

# Új térségi perspektívák Közép-Európában? Górcső alatt az Európai Duna Régió Stratégia

Dieringer Jürgen – Laukó Patricia – Schneider Gábor

A funkcionális makrorégió fogalmának bevezetésével olyan új együttműködési formák kialakulásának lehetünk tanúi – az Európai Balti Stratégia vagy az Európai Duna Régió Stratégia (EDRS) keretében -, amelyek eltérnek a Strukturális Politika klasszikus területi szerkezetétől, átalakítják azt. A funkcionális makrorégiók megjelenésével az Európai Unió regionális politikájában ismert területi egységektől (NUTS2 és NUTS3) különböző lehatárolásról beszélhetünk, amelyeket sokkal rugalmasabb intézményi működés jellemez. Az új típusú kezdeményezéseket a kormányzás új és modern fajtái határozzák meg, a többszintű kormányzás és döntéshozatal alapelvei mentén<sup>1</sup>.

Tanulmányunk célja, hogy bemutassa az Európai Unió keretei között készülő stratégiát a Duna térség számára, avagy az Európai Duna Régió Stratégia céljait és általános szerkezetét. Ennek megfelelően először kitérünk a funkcionális makroregionális együttműködés sajátosságaira, mint egy új uniós kezdeményezésre, amellyel az EU-ban a területi és térségi problémákat kívánják kezelni gazdasági, társadalmi és fejlettségi szempontok alapján. Elsőként a funkcionális makrorégió létrehozásának háttérével foglalkozunk, bemutatva a sokszintű uniós kezdeményezés politikai háttérét (1). Ezt követően ábrázoljuk a funkcionális makrorégiót, mint az uniós intézkedések új eszközét, amely a fejlesztéspolitika megerősítését szolgálja (2.) Bemutatjuk az EDRS kormányzási szerkezetét (3) és a meglévő javaslatokat (4), végezetül kiemeljük a stratégia várható problémáit.

## 1. A stratégia politikai megalapozása és előzménye

Az EU 2004-es és 2007-es keleti bővítésével az európai integráció a „Rajnai dimenzió” mellett kibővült a „Dunai dimenzióval” (Ágh, 2010). Mindez egyben azt is eredményezte, hogy az Unió gazdasági tengelyében a nyugat-európai országok (Egyesült Királyság, Franciaország, vagy a BENELUX államok) szerepe mérséklődött, ezzel párhuzamosan Közép-Európa országainak (kiemelten Németország, Ausztria és Olaszország) pozíciója pedig tovább erősödött. Ezzel párhuzamosan a hatalmi pozíciók és súlypontok nyugatról keletebbre tolódtak, miközben az államok közötti érdekellentét felerősödött. Ennek jól látható jele például a fejlesztési források elosztásában megjelenő élesedő ellentétek. Folyamatosan erősödő érdekkonfliktust tapasztalunk a dél-európai és a kelet-európai országok esetében a regionális és a kohéziós alapok, továbbá a közösségi mezőgazdasági alapok forrásainak elosztásában. Ezzel párhuzamosan növekedett azon régiók száma, amelyek fejlettségük révén kikerültek a kedvezőbb támogatási célrendszerből, a közép-európai országok teljes mértékben haszonélvezőivé váltak<sup>2</sup>. Az elmúlt időszakban az Európai Uniót számos, egymással

---

<sup>1</sup> Az, hogy az általunk bemutatott kormányzási módszerek mennyire hatékonyak olyan kérdések kezelésében, mint a fejletlenebb térségek felzárkóztatása vagy a területi szereplők közötti alacsony szintű együttműködés javítása, még nincsenek pontos tudományos bizonyítások. Ugyanakkor a kormányzási rendszerek e új formái hasznos útmutatással szolgálhatnak a döntéshozatali működésre a partnerség, a szubszidiaritás, a társadalom nyitottsága és integráltsága vonatkozásában.

<sup>2</sup> A közép-európai újdonsült uniós tagállamok teljes mértékben részesei a közösségi agrárpolitikának, a strukturális és a kohéziós alap forrásainak.

párhuzamosan zajló folyamat határozta meg, amelyek önmagukban, illetve kölcsönösen is formálták a közpolitikai működést (Ágh, 2010). Így például utalni kívánunk a gazdasági világválság kapcsán számos tagállam által közkedvelt módon alkalmazott túlzott nemzeti már már protekcionista intézkedésekre. Ágh Attila ún. „carrot crisis”-ként jellemzi a folyamatot, amely az európai uniós tagság csökkenő, tovatűnő vonzerejét jelenti az Unión belül, illetve a társult és csatlakozni kívánó országok esetében, valamint az Unió nemzetközi versenyképességének folyamatos romlását olyan átfogó közösségi stratégiák ellenére is, mint a Lisszaboni Stratégia.

Mindezen fejlemények a keleti bővítés alkalmával csatlakozott közép-európai országokat különösen érzékenyen érintik, ha felzárkózási ütemüket vizsgáljuk. A legtöbb közép-európai ország esetén a gazdasági fejlődés üteme lelassult, vagy megtorpant. E tekintetben különösen komoly visszaesést szenvedett el Magyarország, Románia és Bulgária<sup>3</sup>. Következésképpen a demokráciába vetett bizalom, az állami intézmények presztízse és az Európai Unió támogatottsága fokozatosan lecsökkent, és elillant. Ezzel párhuzamosan az euró zóna (régebbi) uniós tagállamai is komoly, súlyos problémákkal küszködnek, amelyek legnyilvánvalóbb példája Görögország esete. Mindez kettős kihívást jelentett az EU külső periferiáján. Egyfelől a kelet-európai országoknak jól látható problémái adódtak a felzárkózással, fejlődési ütemük megtorpant. Másrészt a dél-kelet-európai és a nyugat-európai uniós tagállamok is gazdasági-, valamint általános társadalmi kihívásokkal kell szembenéznük. A problémák eredete a gazdasági válság nyomán sok esetben azonosak az országok esetében, ugyanakkor világosan látható, hogy bizonyos szerkezeti problémákkal csak meghatározott tagállamok küzdenek. Így például Görögország nehézségei az eredményes kormányzati működés, a korrupció kapcsán vagy a politikai elszámoltathatóság esetében teljes egészében különböznek a cseh példától. Mindezen példák jól mutatják az uniós döntéshozók előtt álló komplex kihívást, amely a gazdasági válság egységes kezelésében és a nemzeti és regionális szereplők mozgásterének együttes koordinációjában mutatkozik meg.

A funkcionális makrorégió elképzelését - mint egy új koordinációs eszközt - figyelemre méltó elképzelésnek tartjuk, amely lehetővé teszi átfogó uniós politikák és regionális kezdeményezések ötvözését. Kulcskérdésnek tekintjük a stratégia rugalmas és interoperatív jellegét, amelyre meghatározó válaszok születhetnek a dunai régióban, jól lehet a különbségek számottevőek. A dunai régiót ugyanis uniós tagállamok, társult tagok, jelölt országok és harmadik államok alkotják együttesen. További csoportosításként a dunai régiót régi demokráciákra (Németország és Ausztria), stabil államokra, amelyek már euróval rendelkeznek (Szlovákia és Szlovénia), pénzügyi és gazdasági nehézségekkel küszködő országokra (például Magyarország, Románia vagy Bulgária), illetve olyan államokra oszthatjuk tovább, amelyek az uniós taggá válás folyamatában vannak.

A meglévő különbségek okán is, az Európai Duna Régió Stratégiája több uniós politikát is magába foglal, kiemelve és primátust adva a regionális politikának. Olyan fontos uniós politikákat ötvöz magában, mint a szomszédság politika, a bővítés politikája (a politikai együttműködés és tagság vonatkozásában), vagy a környezetvédelem, illetve az energiapolitika, hogy a legfontosabbakat kiemeljük. Ezek jellemzően vertikális szinten jelennek meg a stratégiában. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy a területi komponensek beépítése és érvényesítése ezekben a stratégiákban befolyásolja a meglévő finanszírozási szerkezetet és

---

<sup>3</sup> Ezzel szemben például Lengyelország, Csehország és Szlovákia 2007-2009 között tekintélyes GDP növekedést tudtak felmutatni.

kormányzási struktúrákat, valamint új hatalmi szerepeket jelent a közösségi és egyéni szereplők részére, átalakítva ezzel a meglévő politikákat. Az EDRS véglegesítését egy olyan sokszereplős politikai játszma részeként jellemezhetjük, amelyben valamennyi résztvevő függetlenül attól, hogy nemzeti, regionális vagy helyi szint, illetve, hogy állami vagy horizontális szereplő, az érdekeinek lehető legteljesebb körű érvényre juttatását próbálja elérni.

## 2. A Duna régió, mint funkcionális makrorégió

A funkcionális makroregionális együttműködések meglehetősen új keletűek. Korábban az EU 12 és EU 15 esetében, és a keleti bővítés nyomán - az EU 25 és EU 27 esetében - is a holisztikus, vagyis a teljes területi egységre vonatkozó megközelítési módok voltak jellemzők. Ugyanakkor az EU területi politikában fokozatosan megjelentek a kisebb, „szubtérségekre” készített fejlesztési programok. Ezeket gazdaságilag homogénabb térségekre, övezetekre készítették, mint például Közép-Európa vagy a dél-kelet-európai térség. Az EU területi politikájából kiindulva is látható, hogy a makroregionális együttműködés nem minden alap nélküli. Emellett számos inter- és transzregionális együttműködési formának lehettünk tanúi az EU-ban. Ilyen formációk létrehozhatók államok és régiók között is, mint például a Visegrádi Országok Együttműködése vagy az egyes eurórégiók. De transznacionális vonatkozásban hasonló együttműködések tapasztaltunk az EU mediterrán politikájában is.

