



A Duna Régió Stratégia a magyar uniós elnökség tükrében

A Duna a közel 2860 kilométeres hosszával Európa második leghosszabb folyója, amely nem csak földrajzi, hanem gazdasági, történelmi és kulturális értelemben is egymásba fűzi a partjain fekvő államok sorsát. A dunai régió népeinek együttműködése hosszú időre visszavezethető, elegendő csak a Kossuth által közzétett Dunai Szövetség tervezetére (1850), vagy az első és második Duna Bizottság (1856 és 1948) létrehozatalára gondolni. Mindezek alapján érthető, hogy a 2011 első félévében Magyarország által betöltött uniós soros elnökség programjának fontos célkitűzése volt a Duna Régió Stratégiával kapcsolatos tárgyalások lezárása és a stratégia Tanács általi megerősítése. Az alábbi írás a Duna Régió Stratégia kidolgozásának hátterét és a magyar elnökség során elfogadott stratégiai dokumentum főbb sajátosságait, elvi kérdéseit elemzi röviden.

A Duna Régió Stratégia (DRS) az Európai Unió új típusú, *makroregionális eszköze*, amely egy nagyobb földrajzi egységhez tartozó államok szoros együttműködésével a kohéziós politika célkitűzéseinek hatékonyabb megvalósítását teszi lehetővé. A DRS az EU második makro megközelítésű stratégiája, az első ilyen dokumentumot 2009-ben a Balti-tengeri térség tárgyában fogadták el. A stratégia jellegét tekintve nem jogi eszköz, hanem egy politikai dokumentum, egy keretprogram, amely az adott makrorégió sajátosságaira figyelemmel fogalmaz meg speciális célkitűzéseket, fejlesztési irányokat. E célok elérését az uniós költségvetésben rendelkezésre álló pénzügyi eszközök segítik elő. A dokumentum kidolgozásának koordinációját – a tagállamok politikai felhatalmazása alapján – az Európai Bizottság végzi, a stratégia kereteinek tartalmi meghatározása pedig az alulról jövő kezdeményezésekre figyelemmel, ún. *bottom-up* technikával történik. Az előkészítést követően a stratégia tervezetét az Európai Bizottság közlemény formájában hozza nyilvánosságra, amelyet az Európai Tanács következtetésében formálisan jóváhagy.

A DRS kidolgozásának közvetlen előzményei három évvel ezelőtre vezethetők vissza. 2008 nyarán a Régiók Bizottságának ülésén vetődött fel a Duna-térség tagállamainak bevonásával egy régióközi bizottság felállítása, majd 2008 októberében egy konferencia keretében Danuta Hübner, az előző Európai Bizottság regionális ügyekért felelős tagja konkrét stratégia kialakításának lehetőségeiről beszélt, mely a középpontjában a környezetvédelem mellett a közlekedés fejlesztése állhatna. 2009 májusában a több Duna menti ország – köztük Magyarország – részvételével Ulmban megtartott találkozón kiadott nyilatkozat már pontosabban körvonalazta a stratégia tervezett célkitűzéseit. Az ulmi nyilatkozat a környezetvédelem és a természetvédelem mellett a gazdasági együttműködés, és a közlekedési hálózatok fejlesztésére utalt. Az Európai Tanács ezt követően a 2009 júniusában megtartott ülésén kérte fel hivatalosan az Európai Bizottságot, hogy készítsen stratégiát a Duna-régióról. A 2010 februárjában a Budapesten megrendezett érdekelteket (ún. *stakeholder*) konferencián kiadott nyilatkozat a korábban megjelölt három prioritást kiegészítette

a kulturális együttműködés és a biztonsági, biztonságpolitikai dimenzió erősítésének igényével. A stratégia kereteiről ezt követő újabb érdekelteket konferenciákon (közös találkozó Bécs és Pozsony szervezésében, konferencia a bulgáriai Ruseben és a romániai Constantában, majd végül Bukarestben) tárgyaltak. Külön említést érdemel az az Európai Parlamentben 2010 januárjában lefolytatott vita, melynek eredményeként parlament állásfoglalás született.¹ E dokumentum hangsúlyozta, hogy mivel a DRS által érintett országoknak csak egy része tagja az Európai Uniónak, a dokumentum a regionális politika célkitűzéseinek megvalósítása mellett az uniós szomszédosságpolitikához is hozzájárulást jelenthet majd. Az Európai Parlament állásfoglalásában a DRS tervezett célterületeiként a környezetvédelmet, az infrastruktúra-fejlesztést, a vízminőség javítását, továbbá a hajózás biztonsága mellett a turizmust, a képzés illetve kutatás fejlesztését, és a szociális viszonyok javítását emelte ki. Végül, az előbbi előzmények eredményeinek figyelembevételével a DRS és a mintegy 100 lehetséges projektet is magában foglaló cselekvési terv tervezetét az Európai Bizottság 2010 decemberében tette közzé.²

Magyarország a stratégia kidolgozásának felvetésétől kezdve aktívan részt vett az előkészítő tárgyalásokon, és a DRS elfogadása az uniós elnökségi programba is jól illeszkedett, mivel annak vízpolitikai kezdeményezéseivel összhangban állt. Az elnökségi menetrend szerint a DRS az Általános Ügyek Tanácsának 2011. április 13-i, luxembourgi ülésén került napirendre, ahol a Tanács az Európai Bizottság dokumentum-tervezetét támogatta, és azt tanácsi következtetésekben megerősítette. Ezzel összhangban végül a magyar uniós elnökség utolsó állam- és kormányfői találkozásánál 2011. június 24-én az Európai Tanács is jóváhagyta a DRS-t.³

