduskriisi all ja ETKR kui töökogukonna tegevüksus keskendus oma tegevuses sotsiaal-majandusliku ühtekuuluvuse tugevdamisele oma piirides.
Amphictyony	<u>GR</u> , CY, IT, FR	See ETKR koosneb 53st Küprose, Kreeka, Itaalia ja Prantsusmaa omavalitsusest. Idee oleks laiendada ETKRi hiljem sellistesse riikidesse nagu Serbia, Türgi, Iisrael-Palestiina.
UTTS ⁴	SK, <u>HU</u>	ETKRi moodustasid 2009. aasta jaanuaris Ungari ja Slovakkia kohalikud omavalitsused, et edendada majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust territoriaalsete üksuste vahel. Eesmärk on kaasata partnereid Ukrainast.
Karst-Bodva	<u>HU</u> , SK	See – geograafilises mõistes – üsna väike algatus loodusliku pärandi alal ei ole veel toimina hakanud. Kuigi ta püüab aktiivselt leida uusi liikmeid, näivad kõlblikkuse kriteeriumid olevat väga piiravad, kuna mitmeid kandidaate ei loetud sobivaks.
Duero-Douro	<u>ES</u> , PT	Kõige suurema liikmete arvuga ETKR, mida iseloomustab sidusrühmade suur pühendumus algatusele. ETKR kavatses laiendada 17 uue liikme võrra. Personali hulk on suurenenud. Rühmitusele on tulnud kasuks pikad koostöötraditsioonid.
EKTR West-Vlaanderen /Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale	<u>FR</u> , BE	ETKRile on tulnud kasuks pikad koostöötraditsioonid liikmete vahel. Sotsiaal-majanduslikku ühtekuuluvust saab tugevdada tänu mitmetasandilisele valitsemisele. Ühe liikme juures toimuvad praegu olulised struktuurimuutused, mis mõjutavad ka ETKRi tööd.

4 Ühe esindaja sõnul on ETKRi toimimine siiski olnud problemaatiline ning selle tulevik näib olevat üsna ebakindel.

ETKRi nimi:	Riigid³:	Põhilised arengud kohapeal:
ARCHIMED	<u>IT</u> , ES, CY	Algatus hõlmab Sitsiilia saart, Baleaari saari ja Larnaca arenguagentuuri Küprosel. Eesmärgid on luua koostöö ja kogemuste vahetamise platvorm Vahemere saartel ning edendada nende ühiseid huve ELis.
Eurorégion Pyrénées-Méditerranée	<u>FR</u> , ES	4 partnerist koosnev ETKR loodi selge poliitilise koostöövajaduse tõttu. Praegu on teoksil huvitavad projektid hariduse, ettevõtluse ja kultuuri vallas. Hetkel arutatakse ETKRi rolli piirkondlikus ja riiklikus poliitikas.
Eurodistrict Strasbourg-Ortenau	<u>FR</u> , DE	Üks laiaulatuslik kodanike osalusega projekt ja hulk muid projekte on andnud protsessile hoogu ja motiveerinud meeskonda. Õiguslikust perspektiivist on ETKRi töödunaamikat muutnud hiljutine partnerluse laiendamine ja küsimused seoses töösuhetega.
ZASNET	<u>PT</u> , ES	Rühmitus loodi 2010. aasta algul. Üks esimesi samme oli ühisdeklaratsioon biosfääri kaitseala poolt, et edendada säästvat arengut ühisel territooriumil.
Grande Région	<u>FR</u> , DE, BE, LU	Mitmepoolse koostööprogrammi korraldusasutusena tegutsev ETKR asub nüüd muutma oma töövõtteid ja ümber korraldama ülesannete jaotust suuremate programmipartnerite (korraldusasutus, ühine tehniline sekretariaat, järelevalvekomitee) vahel.
Hospital de la Cerdanya	<u>ES</u> , FR	Haiglat ehitatakse ja see avatakse 2012. aastal; see kujuneb ka piirkondliku valitsuse tervishoiu valdkonnas tehtavate erinevate algatuste keskuseks.
Eurodistrict Saar Moselle	<u>FR</u> , DE	ETKR, mis toetub 100 aasta pikkustele koostöötraditsioonidele, püüab edendada 600 000 elanikuga territooriumi arengut turismi, tervishoiu ja transpordi valdkonnas. Eesmärk on saavutada ühine valitsemine ja tugevdada Prantsuse-Saksa koostööd.