Mi is akkor a hozzáadott értéke a funkcionális makrorégióknak? Az Európai Balti Stratégia (EBS) készítésekor az akkori regionális politikáért felelős biztos, Pawel Samecki, az alábbi meghatározást adta a kérdésre: a funkcionális makrorégió egy olyan térség, amely több ország vagy régió társulásaként alakult egy vagy néhány közös tulajdonság, illetve kihívás kezelésére.<sup>4</sup> E meghatározást követve látható, hogy a funkcionális makrorégió területi lehatárolása másodlagos szempont. A területi lehatárolást az egyes politikákban (policy) betöltött együttműködés jellege határozza meg, a funkcionalitás elvek és szempontok mentén. Mindez lehetővé teszi, hogy egy-egy ország, régió vagy város több makrorégióban és funkcionális együttműködésben is részt vehessen. Tekintettel a stratégia nyitott struktúrájára (helyi, regionális és nemzeti szintek), amely a diametrális szerkezetet követi és megfelel a többszintű kormányzás feltételeinek, a párhuzamosság sem jelent nagyobb gondot.

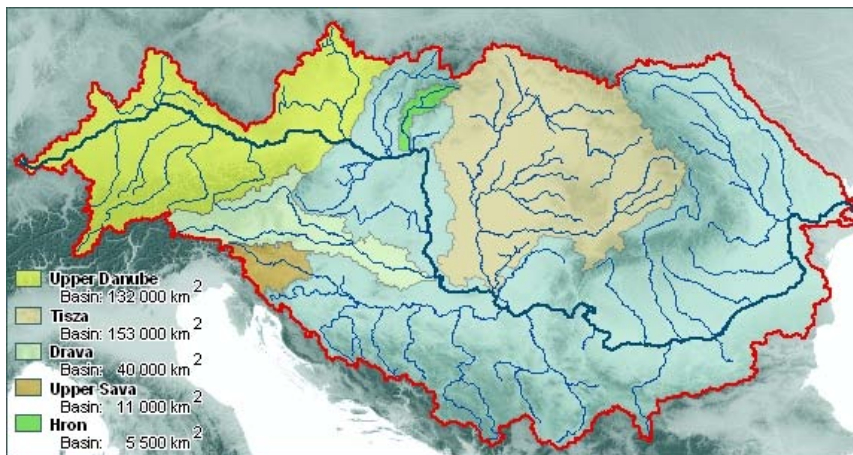
Az új funkcionális makrorégió tehát nem szinonim fogalma a területi kohézióknak, ugyanakkor a két fogalomrendszer közötti szinergikus kapcsolat meglehetősen erős. Mindegyik ugyanis egy földrajzi térségre koncentrálódik. Több policy-t foglalnak magukba és végrehajtásuk is több szinten (horizontális és vertikális értelemben) egyaránt történik. A funkcionális makrorégió és a területi kohézió közötti markáns különbségeket a két fogalomrendszer céljaiban találhatjuk. A funkcionális makrorégió működése endogén, azaz belső eredetű. A stratégiában meghatározott célok végrehajtása alulról jövő kezdeményezés eredményeként történik. Ez azt is jelenti például, hogy nincsenek külső megfelelési szempontok, például az akció tervek esetén. Ezen felül az egyes prioritások és célok a végrehajtásban rugalmasan változtathatók a végrehajtás előrehaladottságának megfelelően. Olyan sajátosságok, mint a

---

<sup>4</sup> Samecki vitaanyaga a Stockholmi megbeszélésen, 2009-ben. További részletek European Commission: Macro-regional strategies in the EU.

makrorégió területi adottságai jól alkalmazhatók a fenntartható fejlődésben, egyben egyedi és eseti fejlesztési szempontok megvalósítását segítik<sup>5</sup>.

### 1-es Térkép a Duna régió hidrológiai meghatározása



Ezzel szemben a területi kohéziót előre meghatározott alapelvek mentén próbálják megvalósítani. Az elérendő célok között találjuk a gazdasági konvergenciát, a regionális versenyképességet és a foglalkoztatottságot, valamint a különböző

területi, térségi együttműködési formákat. Az EDRS egyedüli (természetes) meghatározása a hidrológiai megközelítésen alapul. A többi meghatározás különböző politikai, gazdasági, történelmi vagy kulturális szempontrendszeren alapul, amelyek között nem létezik valamennyi fél által általánosan elfogadott meghatározás.

Nem véletlen, hogy a „mi hova tartozik?” illetve „nem tartozik?” kérdéskör jelenti a legfőbb konfliktusforrást. A hidrológiai megközelítés a Duna folyót és annak összes közvetlen és közvetett mellékfolyóját magába foglalja. Mindezek alapján határozható meg a Duna-medence, amely mintegy 800.000 km<sup>2</sup>-nyi területet jelent. A Duna 2850 km-es hosszával Európa második leghosszabb folyója.

A Duna-medence természetes jellege alapján három szakaszra bontható:

- a Felső-Dunára, amely a Duna forrástól Pozsonyig terjed, 132.000 km<sup>2</sup> területen.
- A Közép-Dunára, amely Pozsonytól egészen a Vaskapuig húzódik mintegy 450.000 km<sup>2</sup>-nyi területen
- az Al-Dunára, amely a Vaskaputól a Fekete-tengerig terjed, mintegy 220.000 km<sup>2</sup> területen.

A Dunának számos mellékfolyója van, amelyek közül a legjelentősebbek az Inn, a Dráva, a Tisza, a Száva, az Olt, a Prut és a Szereth<sup>6</sup>.

A Duna régió politikai meghatározását is - a fentiek alapján - a hidrológiai jellemzők mentén alakították ki. Eszerint a Duna vízgyűjtő területén tizenkilenc állam található. Ebből tíz közvetlen dunai ország (Németország, Ausztria, Szlovákia, Magyarország, Horvátország, Szerbia, Románia, Bulgária, Moldova és Ukrajna). A többi (kilenc) ország, pedig a Duna vízgyűjtő területén helyezkedik el. Ezen országok: Olaszország, Lengyelország, Svájc, Csehország, Szlovénia, Bosznia-Hercegovina, Montenegró és Albánia.

<sup>5</sup> Bővebben: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/index_en.htm)

<sup>6</sup> [http://natural-hazards.jrc.ec.europa.eu/activities\\_flood\\_danubecase.html](http://natural-hazards.jrc.ec.europa.eu/activities_flood_danubecase.html)

Fontos kiemelnünk, hogy az érintett tizenkilenc államból nem mindegyik részese az EDRS-nek. Ennek egyik magyarázata, hogy több ország esetében (közvetlen) földrajzi érintettségük a dunai térségben igen csekély.

2-es Térkép Országok és régiók részvétele az EDRS-ben



Talán erre a legszemléletesebb példák Olaszország esete, ahol ez az arány 0,15%. Lengyelország esetében 0,09% és Svájc esetében pedig 0,03% ugyanez az arány. Így ezen államok érdekeltsége a dunai nemzetközi együttműködésben – Lengyelországot leszámítva – igen csekély.

Mindezek alapján tizennégy állam vesz részt az EDRS-ban. Tíz ország, amely közvetlenül Duna menti állam és négy, amely a folyó vízgyűjtő területén található. Egy másik csoportosítás alapján nyolc uniós ország (Ausztria, Bulgária, Csehország, Magyarország, Németország, Románia, Szlovákia és Szlovénia) négy ország, amely az uniós tagság leendő várományosai – társult tagok, csatlakozás előtt állók stb. - (Bosznia Hercegovina, Horvátország, Montenegró és Szerbia), valamint két ország az Európai Szomszédosságpolitika keretében (Moldova és Ukrajna).

### 3. Kormányzás

Az EDRS az Európai Tanács 2009. június 18-19-ei elnökségi felhívásán alapul, amelyben felkérte az Európai Bizottságot egy stratégia kidolgozására a Duna régióra, az EU Balti-tengeri Stratégiájának mintájára.

Az EDRS a három „nem”-re épül, vagyis nincsenek új intézmények, új szabályozás és újabb pénzügyi források. Ez utóbbi vonatkozásában ez azt is jelenti, hogy már a 2007-2013-as programozási időszakban is biztosítható bizonyos pénzügyi mozgástér a regionális és kohéziós politikából az EDRS-ra. A kategorikus „nem” az új szabályozásra pedig az EU azon egyöntetű szándékát követi, hogy elkerüljék a különálló, egyedi jogi szabályozás alá eső térségek létrehozását.

Az EDRS, mint koncepció meglehetősen rugalmas szerkezetű, amely igazodni képes a funkcionális makrorégió sajátosságaihoz. Tekintettel, hogy nem az Unió, hanem az érintett tagállamok állnak a kezdeményezés mögött, ily módon a klasszikus közösségi jogalkotási formák kevésbé érvényesülnek. Ugyanakkor a közösségi szerződések megalapozzák az EDRS jogi feltételrendszerét.<sup>7</sup> Ez a szabályozás eredendően a tagállami bojkottok kiküszöbölésére dolgozták ki, arra az esetre, ha az Európai Tanácsban fundamentális

<sup>7</sup> Utalni kívánunk az Európai Uniót létrehozó szerződés 20 bekezdésére (RSZ 20§), illetve az EU Működéséről szóló szerződés 326-334-es bekezdéseire (LS 326-334§).

nézetkülönbségek mutatkoznak és az egyes tagállamok nemleges döntéseivel a döntéshozatali folyamatot hátráltatják.

