

AZ EURÓPAI UNIÓ DUNA RÉGIÓ STRATÉGIÁJÁRÓL ¹

Fleischer Tamás

BEVEZETÉS

2010 december 8-án az Európai Bizottság összesen négy dokumentumot hozott nyilvánosságra: [COM(2010) 715 final, SEC(2010) 1489 final, SEC(2010) 1490 final és SEC(2010) 1491 final] amelyek rendre a Európai Unió Duna Régió Stratégiájának a közleményét, az akcióprogramját, a hatásvizsgálatát, illetve utóbbi külön összefoglalóját tartalmazzák.

Elöljáróban fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a dokumentumok nem a Duna folyóval kapcsolatos tennivalókra vonatkozó stratégia kialakítását célozzák, hanem egy, a Dunáról elnevezett (és a Dunát teljes egészében magába foglaló) térség (makro-régió?) komplex kezelésére vonatkoznak.

Ez a dolgozat nem egyszerűen a dokumentumok ismertetésére vállalkozik, hanem a szerző az előzmények és a várható következmények áttekintése alapján a magyar elnökség számára kíván javaslatot adni a stratégia kezelésére vonatkozólag. A dolgozat felépítése ennek megfelelően a következő: Az első blokk a Stratégia felvételével és fogadtatásával foglalkozik, illetve a kétéves előkészítő munkával. A második blokk röviden ismerteti magukat a közzétett dokumentumokat. A következő két blokk a Stratégia megértéséhez szükséges két kulcselemmel foglalkozik: a makro-régió illetve a kohézió értelmezésével, és a Duna-régió ezekhez való viszonyával. A kifejtettek alapján a dolgozat végül is hét pontban foglalja össze a szerző következtéseit és ajánlását.

¹ Előzetes, vázlatos gondolatfelvetés a 2011. február 3-i beszélgetéshez..

A STRATÉGIA KORAI FOGADTATÁSA

Hurrá, hurrá! Itt az új lehetőség uniós pénzeket szerezni!

Talán nem túlzunk, ha azt állítjuk, hogy az első reakció *minden* érintett országban körülbelül ez lehetett, annak hallatán, hogy az Európai Unió foglalkozni kezdett a felvetéssel, amit akkor még egyszerűen Duna Stratégiának neveztek.

Mindenesetre a Bizottság is érzékelte a várakozásokat, – és nem véletlenül tartotta szükségesnek leszögezni alapelvként a *Három No*-t: azaz az Európai Unió költségvetése adott, és az új stratégiához nem kapcsolódhat új pénz, nem hozható létre új uniós intézmény, és nem születhet új uniós törvényhozás.

A DOKUMENTUMOK TARTALMA: A STRATÉGIA PILLÉREI, PRIORITÁSAI, HATÁSAI

PILLÉREK	PRIORITÁSI TERÜLETEK
A Duna régió összekapcsolása	Mobilitás és multimodalitás
	Fenntartható energiarendszer
	Kultúra és turizmus az emberi kapcsolatokért
A Duna régió környezetének védelme	Vízminőség helyreállítása
	Környezeti kockázatok kezelése
	Biodiverzitás, táj, levegő- és talajminőség
A Duna régió prosperitásának biztosítása	Tudástársadalom megalapozása
	Versenyképesség javítása
	Emberi készségek fejlesztése
A Duna régió megerősítése	Intézményi kapacitás és együttműködés
	Biztonság – szervezett bűnözés elleni együttműködés

A dokumentum vezérszavait az *1. táblázat* mutatja be. A stratégia négy pillérre, részletesebb bontásban 11 prioritási területre tagolódik. A pilléretet máshol röviden „Kapcsolatok, Környezet, Jólét, Közszolgáltatások javítása” szavakkal jellemzi az uniós dokumentum ismertetője. *Kapcsolatok* alatt közlekedési, energia, turizmus és kulturális szálak erősítését kell érteni. A *környezet* valamennyi eleme szóba kerül, de a vízminőség kiemelt szerepet kap, és a kockázatok kezelése alatt is vízhez kapcsolódó (árvíz, aszály, ipari szennyezés) veszélyek kezeléséről esik szó. A jólét eredetileg a *prosperitás* növeléseként fogalmazódik meg, és a tudástársadalom, a versenyképesség továbbá az emberi készségek fejlesztésének a követelményét nevesíti ezen belül a dokumentum. Az egyébként hivatalosan nem ’közszolgáltatások javítása’, hanem a *régió megerősítése* címmel futó negyedik pillér az intézményrendszer és a közbiztonság nemzetközi összetevője javításának a szükségességét emeli ki, és a blokk megnevezéséhez a dokumentum szerzői a kulcsszavak mellől (*intézményrend-*

szer, ill. *közbiztonság*) láthatóan a közös ige (*megegerősítése*) kiragadását tartották a célokat leginkább jellemző közös jegyeknek.