ETKRi nimi:	Riigid³:	Põhilised arengud kohapeal:
Pons Danubii	<u>SK</u> , <u>HU</u>	2010. aastal loodud linnade koostööprojekt on ametisse nimetanud direktori ja püüab proaktiivselt oma tegevusele alust panna Euroopa territoriaalse koostöö programmide poolt rahastatud projektidega.
Abaúj- Abaújban ETKR	<u>SK</u> , <u>HU</u>	Rühmitus loodi varasemate ja praeguste Euroopa territoriaalse koostöö programmide toel 2010. aasta keskel. Selle tegevorgan on sihtasutus, millel on mitmes valdkonnas üsna aktiivne piiriülene tegevus.
Bánát- Triplex Confinium Ltd.	<u>HU</u> , <u>RO</u>	Loodud 2011. aastal ja hõlmab 74 omavalitsust. Konkurentsivõime- ja arengustrateegiate rakendamine põllumajandusliku innovatsiooni, taastuvenergia allikate, infrastruktuuri ja haridusekoolituse valdkonnas. Eesmärk on kaasata partnereid Serbiast.

Praegu on mõned rühmitused veel loomisel. Järgmised näited on toodud rühmituste kohta, mis hõlmavad ETKRide uusi ja seniolematuid ülesandeid:

- Esch-Belvali ETKR – koordineerimisüksus Prantsusmaa ja Luksemburgi piiril asuva vana, umbes 600 ha suuruse tööstuspiirkonna ümberkujundamiseks.
- Bouches du Bonifacio rahvusvaheline merepark Korsika ja Sardiinia vahel, eesmärk on rahvusvahelises väinas asuva kahe riigi merekaitseala ühine juhtimine.
- Projektis Interreg IVB NWE ‘Code 24’ on kavandatud ETKRi koostöö järjepidevuse tagamiseks. Selle projekti eesmärk on koordineerida majanduslikku arengut ning ruumilist, transpordialast ja ökoloogilist planeerimist üleeuroopalise transpordivõrgu teljel nr 24 Rotterdam-Genova.
- European Urban Knowledge Network kasvas välja varasemast linnaarengu alasest kogemuste vahetamise võrgustikust, mis hõlmas 15 liikmesriiki.

Peamised tähelepanekud

Nüüd, mil ETKRid on realselt arenenud umbes 3,5 aastat (esimene loodi 2008. aastal), saab tuvastada teatud geograafilisi mudeleid.

ETKR-de arengus on täheldatud järgmisi nn tulipunkte:

- Hispaania – Prantsusmaa – Portugal – piirkondliku arengu ETKRid piirialadel: nende piirialade märkimisväärne tunnusjoon on pikaajalised koostöötraditsioonid peamise stiimulina. Pidev arenguprotsess on seotud suurte sarnasustega keeles ja kultuuris ning lepingutel põhineva tugeva poliitilise toetusega, mis tingis ETKRide mitme eelkäija loomise.
- Belgia – Luksemburg – Prantsusmaa – Saksamaa – integreeritud linnastutega seotud poliitikameetmed: 1950ndatest aastatest alates on täheldatud pidevat majandusliku ja sotsiaalse integratsiooni protsessi; selles tiheda asustusega ja tihedalt integreerunud piirkonnas on alates 2006. aastast tekkinud terve rida ETKRe – Eurodistrict'id, Eurometropolid – eesmärgiga luua strateegiaid ning arendada ja rakendada projekte piiriüleste territooriumide ja linnastute valitsemise aspektist.
- Ungari-Slovakkia – ETKR on kohaliku ja piirkondliku arengu algatuste teostamise vahend: selles piirkonnas oli eelmisel aastal üsna aktiivseid arenguid – lisaks Ister Granumi ETKRile on tekkinud uusi rühmitusi – kõik rühmitused sõltuvad suuresti Euroopa territoriaalse koostöö projektide rahastamisest.
- Vahemere piirkond: ETKR on vahend ajutise koostöö struktuuride konsolideerimiseks, edendades kultuurikontakte, poliitilist dialoogi ja kaitstes ühiseid huve ELi tasandil.