A rugalmas szabályozás egyben lehetővé teszi az egyedi sajátosságokhoz igazodó szempontok érvényesítését, amely érdemben tudja ösztönözni az integrációt a funkcionális makrorégióban. Ez a gyakorlatban úgy érvényesülhet, hogy az egyes javaslatok támogatásához az államok többségének egyetértése szükséges. Az EDRS döntéseinek végrehatásakor ez legalább kilenc résztvevő tagállam közvetlen támogatását jelenti annak érdekében, hogy a térségi integrációs folyamat megvalósíthatósága elkezdődhessen. A Duna Stratégiában tehát a nyolc uniós tagállam mellett a sikeres döntéshozatal érdekében még egy további ország támogatása is szükséges.

A három „nem” kérdése ugyanakkor világossá teszi, hogy a klasszikus közösségi döntéshozatal kiegészül, illetve kicserélődik újabb kormányzási intézkedésekkel. Valószínűsítjük, hogy a stratégiában részt vevő államok a nyitott koordináció elvének (open method of coordination, OMC) alkalmazását kívánják bevezetni. Az OMC alkalmazásának előnye, hogy lehetővé teszi a többszintű, vagy többsebességes együttműködést, szemben a túlságosan bürokratikus közösségi döntéshozatallal, amelyben valamennyi érintett tag együttműködése és egyetértése szükséges. Az Európai Bizottságnak ugyanakkor továbbra is érdeke, hogy a „hagyományos közösségi eljárások” is megmaradjanak az EDRS-ben, mozgásteret biztosítva a Bizottságnak a döntéshozatalban. A benchmarking és a legjobb példák alkalmazása pedig további fontos eszközök a nem EU országok bevonására.

Az Európai Bizottság a központi szereplő az EDRS megalkotásában, és a stratégia teljes folyamatának kidolgozásában. A Bizottság részéről a DG Regio (Regionális Főigazgatóság) a tervezői munka összefogója. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy az EDRS számos uniós politikához kapcsolódik - mint például az Európai Szomszédságpolitika, bővítéspolitikai, energetikai politika stb. - ezért horizontális munkacsoportokat hoztak létre az egyes főigazgatóságok között. A horizontalitást szolgálja, hogy a „tárcaközi” munkacsoportban a 26 főigazgatóságból 22 vesz részt, valamint az EU elnökségi apparátus.

Az Európai Parlamenten belül is kísérletek történtek egy a frakciók közötti informális munkacsoport felállítására, amely az EDRS kérdéseivel foglalkozott volna. Az ilyen parlamenti együttműködés ugyanis meghatározott feltételek mentén lehetséges, három parlamenti frakció támogatásában. Az Európai Néppárt és az Európai Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége tett javaslatot a frakciók közötti munkacsoport létrehozására. A Liberálisok és Demokraták Szövetsége csatlakozott volna harmadikként a kezdeményezéshez. Ugyan a kezdeményezés az előkészületekkel kellő támogatottságot élvezett, a szavazáskor két szavazat híján mégsem kapott zöld utat a javaslat. Több dél-kelet-európai képviselő ugyanis nem vett részt a szavazásban. Vagyis nem a politikai támogatottság és szándék meglétének hiánya, hanem a képviselők „figyelmetlensége” eredményezte a kezdeményezés bukását. Európai szinten a Régiók Bizottsága is meghatározó szerepet játszik a stratégia elkészítésében, jól lehet mind jogosítványai, mind erőforrásai erősen korlátozottá teszik működését.

Az Európai Bizottság felkérte a nemzeti kormányokat – elsőként az uniós tagországokat, azt követően a társult tagországokat, majd a szomszédos államokat -, hogy nevezzenek meg nemzeti koordinátorokat, akikkel a Bizottság közvetlen kapcsolatot tarthat fenn. Ezzel a koordinációs struktúrával a Bizottság kizárta a többszintű kormányzás formalizált működését. A nemzeti kormányok a nemzeti koordinátori rendszer létrehozásával ugyanis



kulcsfontosságú szerepben vannak, amolyan gate-keeperek a stratégia alkotásában. Több országban ezen felül kormányközi fórumot is létrehozta a minél szélesebb körű tájékoztatás érdekében.

Kulcskérdés, hogy az Európai Bizottság mennyiben veszi figyelembe a civil szféra szempontjait, a nem kormányzati szereplők horizontális együttműködése mennyire képes szervezett formában működni. Fontos szempont a megfelelő kommunikációs csatornák kialakítása, ahol a civil szféra hatékonyan és érdemileg tud bekapcsolódni a konzultációs folyamatokba. A Bizottság ugyanis informálisan nyitott a civil és a területi szereplők részvételére.

Az Európai Bizottság feladata a stratégia koncepciójának elkészítése, amelyhez az elsődleges tartalmat a nemzeti kormányok ún. non-paperjei vagy pozíciópapírjai jelentették. A nemzeti kormányok proaktív kezdeményezései az Európai Bizottság stratégiai keretfeltételeinek megalapozottságát segítették elő. A Bizottság mindezek alapján három meghatározó pillért emelt ki: a környezetvédelem, az elérhetőség és a gazdasági és társadalmi fejlesztések – amelyeket valamennyi non-paper tartalmazott. Az is jól látható, hogy néhány tagország pozíciópapírja modellértékű és követendő példa volt a többi ország számára. Ez egyben azt is eredményezte, hogy az újszerűség ezen anyagoknak egyre csekélyebbé vált, hasonló sémák és koncepciók kerültek megfogalmazásra.

A konzultációs folyamatba a területi és szociális partnerek bevonása érdekében az Európai Bizottság széleskörű konzultációs folyamatot kezdeményezett. Ez a folyamat az ún. nemzetközi stakeholder konferenciasorozat, amelynek állomásai: Ulm, Budapest, Bécs – Pozsony, Russe és Constanta. Az elképzelések szerint a nemzetközi stakeholder találkozón az érintett partnerek bevonásával az érintett tagországok bemutatták álláspontjukat és főbb prioritásaikat az EDRS-sel kapcsolatban. Az Európai Bizottság egy internetes felület segítségével gyűjtötte az érintett szervezetek és civil társadalmi csoportok elképzeléseit és konkrét projektötleteit.

A konzultációs folyamatokon elhangzott javaslatokat az Európai Bizottság beépíti és felhasználja a stratégia kialakításában. Az első tervezetet már a constantai zárókonferencián felvázolja a Bizottság. Ezt követően megkezdődik a tervezet vitája további uniós intézményekkel is, közöttük a legfontosabb döntéshozói szervezettel az Európai Tanáccsal. A meglehetősen feszített menetrend alapján az Európai Tanács 2011 első félévében, a magyar elnökség idején fogadja el a stratégiát – amennyiben más váratlan és előreláthatatlan helyzet nem áll elő.

Az Európai Bizottság a stratégia egész tervezésében és lebonyolításában kulcspozícióban lesz. A DG Regio feladata ugyanis nemcsak az egyes akciótervek kidolgozása, hanem a programok végrehajtása is szoros együttműködésben az érintett civil- és gazdasági szereplőkkel.

## **4. Programozás**

A programozási célokat és prioritásokat tekintve első helyen a környezetvédelmi és közlekedési kérdések jelentek meg. A Dunát és térségét ezen témákkal lehet a legegyszerűbben társítani. A vízgazdálkodás, a vízminőség, a biodiverzitás kérdései és a hajózhatóság, valamint a navigációs kérdések egyszerűsítése lettek párhuzamba állítva

egymással. Környezetvédelmi és közlekedési kérdések a leendő stratégia legfontosabb pillérei, az első két oszlop. Az Európai Bizottság a környezetvédelmi ügyeket „környezetvédelem és kockázat megelőzés” elnevezéssel használja. A közlekedési kérdéseket a kommunikációs és energetikai témákkal és az információs társadalom céljaival kapcsolják össze. A hálózat alapú ágazatok jelenítik meg pedig az „összekapcsolhatóságot” az uniós fogalomhasználatban.

A harmadik oszlop a „társadalmi gazdasági fejlesztéseket” tükrözi. Horizontális politikák és gazdasági politikák átfogóbb alkalmazását tartalmazza a szociális politikával összhangban. A harmadik célrendszeret érezzük a leginkább megfelelő „olvasztótégelynek” az első két prioritás alá be nem sorolt projekteknek. Ez meglehetősen komoly kihívást jelent az egyes alprioritások közötti összhang megteremtésére.

A három prioritásoszlop túlságosan vertikális tagozódású. Tekintettel, hogy az EDRS céljai jellemzően horizontális intézkedéseket fogalmaznak meg, így a programozásban is a horizontális szemléletet lenne indokolt érvényesíteni, a vertikális megközelítés helyett. Ezt támasztják alá az országok non-paperei is, amelyek lényegesen szoftabb témákat, mint például identitás (német papír), kulturális sokféleség és örökség kérdése (osztrák, német, szlovák, magyar, szlovén, román és bolgár pozíció papírok), illetve a kisebbségek kérdése (szlovák és magyar pozíciópapír) tartalmaznak. A nemzeti hozzájárulások emellett kiemelik a határ menti együttműködések és a turizmus fejlesztésének szükségességét a Duna mentén.