A hatásvizsgálat a *területi lehatárolásra* három opció közül [Dunapart-menti térségek, ill. érintett teljes uniós országok, ill. *valamennyi érintett* (uniós tag és nem-tag) ország] az utóbbit javasolja. (A valóságban Németország mindenképpen csak két szövetségi tartományával érintett.) Négy *szervezési (együtműködési keret) opciót* felvetve (a Bizottság nélkül, a Bizottság csak a stratégia készítésében működik közre, *a Bizottság végig koordinálja a végrehajtást is*, ill. a Bizottság egy makrorégiós intézményt hoz létre, és a továbbiakat a régió folytatja) a hatásvizsgálat a harmadik változatot támogatja.

Tartalmilag a hatásvizsgálat fontos megállapítása, hogy **a régió kulcsproblémája a kormányzás kérdése**; és ennek alapján három témára kellene koncentrálni. Ezek: – a koordináció és a koherencia javítása a térségben; – az intézményi kapacitások megerősítése; és – a hosszú távú együttműködés alapjainak a biztosítása. „Ahol létezik, ott a makro-regionális struktúrákat meg kell erősíteni, ahol ilyen nincs, létre kell hozni.” (SEC(2010) 1490 final p. 5.). Ehhez képest érdekes, hogy a stratégia szervezésére adott fentebbi javaslat mégsem azt veti fel, hogy térségi intézményeket kellene hozzá kifejleszteni; ahogy azt sem, hogy a Bizottsági gyámkodás a regionális intézmények megerősödését inkább gátolja, mintsem segítené. A hatásvizsgálat konkrét, ágazati javaslatai is hamar elfelejtkeznek a saját maguk által felvetett szempontokról, és hajlamosak felzárkóztatásban, mintakövetésben, uniós egységesítésben gondolkodni.

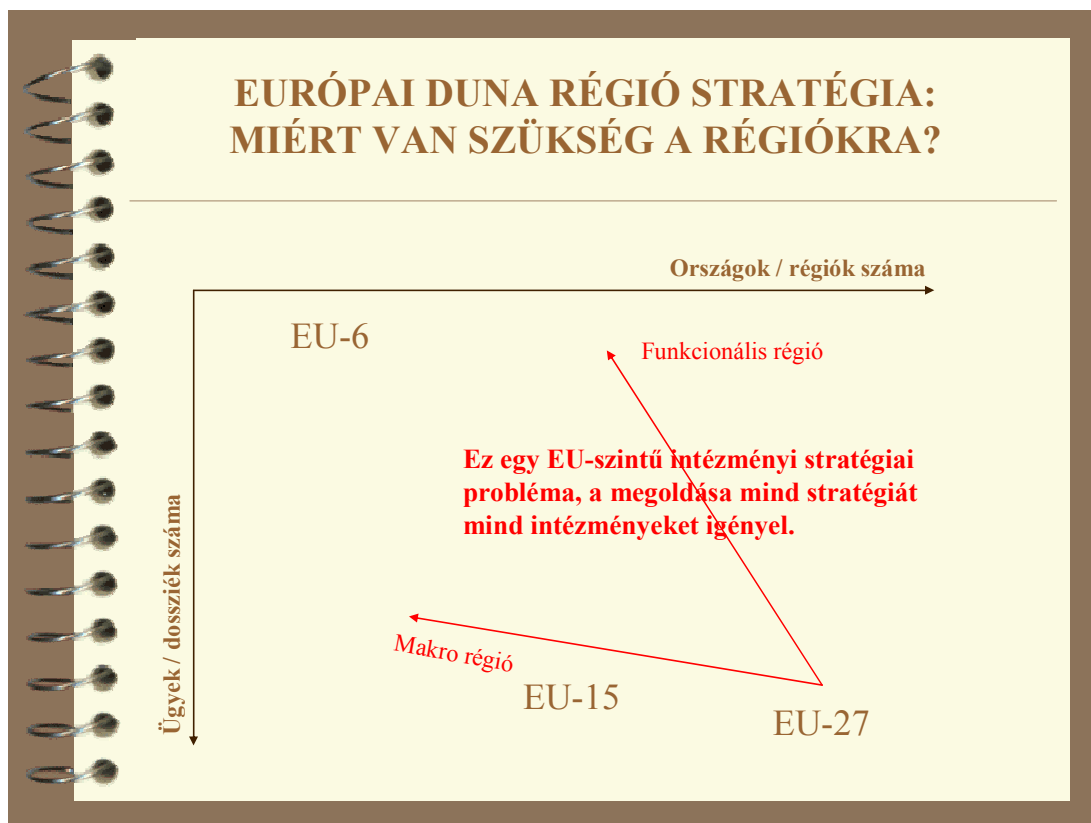
Mind a stratégiai dokumentumnak, mind a hatásvizsgálatnak a legnagyobb hiányossága, hogy adottnak tekinti azt a kiindulást, hogy a makro-régióknak a Duna teljes hosszára kell kiterjednie, (fentebb láttuk, a lehatárolás kapcsán az elemzés csak a keresztirányú lehatárolást mérlegelte); és fel sem veti azt a kérdést, hogy tulajdonképpen milyen uniós problémát kell elemezni, feltárni és megoldani. Ehelyett adottnak tekint egy eszközt (Duna Régió Stratégia) amihez az előkészítési időszakban kell problémákat keresni, hogy aztán a stratégia azokat majd megoldja.