Olemasolevate ETKRide funktsioone võib jagada järgmiselt:

- Laiaulatuslikud algatused poliitikameetmete väljatöötamiseks, strateegiate loomiseks ja tegevusteks seoses Euroopa 2020. aasta strateegiaga: suur enamus olemasolevatest ETKRidest töötab suure hulga teemade kallal. Seda tüüpi ETKRidel on uuriv ja konsolideeriv lähenemisviis uute valitsemise ja ühtekuuluvuse viiside suhtes. Seda iseloomustab uue geograafilise üksuse ja poliitilise debati loomine osapoolte vahel, kes varem korrapäraselt ei kohtunud. Nad võtavad selgesõnaliselt vastu väljakutse olla üle puhtalt kohalikest huvidest ja kohustuvad selle asemel andma panuse laiemasse arengustrateegiasse.
- Euroopa territoriaalse koostöö programmide haldamine: üks ETKR toimib mitmepoolse piiriülese koostöö programmi korraldusasutusena.
- Avalike teenuste osutamine: ETKR „Hospital de la Cerdanya” juhib haiglat; mingil määral esindab see ETKR – rahastamise mahu ja mõju osas – eriti tugevat pühendumist ühisele üritusele. 2012. aastal avatav rajatis tähistab pika ja intensiivse aruteluprotsessi lõppu. ETKR „Duero-Douro” kavatseb ühendada kohalikud sotsiaalteenused. Loodav ETKR „Rahvusvaheline merepark des Bouches du Bonifacio” võimaldab piiriülese looduspargi ühist juhtimist.

Praegu arutletakse ka täiesti uute ja seniolematute lähenemisviiside üle ETKRidele ja nende funktsioonidele. ETKRidest võib tulevikus saada Euroopa territoriaalse koostöö programmide nagu INTERACT ja ESPON juhtiv element perioodil pärast 2013. aastat.

Ühest küljest võivad ETKRid kui tunnustatud juriidilised isikud tugevdada liikmesriikide pühendumist kõnealusele programmile, ja teisest küljest saavad ETKRd toetada uusi lähenemisviise valitsemisele ja finantsjuhtimisele (kõrvaldades praegused raskused rakendamisel).

Territoriaalne ühtekuuluvus ja valitsemine

Käesoleva dokumendi jaoks läbiviidud juhtumiuuringute põhjal eristasime kolme peamist viisi territoriaalse ühtekuuluvuse ja valitsemisega tegelemiseks.

- Liikmete ja partnerite parem koostöö, kuna rühmitus toob tänu oma tugevale struktuurile kõik asjaomased partnerid ühe laua taha.
- Territoriaalse ühtekuuluvuse parem nähtavus tänu rühmitusele, sh annab see koostöövorm suurema õigusliku, poliitilise ja majandusliku mõjuvõimu.
- Parendused tänu rühmituse õigusraamistikule.

Võimalused EKTRi laiendatud kommunikatsioonistrateegiaks

EKTRi kommunikatsioonistrateegia peaks toetuma kahele põhilisele tugisambale:

- EKTRide platvormi käivitamine ja arendamine: platvorm peaks lisaks ligi 30-le olemasolevale või loodavale ETKRile hõlmama ka suurt hulka sidusrühmi, nt toetusorganisatsioone, eksperte jt piiriüleseid struktuure.
- ETKRide tuntuse suurendamine ja laiema huvi äratamine nende vastu: praeguse seisuga leidub umbes 80 piiriülest Euroopa territoriaalse koostöö programmi ja 15 rahvusvahelist Euroopa territoriaalse koostöö programmi. Need programmid koondavad institutsioone kui kasusaajaid, kes on näidanud üles huvi uute koostöömudelite vastu – seda võiks vaadelda kui ETKRide potentsiaalset turgu. Samuti tuleks teha koostööd riiklike asutustega.