Az egyes államok által készített non-paperek jól mutatják a nemzeti érdekek közötti erős hasonlóságot. Ettől eltérő képet kapunk, ha a civil és a térségi szereplők elképzeléseivel egészítjük ki a programozás céljait. Fontos azonban kiemelnünk, hogy nincsen általános képünk a civil oldal javaslatiról, mert sem a tudományos, sem a kormányzati oldal nem készített átfogó és összesítő felméréseket a kérdésben. Az erre irányuló legteljesebb törekvéseket a [www.danube-strategy.eu](http://www.danube-strategy.eu) oldalon találhatjuk, ahol a civil hálózatok részletesen mutatják be az állami és nem állami szereplők hozzájárulásait a stratégiához.



**1-es Táblázat Az EDRS céljai az egyes tagállamok elképzeléseinek tükrében**

A felső-dunai országok és Magyarország prioritásai

<i>EU tagok</i>	<i>Németország</i>	<i>Ausztria</i>	<i>Szlovákia</i>	<i>Magyarország</i>
<i>Összekapcsolhatóság és kommunikációs rendszerek (közlekedés, energetika és információs társadalom)</i>	<p>Belföldi vízi közlekedés fejlesztése; integrált fejlesztési koncepciók (vízi és vasúti) a környezetvédelmi szempontok megtartásával.</p> <p>Az energiabiztonság jobb kihasználása (integráció és kompatibilitás), környezetbarát energiaellátás kialakítása.</p> <p>Megújuló energiaforrások alkalmazása; új technológiai módszerek tárolásra, távvezetékek összekötésére, regionális fejlesztési tervek összehangolására.</p>	<p>A vasúti tranzit-, áru- és személyszállítás fejlesztése.</p> <p>Fenntartható fejlesztés és a Duna hatékony felhasználása az áruszállításban a dunai makrorégió egész területén.</p> <p>A fenntartható energiaellátás biztosítása.</p>	<p>Multimodális csomópontok fejlesztése.</p> <p>Transzkontinentális tranzit állomások kiépítése, ún. hub (kerékagy) szerepben, valamennyi közlekedési infrastruktúra bevonásával (légi, vasúti, vízi).</p> <p>A fő közlekedési folyosók mentén a közlekedési infrastruktúra fejlesztése (közút, vízi pl. kompok, légi és kerékpárutak).</p> <p>Az áruszállítás ösztönzése vízi utak fejlesztésével, amely Nyugat- és Kelet-Európát kapcsolja össze. Dunai közlekedési (navigáció) összehangolása a Nemzetközi Duna Bizottság ajánlásaival.</p> <p>A Duna mellékfolyóin a közlekedési infrastruktúra fejlesztése, regionális szinergiák felhasználásával. Navigációs lehetőségek összehangolása, folyami kikötők létesítése.</p>	<p>A fenntartható fejlesztés mentén a Duna térség közlekedésének modernizációja. A közlekedés fejlesztése (vízi és közúti).</p> <p>Interregionális közlekedési lehetőségek fejlesztése (határok szabad átjárása, logisztikai fejlesztések).</p> <p>Biztonságos energiaellátás az egyes rendszerek integrációjával és fejlesztésével.</p> <p>Megújuló energia (szél, nap, vízierőművek), valamint a biztonságos nukleáris energia fejlesztése.</p>

<p><b>Környezetvédelem és kockázat-megelőzés</b></p>	<p>A Duna természetes élővilágának megőrzése.</p> <p>A vízminőség javítása, biodiverzitás megőrzése, árvízvédelem, a folyó és ártéri élővilág megőrzése – az EU céljaival összhangban.</p>	<p>A határokon átnyúló vízügyi kérdések és együttműködések további fejlesztése.</p> <p>Az ökológiailag indokolt térségek teljes körű védelme.</p> <p>Kockázat-megelőzési rendszer kialakítása, fenntartható mezőgazdaság.</p>	<p>A vízminőség fejlesztése, fenntarthatóság és a földalatti vízbázisok hozzáférhetősége.</p> <p>Fenntartható földhasználat, hatékony vízgazdálkodás, a biodiverzitás megőrzése, árvízi védelem.</p> <p>A folyó szennyezésének megszüntetése, az ártéri területek regenerációja.</p> <p>Egységes információs rendszerek létrehozása, az árvízi védekezés összehangolása, kölcsönös tájékoztatás.</p> <p>A környezeti ártalmak minimalizálása a vízierőművek esetében.</p>	<p>A természetes örökség védelme (bioszféra, vízkészlet, folyómeder, ivóvízbázis stb.).</p> <p>A szennyezések határon átnyúló kezelése, (víz, légszennyezés, zajártalom).</p> <p>Szociális és gazdasági biztonság (migráció, szervezett bűnözés megakadályozása, járványok megelőzése és egészségmegőrzés, árvízi katasztrófa helyreállítása, helyi pénzügyi eszközök hálózata).</p> <p>Élelmiszerbiztonság és ökológiai,- mezőgazdasági fejlesztések, helyi piacok fejlesztése.</p> <p>Génmódosítás mentes térségek fenntartása, ill. kialakítása</p>
--	--	---	---	--

<p><i>Társadalmi- gazdasági fejlesztések</i></p>	<p>A KKV -k növekedéséhez szükséges feltételek javítása.</p> <p>A kutatás feltételeinek javítása innovációs hálózatok és kompetencia központok létrehozásával, valamint képzési programok kölcsönös átvételével.</p> <p>Meglévő városhálózatok és funkcionális térségek támogatása a versenyképesség és a fenntarthatóság tekintetében.</p> <p>A történelmi és kulturális kapcsolatok, kötődések fejlesztése a kulturális és szociális együttműködés érdekében.</p> <p>Regionális identitás és a fenntartható turizmus fejlesztése az egész dunai régióban.</p>	<p>A gazdasági kapcsolatok ösztönzése a makrorégióon belül.</p> <p>Egy nem csupán nyitott, hanem felelős és együttműködő munkaerőpiac megteremtése.</p> <p>A kulturális sokszínűség és örökség védelme és fejlesztése.</p>	<p>Integrált turizmusfejlesztés, a határ menti térségekben az attrakciók, események kölcsönös megosztása, közös események, információs hálózatok kialakítása.</p> <p>A Duna medencében egy új európai turisztikai (cél)állomás kialakítása.</p> <p>Az együttműködések körének megállapítása és kiterjesztése a térségi, határ menti együttműködésekben a falvak, városok, régiók, valamint üzleti kérdések tekintetében a Duna térségben.</p> <p>Az egyes infrastruktúrális feltételek összehangolása a turizmus fejlesztése érdekében (hajózási útvonalak a Dunán, kerékpárutak a Duna mentén, illetve a régióban meghatározó térségekben.</p> <p>Desztináció menedzsment hálózatos kiépítése, közös (regionális) marketing a kulturális javaslatok és innovatív ötletek kiaknázására, közös célcsoport és piaci szegmensek meghatározása.</p> <p>Egységes stratégia a Duna régió, mint kulturális térség fejlesztésére.</p> <p>Programok a roma integrációra.</p> <p>A Duna régió megközelíthetőségének javítása (a dunai átkelés feltételeinek javítása, bekapcsolódás a TEN hálózatokba).</p>	<p>Fenntartható turizmus fejlesztése (tudásalapú és környezetbarát ágazatok fejlesztése).</p> <p>A helyi erőforrásokon alapuló KKV szektor fejlesztése.</p> <p>Érték- és örökségvédelem (közös európai értékek mentén, mint pl. a tolerancia, demokrácia, kisebbségek védelme).</p> <p>Építészeti örökségvédelem és társadalmi integráció.</p> <p>Kulturális együttműködések (a társadalmi-kulturális koherencia erősítése, társadalmi és egyházi kapcsolatok ösztönzése).</p> <p>Oktatási együttműködések (tapasztalat és tudástranzsferek ösztönzése, oktatási és kutatási hálózatok fejlesztése).</p> <p>Környezettudatosság javítása, az igazgatások közötti együttműködés fejlesztése partnerségi megállapodások kialakítása (intézményi együttműködések helyi, regionális, uniós és transznacionális szinteken).</p> <p>A határ menti együttműködések kibővítése.</p>
--	---	--	---	---