VALÓBAN KORMÁNYZÁSI PROBLÉMÁT KELL MEGOLDANI

Teljesen egyet lehet érteni azzal, hogy a itt egy kormányzási problémát kell feltárni és megoldani: ám ezt ki kell egészíteni azzal, hogy nem csak a vizsgált térségnek a kormányzási hiányosságairól van szó, hanem – eltérő szinten és eltérő okokból – az Európai Unió kormányzási problémáiról és annak a hatásairól is.

Az elmúlt fél évszázadban az európai integráció hat országra és három témára kiterjedő együttműködésből bővült 27 országra kiterjedő unióvá, és mélyült nagyszámú komplex témát átfogó szervezetté. Ha a témák számát jelentős egyszerűsítéssel

azokkal a dossziékkal mérjük, amelyeket a csatlakozási tárgyalások során le kell zárni, napjainkban akkor is 35-nél tartunk (a horvát tárgyalásokon ennyi szerepel).



Forrás: saját szerkesztés Balázs Péter (2010) előadásának felhasználásával.

2. ábra. Az európai integráció bővülési és mélyülési tengelyei, és különböző típusú régiók szerepe a kormányzás kezelhetővé tételében

Ha csak az 1 központ / 27 ország lépcsőt nézzük, akkor máris szembeötlő, hogy ilyen nagyszámú közvetlen kapcsolatot egy szervezet nem képes kezelni. Ha létezne egy közbenső lépcső – pl. 5-6 országra kiterjedő régiókkal – az komoly változást jelentene: 5-6 régió, mindegyik 5-6 országot képviselve egy egész más uniós struktúrát hozna létre. Természetesen más megoldásokat is fel lehet vetni, elvben nem csak a 'tagországok száma' tengely mentén, de az 'ügyek száma' tengelyén is felmerülhet alcsoportok képzése; – és ezen túlmenően mindenféle vegyes megoldás is tárgyalható.