Arvestades olemasolevate EKTRide vähesust, on loomulik, et väljakutset kujutab endast ETKRide struktuuri tutvustamine atraktiivse vahendina osalejate tegevuskavas, eriti järgmist programmiperioodi 2014–2020 puudutavate arutelude ja läbirääkimiste käivitamisel. Erilist huvi pakuvad selles protsessis järgmised kaks ülesannet:

- tugevdada sidemeid Euroopa territoriaalse koostöövõrkude programmidega (INTERACT, URBACT, Interreg IVB, ESPON), mis võiksid pakkuda väärtuslikku toetust ETKRide tuntuse suurendamisel.

- juhtida arutelu ETKRide rollist Euroopa territoriaalses koostöös: ühenduse rahastamine jääb territoriaalse koostöö projektide peamiseks stiimuliks. Märkimisväärse osa jaoks olemasolevatest rühmitustest on selline rahastamine konsolideerimiseks otsustava tähtsusega. Arvestades, et regionaalarengu peadirektoraat koostab raportit ETKR määruse rakendamise kohta 2011. aastal ning ettepanekuid selle parendamiseks, võib ETKRe pooldav selge seisukohtavõtt pakkuda veenvaid argumente selle lisaväärtuse poolt ning see avaldaks mõju järgmise perioodi (2014–2020) programmitööle.

Laiema üldsuseni jõudmiseks tuleks kasutada järgmisi üsna tuntud vahendeid:

- ETKRi platvormi veebileht ja ühine konsultatsiooniplatvorm: veebileht peaks toimima keskse teabeallikana, kasutades sh Web 2.0 pakutavaid kommunikatsioonivõimalusi veebifoorumi ja sotsiaalvõrgustike näol. Alahinnata ei tohiks teabe pideva ajakohastamise töömahukust; mis puudutab kavandatavat konsultatsiooniplatvormi, siis õigusteemalised arutelud pakuvad ilmselgelt sidusrühmadele suurt huvi;
- kontaktid ja tihedam koostöö olemasolevate teabekeskustega, eelkõige järgmistega: regionaalarengu peadirektoraat, INTERACT, URBACT ja *Mission Opérationnelle Transfrontalière* (MOT), Euroopa Piirialade Assotsiatsioon (AEBR) ja muud tugiorganisatsioonid;
- eksperdirühmad, mis keskenduvad kahele erialavaldkonnale: esiteks juhtimise, strateegia ja poliitikakujundamise alased teadmised ning teiseks õigusnormide tõlgendamine. Ekspertide rahastamise osas ei ole siiski veel selgust, kuna riikliku tasandi spetsiifilised nõuded ja halduskultuur kujutavad endast ikka veel suurt väljakutset;
- sihipärased üritused, vahetud kontaktid ja regulaarne kontakt telefoni teel on jätkuvalt eduka võrgustiku põhielemendid. Isegi hästi korraldatud veebiplatvormid ei suuda asendada tavapäraseid kokkusaamispaiku kogukonna loomiseks. Sihtrühmad on ETKRide sidusrühmad, teavitusasutused ning Euroopa territoriaalse koostöö programmide sidusrühmad ja neist programmidest kasusaajad;
- järelevalve on jätkuvalt oluline selleks, et arengutest oleks ülevaade: valdkonnas toimuvate arengute väga vajaliku hindamise praegune sagedus – kord aastas – tundub olevat piisav. Rühmituste arvu oodatava suurenemise korral peab muutma aruandlusmeetodit, mille kohandamine oleks vajalik selleks, et veebilehe jaoks oleks olemas valmis materjal.