Közép- és al-dunai országok

<i>Szlovénia</i>	<i>Szerbia</i>	<i>Románia</i>	<i>Bulgária</i>	<i>EU</i>
<p>A régió belüli, illetve közötti összeköttetés javítása. A közlekedési kapcsolatok fejlesztése a TEN-T hálózat keretében. Az V és a X-es korridorok közlekedési kapcsolatának javítása.</p> <p>Közös stratégiai program kidolgozása a Duna menti államok közlekedési hálózatának fejlesztésére.</p> <p>Közös nemzetközi operatív testület létrehozása, amely összefogja a meglévő szektorális alapon működő közlekedési hálózatokat. Ennek érdekében egységes alap létrehozása.</p> <p>Hosszú távú energiabiztonság és fenntartható energiapolitika kialakítása (ún. Közösségi Energetikai Szerződés kidolgozása az EU és a nyugat-balkáni országok részvételével).</p> <p>A meglévő piacok integrációja egy egységes uniós energiapiacba.</p> <p>IKT kapcsolatok kialakítása, közös projektek, know how és tapasztalatcsere.</p>	<p>A közlekedési rendszerek fejlesztése (stratégiai és jogszabályi szinten, dunai információ szolgáltatás, autópálya fejlesztések X-es számú korridor, vasúti hálózat és terminálok fejlesztése).</p> <p>Az energiarendszerek fejlesztése, alternatív erőforrások alkalmazása (termál hőforrások, integrált energiarendszerek, megújuló energiaforrások, gáz elosztó hálózatok, energiahatékonyság növelése).</p> <p>Az info-kommunikációs technológiák fejlesztése.</p>	<p>Modern közlekedési rendszerek fejlesztése (a folyami kikötőkre is kiterjesztve).</p> <p>Funkcionális szerkezet és logisztikai központok erősítése, az intermodális közlekedési rendszerek integrációja (közúti, vasúti és légi közlekedés) a környezet hathatós védelmével.</p> <p>A vidéki térségek elérhetőségének javítása.</p> <p>Városi tömegközlekedési hálózatok modernizációja.</p> <p>Belföldi vízi közlekedés fejlesztése.</p> <p>Az ICT alkalmazás fejlesztése a köz- és a magánszférában.</p> <p>Információs szolgáltatások kibővítése.</p> <p>A KKV szektor részére speciális alkalmazások kifejlesztése (helyi specifikus projektek, teleközpontok stb).</p>	<p>Közlekedési hálózatok fejlesztése (vasút, közút, kikötők, hidak, komp közlekedés).</p> <p>Vízi utak és a vízi navigáció fejlesztése, logisztikai rendszerek javításával.</p> <p>Fenntartható közlekedés és közlekedésbiztonság.</p> <p>Határ menti energiahálózatok kialakítása, a hiányzó hálózati kapacitások kiépítése.</p> <p>Megújuló energiaforrások alkalmazása.</p>	<p><i>Összekapcsolhatóság és kommunikációs rendszerek (közlekedés, energetika és információs társadalom)</i></p>
<p>Fenntartható fejlődés, környezet védelem (vízi erőforrások, biodiverzitás, átfogó árvízi védelem).</p> <p>Klímaváltozás elleni küzdelem – megfelelő alkalmazás és a lehetséges negatív folyamatok kiszűrése.</p>	<p>A biztonságos vízi közlekedés feltételeinek teljes körű biztosítása a Duna teljes szakaszán (aknák és bombák felszedése a VHII és a NATO beavatkozásokat követően).</p> <p>A határ menti rendőr és határvédelmi szervek megerősítése.</p>	<p>A közüzemi hálózatok fejlesztése a 2000 főnél nagyobb településeken (ivóvíz, szennyvíz, földgáz szolgáltatás).</p> <p>Nitrát szennyezés mérséklése.</p> <p>Megújuló energiaforrások, napelemek, szélenergiák.</p>	<p>A Duna védelme, vízi szennyezés csökkentése (integrált tervezés és végrehajtás, hulladék-gazdálkodás stb.).</p> <p>ECOPORT8 bolgár megvalósítása.</p> <p>Hatékony fellépés a szennyezések ellen.</p>	<p><i>környezetvédelem és kockázat-megelőzés</i></p>

<p>Új zöld megoldások alkalmazása (integrált tervezés, tapasztalatcsere, új technológiák).</p> <p>A Száva és a Mura folyókon a vízi energia következetes felhasználása.</p> <p>Duna medencei cselekvési terv az EU árvízi direktívájához igazodva.</p>	<p>Az árvízi védekezés és mentés feltételrendszerének javítása, határ menti együttműködések a vízi balesetek kezelésére.</p> <p>A jogi és a stratégiai feltételrendszerek kidolgozása a természeti erőforrások fenntartható fejlesztése érdekében (felszíni és felszín alatti vízforrások).</p> <p>Vízminőség javítása, megfelelő mennyiség biztosítása.</p> <p>Európai sztenderdek bevezetése a környezetvédelemben.</p>	<p>Nukleáris energiaprogram biztonsági sztenderdek kidolgozásával.</p> <p>Az innovációs és technológiai kapacitás fejlesztése.</p> <p>Befektetés a zöld tudásgazdaságba.</p> <p>Környezetmenedzsment az EU protokollnak megfelelően (negatív hatások kiszűrése, biodiverzitás megőrzése, parkok és zöld felületek a városi térségekben stb.).</p>	<p>Környezetvédelem, a biodiverzitás megőrzése, a régiók fenntartható fejlesztése.</p> <p>A veszélyeztetett élőlények és fajok védelmére nagyszabású társadalmi kampányok szervezése.</p> <p>A környezeti katasztrófák integrált és egységes kezelése.</p> <p>A megújuló energiaforrások alkalmazása.</p>	
<p>A szorosabb együttműködés feltételrendszerének kidolgozása (tapasztalatcsere, kormányzási módszerek alkalmazása az egyes szinteken, stakeholderek bevonása stb.).</p> <p>A gazdasági válság leküzdése egységes keretek között (interkulturális párbeszéd).</p> <p>K+F+I fejlesztése, szociálpolitika, oktatás, kultúra és jobb kormányzási módszerek (civil szféra, NGO-k bevonása, helyi és regionális közösségek elérése).</p> <p>A mobilitás növelése a felsőoktatásban.</p> <p>Know-how és tapasztalat transzfer (közpénzügyek, központi bankok és fiskális politika kérdéskörében).</p>	<p>Turizmusfejlesztés (meglévő és új infrastruktúrák kialakítása).</p> <p>A térség vonzerejének növelése – desztináció turizmus.</p> <p>A közös európai értékek és a kulturális örökség védelme.</p> <p>Intézményi együttműködések fejlesztése helyi, regionális és országok szinten.</p> <p>A tudományos együttműködések fejlesztése, határ menti projektek fejlesztése.</p>	<p>A KKV-k fejlesztése a Duna medence fenntartható fejlesztése érdekében (termelékenység növelése, energia felhasználás csökkentése).</p> <p>Innovatív technikák fejlesztése, a természetes energiaforrások megőrzésével.</p> <p>Inkubátorházak és üzleti központok fejlesztése a KKV-k részére.</p> <p>A KKV-k nemzetközi versenyképességének fejlesztése (minőségi sztenderdek, modern eszközök, szolgáltatások biztosítása).</p> <p>Kedvező új feltételek biztosítása a beruházások részére (transzparencia, bürokrácia csökkentés, rugalmas munkaerőpiac stb.).</p> <p>Humán erőforrás fejlesztés, kulturális identitás és kapcsolatok ösztönzése.</p>	<p>Transznacionális kutatási együttműködések, az innováció ösztönzése (K+F+I tapasztalatcsere, kutatási központok létrehozása, együttműködési megállapodások egyetemek és kutatási intézetek között, PPP projektek stb.).</p> <p>A kereskedelem és befektetések ösztönzése (vállalkozásösztönző intézkedések helyi szinten, együttműködések javítása, üzleti környezet fejlesztése a KKV-k számára, technológiai és tudásparkok kialakítása, logisztikai támogatás biztosítása stb.).</p> <p>Humán erőforrás fejlesztése.</p> <p>Közös térségi turisztikai stratégiák létrehozása.</p> <p>Kulturális párbeszéd ösztönzése.</p>	<p><i>Társadalmi-gazdasági fejlesztések</i></p>

Forrás: saját adatgyűjtés

Az általánosan elfogadott törekvések, mint a környezetvédelem és a hajózhatóság javításának kérdése mellett mindösszesen néhány egyedi, országspecifikus céllal találkoztunk. Így például Szerbia a „biztonsági” szempontoknál vertikális és horizontális tekintetben is egy kibővített szempontrendszert javasolt.

A Felső-Duna országaink nemzeti hozzájárulását tartalmazó anyagok elemzésekor jól tükröződik az a szempont, hogy az EDRS nem helyettesítheti vagy válthatja fel az EU olyan lényeges szakpolitikáit, mint az Európai Szomszédság Politikája vagy a Keleti Partnerség. Ezzel szemben a stratégia egy lényeges eszköze lehet ezen politikák eredményes támogatásának (Austrian Federal Chancellery, 2009:2; German Federal Chancellery, 2009). Ez azt jelenti, hogy az EDRS egy integrációs eszköz szerepét töltheti be is a nyugat-balkáni térségben, támogatva az együttműködések intenzitását a helyi és regionális szereplők között.