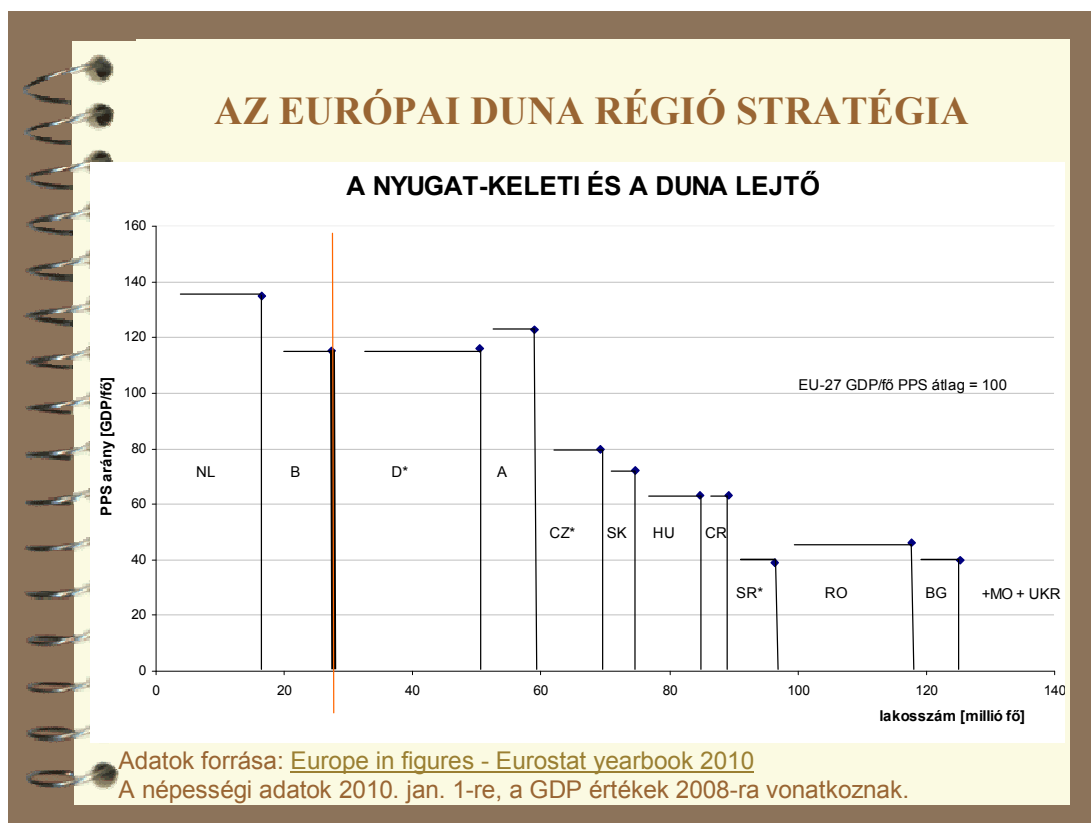
A 2. ábra kétféle elmozdulást érzékeltet egy-egy nyíllal. A 'funkcionális régió' (vagy klaszter) olyan képződmény, ahol az ügyek száma van leszűkítve, és a csoport lefedi valamennyi abban az ügyben érintett országot. Ilyen az euró-zóna, a Schengen országok köre, a tengeri halászatban érintett országok problémája stb.

A másik nyíl az országok körét szűkíti le, viszont az adott országokra vonatkozóan a témák nagy számát megőrzi, lehetővé téve a komplex, integrált regionális szintű problémakezelést. Ezt nevezi az ábra makro-régióknak: a valójában nem definiált fogalom a Balti Régió stratégiája kapcsán ugyanis ebben a értelemben került bevezetésre.

Ha az Európai Unió kormányzási válságából makro-régiók kialakításával akarunk kilábalni, akkor a makro-régióknak ezt a szerepét kell átgondolni, és ennek segítségével lehet stratégiát alkotni arra, hogy milyen elvek szerint, milyen szempontok alapján képzelhető el uniós makro-régiók kialakítása. Lehet, hogy egy ilyen rendszerben a Visegrádi országok és Szlovénia, esetleg Románia (Horvátország) képezne logikusan egy makro-régiót, lehet, hogy más csoport adódik logikusnak. Lehet, hogy „vegyes” (rég tag / új tag, magas jövedelmű ország / alacsony jövedelmű ország stb.) csoportokat, de lehet (valószínű), hogy inkább viszonylag homogén, közös problémákkal bíró csoportokat kellene kialakítani. Az viszont valószínűtlen, hogy egyetlen makrorégió – a Duna Régió – a fejlettség teljes skáláját hordozza, mások meg homogén csoportokat alkossanak. Ez a kérdéskör egyáltalán nincs tisztázva.

A 3. ábra a Duna hossz tengelye mentén próbálja érzékeltetni az európai kelet-nyugati fejlettségi lépcsők alakulását. A függőleges tengely mentén a fejlettséget az egyes országok vásárlóerő-paritáson mért, egy főre eső (2008-as) GDP-jével (illetve ennek az EU-27-ek átlagához mért arányával) mértük, míg a vízszintes tengelyen az országok (ill. az érintett német tartományok) népességszáma olvasható le. Az egyes ország-diagrammok területe így az adott ország teljes GDP-jével arányos.

Az ábra azt kívánja szemléletessé tenni, hogy milyen fejlettségű országokat igyekszik közösen kezelni az Európai Unió Duna Régió stratégiája. Nyilván az ábra nélkül is tudtuk, hogy uniós alapító tagtól, és EFTA 1995-ös belépőtől a 2004-es és 2007-es bővítés országain át a felvétel küszöbén álló országig és a csak távolibb belépési perspektívával rendelkező országokig ez a metszet a teljes európai integrációs és bővítési folyamat mintázatát jeleníti meg. Ugyanakkor az ábra láttat három nagyobb, regionális lépcsőfokot is, és mindenképpen segít megfogalmazni azt a kérdést, hogy vajon nem inkább az azonos platón elhelyezkedő országok alkotnak-e logikusan olyan régiókat, ahol valóban hasonló problémákat kell komplex módon, hasonló eszközökkel megoldani.