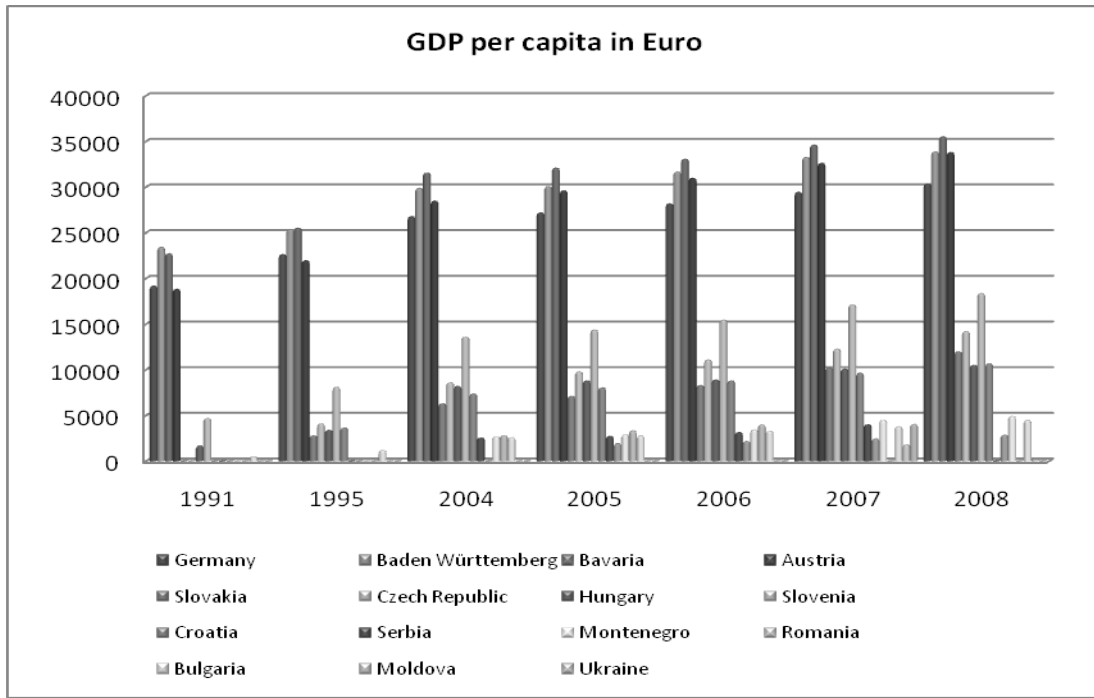
Az Európai Balti Stratégia jellemzőinek felhasználásával elemezzük tovább az EDRS-t két aspektus mentén.

- Megvizsgáltuk a tagállamok vertikális és horizontális céljait, amelyek között nem találtunk számottevő különbséget.
- Carsten Schymik és Peer Krumrey által kidolgozott módszertant követtük elemzésünkben (Schymik/Krumrey, 2009). Ennek alapján megvizsgáljuk a meglévő nemzetközi intézmények működését (eredményesség és a kapacitás oldaláról), az alkalmazott intézkedéseket az egyes programok végrehajtásában, a stratégia időkeretét és a pénzügyi eszközöket.

a) Gazdasági és társadalmi különbségek, területi aszimmetriák

Az uniós tagállamok állásfoglalásai központi elemként tüntetik fel egy homogén gazdasági térség létrehozását, amely nélkülözhetetlen a stratégia sikeres végrehajtásában. Minden kétséget kizáróan ez valóban nélkülözhetetlen szempont (lenne), de a statisztikai adatok pontosan az ellenkezőket támasztják alá: a Duna régió nem homogén gazdasági térség, hanem túlságosan is heterogén. Folyamatosan növekszik a szakadék a térség leggazdagabb és legszegényebb régiói között. Így például osztrák gazdasági intézetek vizsgálatai alapján az egy főre jutó GDP tekintetében a Felső-Bajor régió mintegy hétszer fejlettebb, mint Romániában az Észak-Keleti régió (NFGM/VÁTI, 2010:53). Lenti ábránk is hasonló tendenciákat igazol. Jól látszik, hogy 1991 óta a különbségek fokozatosan tovább mélyülnek a leggazdagabb és legszegényebb régiók között. Eközben Közép-Európában az egyes országok fejlődési üteme szépen illeszkedett egymáshoz.

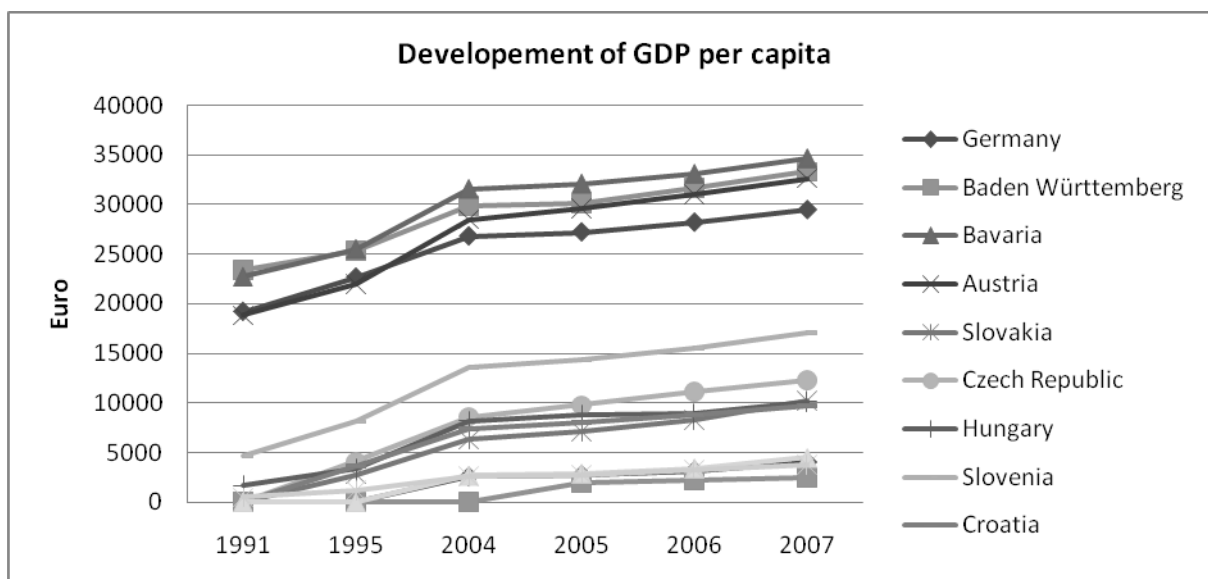
**1-es Ábra Az 1 főre jutó GDP a Duna régióban**



Forrás: Eurostat



2-es Ábra – Az 1 főre jutó GDP alakulása a Duna régióban 1991 – 2007 között



Forrás: Eurostat

Ábráinkkal (Az 1 főre jutó GDP a Duna Régióban és Az 1 főre jutó GDP alakulása a Duna régióban 1991 – 2007 között) azt igazoltuk, hogy a különbségek a Felső-Duna és az Al-Duna régiói között növekedtek. A 2-es ábra is szemléletesen jelzi, hogy a közép-európai térségben a gazdasági növekedés tendenciája az elmúlt két évtizedben jellemzően hasonló volt.

A dunai makrorégióban emellett további jelentős különbségek mutatkoznak a tudás, az innováció és a kutatás területein is. A K+F intenzitásban kiugró különbségek mutatkoznak a Felső-Duna és az Al-Duna között, amely tovább árnyalva támasztja alá megállapításukat a növekvő különbségekről, a dunai térség polarizációjáról.

Egy további elemzési szempont, hogy a Dunát mennyire tekinthetjük innovációs tengelynek a funkcionális makrorégióon belül. Megítélésünk szerint a folyó és közvetlen térsége a legjelentősebb innovációs tengely. Négy fővárosi régió található közvetlenül a Duna mellett, ami meghatározó adottság egy formálódó innovációs tengely esetében. A Bécsi, Pozsonyi, Budapesti és Belgrádi metropoliszrégiók ugyanis nem csupán közvetlen funkcionális térségük motorjai, hanem ugyanezt a funkciót távolabbi vonzáskörzetek számára is ellátják. Intenzív tudástőke, K+F és intézményi kapacitás jellemzi e fővárosi régiókat – akár vállalatirányítási, akár köz- és államigazgatási oldalról. A Duna folyó, mint innovációs tengely, meghatározó szerepet tölt be a térszerveződésben Közép-Európában. Funkcionális térstruktúrák épültek ki a Duna mentén, jellemzően Ausztriában, Magyarországon és Szerbiában.

#### b) Csekély különbségek a programprioritásokban

A meglévő nemzetállami pozíciópapírok, régiók és NGO-k hozzájárulásaiból nem látható markáns különbség a programozási prioritásokban. Valamennyi – nemzetállamok által készített – programozási prioritásrendszer vertikális és horizontális célokat egyaránt tartalmaz, amelyet 1-es táblázatunkban összefoglaltunk. Az eltéréseket a földrajzi lehatárolások jelentik elsősorban<sup>8</sup>, a funkcionális makrorégió lehatárolására országonként

<sup>8</sup> A bajor non-paper 10 országot magába foglaló Duna stratégiát képzel el, a magyar non-paper a Duna medence mentén haladva 14 országot (Bayerische Staatsregierung, 2009:3; NFGM/KÜM, 2009). A Duna teljes vízgyűjtő területe az összes mellékfolyót tekintve pedig 19 államot foglal magába.

eltérő javaslatokat fogalmaztak meg. A különböző lehatárolási elképzelések történelmi és kulturális okokkal magyarázhatók elsősorban. A lehatárolás nehézségeit pedig már bemutattuk a funkcionális makrorégió általános jellemzésekor.

További elemzési szempontként megvizsgáltuk, hogy van-e eltérés a programozási prioritásokban a kormányzati és a területi szereplők között. A regionális területi szereplőktől számottevő törekvéseket a stratégia előkészítésében a föderális államberendezkedésű országok esetében találtunk. Ausztria és Németország esetében a központi állam és a tartományok egyaránt elkészítették programozási rendszerüket. A német és az osztrák központi állam, továbbá a tartományok elképzeléseit a következő táblázatunkban foglaltuk össze.

2-es Táblázat – A regionális és állami legfőbb prioritások összefoglalása

Német prioritások és célok	Bajor prioritások	Osztrák prioritások	Osztrák tartományok elképzelései
Versenyképesség	Versenyképesség		Társadalmi és gazdasági integráció
Közlekedés	Közlekedés és elérhetőség	Összekapcsolhatóság	Összekapcsolhatóság
Energia biztonság	Környezetbarát energia		Prosperitás és biztonság az állampolgároknak
Kultúra	Kulturális diverzitás és értékteremtő régió	Szociális-gazdasági és kulturális integráció	
Jó szomszédsági kapcsolatok	Biztonságos régió		Régiók és városok együttműködése az innováció és az európai kormányzás ösztönzése érdekében

Forrás: saját szerkesztés

Megvizsgálva az EDRS-ben együttműködő országok javaslatait, az egyes államok érdekeit a társadalmi és gazdasági, közlekedési, valamint biztonsági és környezetvédelmi kérdésekben az alábbi vertikális és horizontális rendezőelvek mentén lehet összekapcsolni:

- Az összekapcsolhatóság javítása.
- Biztonságos energiaellátás.
- Környezetvédelem erősítése.
- A társadalmi-gazdasági fejlesztések megerősítése, a humán és intézményi kapacitás növelése és egy egységes piac kiépítése<sup>9</sup>.
- Dunai identitás megteremtése és erősítése a kultúrát és a turizmust magába foglalva.
- A szociális tőke lehetőségeinek fejlesztése az innováció, a társadalmi tőke és az intézményi működés javításával.

A kormányzás kérdése is megjelenik a nemzeti pozíciópapírokban. Az intézményi szerkezet kapcsán széleskörű egyetértés látható. A három „nem” következetes érvényesítése a

<sup>9</sup> A Régiók Bizottságának ajánlása a munkához jutás, az egészség és a szociális kérdéseket emeli ki. Az ajánlás hangsúlyozza, hogy a szegénység, foglalkoztatottság, szociális és egészségügyi kérdések javítása meghatározó feltételek a közép-európai régióban.

Bizottság, a felső-dunai és az al-dunai országok esetében is egyöntetű, akárcsak a magyar álláspontban. A javaslatok meglévő intézmények bevonását és alkalmazását szorgalmazznak. Ez elsősorban az Európai Területi Együttműködés keretében meglévő intézmények bevonását jelentheti.

Nem érdeke a stratégiában résztvevő tagországoknak a pluszforrások megteremtése és a források átcsoportosítása az EDRS részére. Németország és Ausztria nem kíván többletforrást biztosítani a stratégiához. A regionális és kohéziós politika nettó befizetőiként abban érdekeltek, hogy a meglévő támogatási programok keretein belül valósuljon meg a funkcionális makrorégió, nem pedig újabb források bevonásával. Az EU új tagállamai pedig azért nem érdekeltek új források bevonásában az EDRS-ban, mert az minden bizonnyal csak a jelenlegi strukturális és kohéziós forrásokból oldható meg. Az újdonsült EU tagországok tehát féltik meglévő uniós forrásaikat, amelyek fölött jelenleg ők rendelkeznek, pontosabban nem érdekeltek abban, hogy „átcsoportosítsák” a makroregionális fejlesztésekhez. Így tehát a nemzeti fejlesztési szempontok maradnak továbbra is meghatározók, amelyet 3-as táblázatunk szemléltet.

**3-as Táblázat A kohéziós politika prioritásainak arányai**

<b>Célok</b>	<b>2007-2013 programozási időszak prioritásai (millió euró)</b>	<b>Kohéziós politikán belüli arány (%-ban)</b>
Konvergencia régiók és phasing in és out régiók	282.855	81.40
Regionális versenyképesség	54.965	16.09
ETE programok	8.727	2.51
<b>Együttesen</b>	<b>347.414</b>	<b>100.00</b>

Forrás: saját szerkesztés

A pozíciópapírok rögzítik az EDRS esetében, hogy további uniós politikákat is figyelembe kell vennie. Hangsúlyozzák, hogy a stratégia ezen politikák eszköze, elkerülve ezzel a párhuzamosságot. Az EDRS kereteit elsősorban a kohéziós politika és a Területi Agenda szempontjai határozzák meg. Egy komplex gazdaság- és társadalomfejlesztési vízió és jövőképként a stratégiának egy kiegyensúlyozottabb térséget kellene kialakítania a gazdasági különbségek tompításával. A Területi Agendát követve jelenik meg pedig a régiók és városhálózatok földrajzi elmaradottságának csökkentése (NFGM/VÁTI, 2010:2). A stratégia tervezésében további fontos szempont a globális pénzügyi és gazdasági válság hatásainak kezelése a közép-európai térségben és a Duna régióban (Austrian Federal Chancellery, 2009). Az EDRS-nek ugyanakkor illeszkednie kell továbbá a meglévő Lisszaboni Stratégiához, valamint az EU új versenyképességi programjához az EU2020 dokumentumhoz is.

A finanszírozás tekintetében három országtípust különböztethetünk meg:

- a Felső-Duna országai, amelyek magas gazdasági és társadalmi fejlettségük okán az EU strukturális forrásaiból mérsékelten részesülnek.
- A 2004-ben, illetve 2007-ben uniós taggá vált országok csoportja, ahol az ország felzárkózásának záloga az uniós források lehető legsikeresebb és minél teljesebb körű felhasználása
- A nem uniós országok csoportja, amelyeket fokozatosan leszakadó gazdaság jellemez. Ezen országok esetében az előcsatlakozási források, illetve a különböző határ menti és transzregionális források nyújtanak (egyedüli) felzárkozási lehetőséget.

Az uniós források alapján az alábbi fejlesztési forrásokat különböztethetjük meg:

- Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (NSRK) forrásai. Az NSRK rendszerében működtetett fejlesztési programok a kohéziós politika forrásainak döntő részét, mintegy 99 %-át teszik ki. Az NSRK céljait és prioritásait az egyes uniós tagállamok határozzák meg az Európai Bizottsággal egyetértésben.
- Az Európai Transznacionális Együtműködés (ETE) programjai. Az ETE keretében számos transznacionális, interregionális és határ menti program található. A földrajzi lehatárolás alapján határ menti és interregionális együttműködések (mint például az INTERREG 4a és 4C, ESPON, INTERACT 2), valamint transzregionális együttműködések (mint például a CENTRAL, SEE programok stb.) különböztethetünk meg.
- A csatlakozás előtt álló országok forrásai IPA (Instrument for Pre-Accession countries), mint például Horvátország részére.
- Az Európai Szomszédságpolitika és Együtműködés forrásai (European Neighbourhood and Partnership Instruments, ENPI) mint például Ukrajna számára.

Az NSRK forrásai a regionális politika forrásainak mintegy 99%-át teszik ki. Ezt annak tükrében lényeges értelmeznünk, hogy a regionális és kohézió politika forrásai az újdonsült EU tagországok esetében az ország GDP-jének mintegy 4%-át is elérhetik. A nem uniós országok esetében ez az arány lényegesen alacsonyabb.

Az egyes országok vertikális és horizontális céljait tekintve számos hasonlóságot és apróbb különbséget találtunk. Így például horizontális célokként az országok egyetértenek a területi kohézió erősítésének fontosságában a Duna régióban, valamint a klímaváltozás társadalmi és gazdasági hatásainak negatív következményeivel. Szintén konszenzus mutatkozik egy közös és integráltabb piac létrehozásában, amely erős K+F+I intenzitású. A különbségek a hangsúlyokban láthatók. A német és osztrák dokumentumok a biztonsági kérdésekben való együttműködést, az oktatási és kulturális hálózati kapcsolatokat emelik ki. Fontos szempontként jelenik meg a dokumentumokban a városi és a regionális lehetőségek – a területi kormányzás jobb kihasználása. Valamennyi javaslat projektorientált megközelítést indokol a szomszédos régiók és a határ menti együttműködések vonatkozásában.

A vertikális célok a Felső-Duna régióknak anyagaiban érhető jól tetten. Így például a vízi közlekedés fejlesztése, a jobb összekapcsolhatóság a német és osztrák álláspont sarkalatos pontjai. Az Al-Duna régióban a közlekedési infrastruktúra hiánya jelentős kihívás (kikötők, autópályák, hidak hiánya stb.), ezért a biztonság közlekedés feltételeinek megteremtése jelenti a legfőbb kihívásokat.

A vertikális és horizontális szempontok az egyes közpolitikák mentén meghatározó alapelvek kidolgozását (koncentrációját) tenné szükségessé. Olyan integrált megközelítés lenne indokolt, amely összekapcsolja a szakpolitikákat a vertikális és horizontális elvek mentén. Ez gyakran hiányzó szempont az államok javaslataiban. Amíg a Felső-Duna államainak fejlesztési anyagai ezen szempontokat lényegesen jobban megjelenítik, addig az Al-Duna országainak fejlesztési elképzelései nem tartalmazznak integrált törekvéseket. Elsősorban az ágazati fejlesztéseket helyezik előtérbe. Így például a bolgár anyag az infrastrukturális fejlesztéseket emeli ki (Bulgarian Contribution 2010), jól lehet a stratégia forrásai jól látható módon erre nem lesznek elegendők.

A finanszírozási kérdés esetében a régi és új EU tagországok érdeke, hogy az EDRS ne kapjon új forrásokat. Mindez a korábban már ismertetett szempontokkal magyarázható.