3. ábra. A nyugat-keleti fejlettségi lejtő a Duna mentén (Egyelőre csak előzetes tanulmányozásra)

Persze mondhatjuk erre, hogy a Duna Régió éppen olyan laboratórium akar lenni, ahol a különböző fejlettségű országok együttélését és fejlődését modellezzük. Azt azonban világosan kell látni, hogy az így kialakított Duna Régió nem csak a saját, hanem az uniós bővítési problémakört testesíti meg, a megoldáshoz uniós összefogásra van szükség, nem lehetséges ezeket a nehézségeket egyetlen makro-régió saját ügyévé delegálni.

EGYELŐRE ITT ABBAHAGYVA, ÁTUGROM A KÖVETKEZTETÉSEKRE

KÖVETKEZTETÉSEK

- Az uniós szintű célok nagyon fontosak, senkinek nincs, nem lehet ellenük kifogása (prosperitás, fenntarthatóság, biztonság stb.) de e célok **túl általánosak és egységesek** ahhoz, hogy regionális akciók kidolgozásához érdemleges iránymutatásul szolgáljanak.
- Az uniós Duna-régió stratégiájának a kétéves előkészületi szakasza **adós maradt a régió uniós szinten releváns problémáinak az érdemi elemzésével,**

következésképpen ugyancsak elmulasztotta azt, hogy stratégiai válaszokat dolgozzon ki e problémák megoldására.

- Az alulról induló projektek összegyűjtésére irányuló kezdeményezés nagyon demokratikus; ugyanakkor ha nincs irányadó stratégiai elképzelés mögötte, akkor az akció inkább **régi projekt-álmok összegyűjtésévé válik**, ahelyett, hogy a folyamat során a stratégiai célok elérésére irányuló programokból levezetett projektek születnének.
- A makro-régió, ez a hiányosan definiált alkalmi egység inkább csak zavart kelt, mintsem, hogy segítene kialakítani a problémákra választ ígérő térségi stratégiá(ka)t. **A megoldás eszközének a kiválasztása megelőzte** esetünkben a stratégia kialakítását, holott annak éppen a stratégiából kellett volna következnie.
- Az az óriási különbség, ami a térség gazdag és szegény része között fennáll, uniós szintű probléma, és az Európai Unió nem háríthatja át a megoldás felelősségét azokra a régiókra, amelyekben az összes felzárkózási problémával küzdő ország megjelenik.
- **A “három nem”** visszaüt: most nincs *megfelelő stratégia*, nincs jól kialakított *program* és nincs valódi *perspektíva* a régió előtt.
- A Magyar Elnökségnek **nem kellene azért küzdenie, hogy mindenáron átnyomjon egy ilyen stratégiát** az elfogadási procedúrán. Ellenkezőleg, a **teljes folyamat alapvető felülvizsgálatát** kellene inkább kezdeményezni.

HIVATKOZÁSOK

Balázs Peter (2010) Importance of the macro-regional dimension in the European integration. Konferencia előadás a Hanns-Seidel Foundation, az Europäische Akademie Berlin, az Andrássy Egyetem és a MTA Világgazdasági Kutatóintézete által szervezett konferencián. Budapest, 2010. november 15-16.

COM(2010) 715/4 Az Európai Unió Duna régióra vonatkozó stratégiája. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Brüsszel, 2010. dec. 8
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/danube/com2010_715_danube_hu.pdf

SEC(2010) 1489 final Action Plan: Commission Staff Working Document. Accompanying document to the European Union Strategy for the Danube Region. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of

the Regions. European Commission, Brussels, 8.12.2010
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/danube/action_plan_danube.pdf

SEC(2010) 1490 final Impact Assessment Report: Commission Staff Working Document. Accompanying the European Union Strategy for the Danube Region: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Commission, Brussels, 8.12.2010. 47 p.
http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2010/sec_2010_1490_en.pdf

SEC(2010) 1491 final Impact Assessment Summary: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Accompanying the European Union Strategy for the Danube Region. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Commission, Brussels, 8.12.2010. 10 p.
http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2010/sec_2010_1491_en.pdf

2011. február 7.