Bemutattuk, hogy a programozási célokban és azok felépítésében nincsenek markáns különbségek. A felső-dunai országoknak és Magyarországnak van a legátfogóbb programozási célrendszere. Nem véletlen, hogy ezek az országok töltik be a legmeghatározóbb és legaktívabb szerepet a stratégia formálásában. Ezen országok a legaktívabbak a különböző határ menti, transz- és interregionális programokban is, amelyek meghatározó alapjai a leendő Duna Stratégiának. Ezzel szemben – a hivatalos dokumentumokat és hozzájárulásokat alapul véve – az Al-Duna országainak céljai az EDRS kapcsán lényegesen kevésbé ismertek.

Az EDRS programozási tervezésének jelenlegi szakaszában ugyanakkor már olyan problémákat észlelünk, amelyek a végrehajtás alkalmával komoly kihívásokat jelenthetnek. Az egyes országok gazdasági fejlettsége ugyanis eltérő fejlesztési szempontokat igényel. Mindezek alapján meglehetősen borúlátók vagyunk egy egységes területi kohézió megteremtésével kapcsolatban, amely a térségben az országok és régiók közötti különbségek mérséklésére irányul.

A meglévő pénzügyi források, továbbá a tagországok által kinyilvánított elképzelések pedig jól jelzik, hogy az EDRS nem egy olyan fejlesztési program lesz, amely a funkcionális makrorégió átfogó fejlesztéspolitikai szándékait el tudná látni. A gazdasági és területi különbségek és szakadékok ugyanis transznacionális forrásokból – azok alacsony volumene miatt – nem kezelhetők. A rendelkezésre álló pénzügyi keretből ún. szoft programok megvalósítására nyílnak lehetőségek. Így például hálózati és intézményi kapacitások bővítésére és javítására, tapasztalatcserére, valamint ún. legjobb módszer programokra, amelyekkel a térségben lévő helyi- és regionális szereplők közötti együttműködés jellege és mértéke javítható. Mindezen programok ugyanakkor nem tekinthetők koherensnek, a térség egészére vonatkozó fejlesztési programoknak. Mindezek alapján az EDRS-t olyan térségi stratégiának tekintjük, amelynek keretében néhány meghatározó zászlóshajó program és projekt-alapú együttműködések lesznek a meghatározóak az egyes társadalmak közötti tapasztalatcsere és szorosabb együttműködés előmozdítása érdekében. Ezen programok hozzájárulása egy koherensebb funkcionális makrotérség kialakításában azonban nem elegendőek. Jellemzően az együttműködés és a közös társadalmi tradíciók fokozására alkalmasak.

## **6. Problémák és lehetőségek**

Az ERDS sikeres működését az alábbi szempontok veszélyeztetik:

- A határon átnyúló egységes fejlesztési programok hiánya. Kevés a határ menti, interregionális és transzregionális fejlesztési elképzelés, azok továbbra is nemzeti kompetenciák.
- A társadalmi tőke fejlettségének alacsony szintje.
- Az érték és identitás alapú programok és politikák hiánya, illetve összehangolatlansága. Ez a kérdés az egyes országokat, régiókat, területi és gazdasági szereplőket más és más módon érinti, amelyet jól érzékeltettünk a felső-dunai, a közép-dunai és az al-dunai országok eltérő társadalmi és gazdasági fejlettségének bemutatásával. A régi EU tag Németország és Ausztria a legfejlettebbek, amelyeket Szlovákia, Magyarország, Horvátország és Szerbia által fémjelzett Közép-Duna szakasz követ. A román, bolgár, moldovai és ukrán Al-Duna szakaszt pedig a fenti két szakasztól különböző gazdasági, társadalmi és kulturális együttműködések és kapcsolatok jellemezzék. Az egyes dunai

szakaszokra jellemző határ menti együttműködéseket, társadalmi tőkét és identitás tulajdonságokat az alábbi táblázatunkban foglaltuk össze.

**4-es Táblázat Az egyes Duna szakaszok összehasonlítása a határ menti együttműködés, a társadalmi tőke jellege és az identitás – értékek összefüggésében**

	Felső-Duna	Közép-Duna	Al-Duna
határ menti együttműködések jellemzője	Szinte problémamentes szubregionális vonatkozásban. Kisebb gondok a keleti együttműködésben. A területi és civil szereplők magas száma sikeres határ menti együttműködéseket tesz lehetővé.	A határ menti együttműködések beárnyékolják a kisebbségi problémák és a dél-szláv háború. A társadalmi szereplők közepesen gyengék, a területi együttműködések jelentős funkcionális problémák hátráltatják. További gondot jelent a túlzott centralizáció.	A határ menti kapcsolatok nagyon alacsony szintűek. Az infrastrukturális feltételrendszer kezdetleges. A határ menti együttműködési programokat diszfunkcionális intézményrendszer jellemez. Az államok túlzott centralizációja nehezíti a helyi és térségi kapcsolatok fejlődését.
Társadalmi tőke jellege	Magas szintű társadalmi tőke, amely nem igényel további ösztönzést.	A társadalmi tőke jellege alacsony, de számottevő fejlődés érzékelhető. A további fejlődés érdekében ösztönzés indokolt.	A társadalmi tőke szintje továbbra is nagyon alacsony, a fejlődés nem észlelhető. Az ez irányú ösztönzők hatása nem látható.
Identitás és értékek	Általános probléma a keleti szomszédok elismerése, pontosabban el nem ismerése.  A biztonsági kérdések előtérbe helyezése.	Az etnikai konfliktusok magas szintje, a dél-szláv háború traumájával kiegészülve. A befagyott kapcsolatok egyik legfőbb problémája a múlttal való szembenézés hiánya és az idegengyűlölet növekedése.	Az etnikai konfliktusok veszélye érezhető mind a mai napig, de mértéke nem olyan nagy.

**Forrás: saját szerkesztés**

Az általunk bemutatott gondok és problémák egy egyedi, a régióra szabott megközelítést igényelnek. Az EDRS rugalmas működése és a többszintű kormányzás eszközrendszere lehetővé teszi egy olyan döntéshozatali rendszer kialakítását, amely a lehető legátfogóbb módon képes a fenti kérdéseknek megfelelni. Ugyanakkor látható, hogy az eltérő érdekek miatt az egyes feleket különböző célok vezérik. Továbbá az is érzékelhető, hogy a makrorégióban a különbségek minden bizonnyal tovább nőnek. Azon régiók, amelyek magas gazdasági fejlettséggel és ehhez párosuló fejlett társadalmi tőkével rendelkeznek lényegesen kedvezőbb feltételekkel tudnak az EDRS céljaihoz kapcsolódni. A programok jellege is,

amely az erős civil szféra és a hálózatiság fokozását célozza, a legfejlettebb régiók számára jelent majd könnyebb bekapcsolódási feltételeket. Ezért is tartjuk mindenképp kívánatosnak az Al-Duna régió civil társadalmi szereplőinek támogatását, és bevonását a programokba, illetve azok végrehajtásába. Ha ez a támogatás és ösztönzés elmarad, akkor a stratégia céljaival ellenkező szempontok valósulnak meg: a legfejlettebb és leggazdagabb régiók húznak hasznot belőle. Ez pedig a szakadékok tovább növekedését eredményezi, nem pedig a csökkenését.

## Felhasznált irodalom

- Ágh, Attila (2010): Danube Strategy as a challenge of globalized locality (glocality): The Europeanization of a Functional Macro-Region in the Danube Valley, paper presented at the international conference on the Hungarian EU-presidency and the Danube Strategy, Budapest, March 18, 2010
- Austrian Federal Chancellery (2009): EU Strategy for the Danube Region (EUSDR) First Austrian contribution to stocktaking.
- Bayerische Staatsregierung (2009): European Danube Strategy. Bavarian positions. Status 18.11.2009.
- Bulgarian position paper (2010): Bulgarian Contribution towards the Development of the EU Strategy for the Danube Region
- Commission of the European Communities: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region, Brussels, 10.6.2009, COM(2009) 284 final
- European Commission (2009): Macro-regional strategies in the EU (discussion paper presented by Pawel Samecki) see: [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/samecki/pdf/2009/18\\_092009\\_stockolm\\_macrostrategies.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/samecki/pdf/2009/18_092009_stockolm_macrostrategies.pdf)
- European Council (2009): Presidency conclusions. 18-19<sup>th</sup> June, Brussels. 11225/2/2009 p. 14
- European Parliament (2010): EP resolution on a European Strategy for the Danube Region
- Hungarian Academy of Sciences (2009): The Danube in Hungarian regional development. Almanach 2009
- NFGM – VÁTI (2010): Duna Régió Területfejlesztési és Területrendezési Szakmai Kiadvány, p. 2, pp 6 -20, pp 48 -76, pp 154 -166, pp 166 – 172.
- Schymik, Carsten / Krumrey, Peer (2009): EU Strategy for the Baltic Sea Region. Core Europe in the Northern Periphery? Working Paper FG1. SWP Berlin April 2009

A tagállamok non-paperjei az alábbi linken találhatóak: [www.danubestrategy.eu](http://www.danubestrategy.eu)

## A szerzőkről:

Dr. habil. **DIERINGER**, Jürgen, egyetemi docens, Andrásy Egyetem Budapest  
**LAUKÓ**, Patricia (M.A.), Andrásy Egyetem Budapest  
Dr. **SCHNEIDER**, Gábor, “A többszintű kormányzás új formái az EU-ban és Magyarországon” OTKA kutatócsoport tagja (77659 OTKA Program)