A stratégia alapkérdéseit illetően mindenek előtt arra kell utalni, hogy az érintett makrorégiót milyen szempontok szerint határozták meg. A magyar elnökséget megelőző tárgyalások során több alternatíva fogalmazódott meg, amelyek földrajzi, történelmi, kulturális, esetleg politikai szempontok figyelembe vételével húzták volna meg a makrorégió határait, de végül tisztán a hidrológiai tényezők alapján rögzítették a stratégia hatókörét. E megközelítés szerint a Duna Fekete-erdőtől a Fekete-tengerig terjedő hosszában tíz állam fekszik a folyó partján, és további 4 állam sorolható a Duna vízgyűjtőterülethez. A stratégia összeköti az Európai Unió kohéziós szempontból legfejlettebb (pl. Baden-Württemberg, Bajorország) és legelmaradottabb régióit (pl. Duna-menti bolgár régió), a régi és az új tagállamokat, a Schengentérséghez tartozó és azon kívüli uniós tagállamokat. Továbbá nyolc uniós tagállamot és hat Európai Uniót

¹ P7_TA (2010) 0008 végleges (2010.01.21.). Az Európai Parlament 2010. január 21-i állásfoglalása a Duna-régióra vonatkozó európai stratégiáról.

² COM (2010) 715 végleges (2010.12.08.) Európai Bizottság közleménye az Európai Unió Duna régióra vonatkozó stratégiájáról.

³ EUCO 23/11 (2011.06.24.) Európai Tanács következtetései.

kívüli országot is összekapcsol. Az utóbbi országcsoporton belül rövidtávon egyedül Horvátország esetében várható az uniós csatlakozás, középtávon Bosznia-Hercegovina, Szerbia és Montenegró tagságával is lehet számolni, de Moldovára és Ukrajnára hosszabb távon is csak a stratégia külső résztvevőjeként lehet tekinteni. A magyar elnökség során elfogadott tanácsi következtetés kifejezetten hangsúlyozza, hogy a DRS célkitűzéseinek eléréséhez kulcsfontosságú a harmadik országok bevonása és részvétele.

Ezek alapján a stratégia működésének alapvető jövőbeli kérdése, hogy a belső – uniós – dimenzió mellett milyen konkrét eszközök segítik a stratégia céljainak megvalósítását az EU-n kívüli részes államokban. A belső dimenziót erősítő regionális eszközök mellett az Unió kívüli országok számára a társulási, partnerségi együttműködés eszközeit teszi elérhetővé a stratégia, valamint külső források (pl. EBRD, EIB) igénybevételeként is biztosítja. Az elfogadott stratégia azonban tiszteletben tartja az Európai Bizottság „három nemre” vonatkozó korábbi elvi álláspontját. Ez alapján a stratégia nem eredményez új jogalkotási kötelezettségeket (*no legislation*), új intézményeket (*no new institutions*) és ami az előző szempontból a legfontosabb, nem teremt új pénzügyi-finanszírozási háttérrel (*no founding/no new budget*). A stratégia tehát pénzügyi szempontból a jelenleg is rendelkezésre álló regionális-kohéziós forrásokon, illetve az említett külső eszközök igénybevételein alapul. Az aktuális költségvetési időszak tekintetében ez egyes források átcsoportosítását igényelhetik, azonban jelenleg is vannak folyamatban olyan finanszírozott programok, melyek kifejezetten a Duna-medence fejlesztéséhez, ökológiai állapotmegőrzéséhez kapcsolhatók (pl. a korábbi INTERREG-együttműködések ráépülve mintegy fél tucat működő program). A 2013-as költségvetési időszakban becslések szerint még mintegy 30 milliárd euró összegű támogatás áll rendelkezésre, amely kifejezetten a DRS megvalósítására lehetne becsatornázni. Az előzőekkel összefüggésben ki kell emelni, hogy habár az elfogadott DRS adottsban veszi az említett „három nem” megközelítést, azonban a magyar elnökség kifejezett javaslatára – nem titkoltan mintegy „marketingszempon-tokat” is szem előtt tartva – a stratégia fő üzenete végül a „három igen” lett. Ebben az értelmezésben a DRS megvalósítását a meglévő források jobb átcsoportosítása, az eszközök hatékonyabb koordinációja és az új, kreatív ötletekre történő összpontosítás kell, hogy szegélyezze.

Tartalmi szempontból vizsgálva a DRS négy fő prioritást emel ki. Az első célkitűzés a *Duna-régió összekapcsolása*, amely mindenek előtt magában foglalja a közlekedési célokat, más szóval a mobilitás fokozását a belvízi, a közúti és a vasúti közlekedés, valamint az áruszállítás fejlesztésével. A régió összekapcsolása célja ezen túlmenően a fenntartható energia használatának előmozdítását, valamint a régióban a turizmus és kultúra fejlesztését is célozza. E prioritás mögött tehát az a felismerés áll, hogy miközben a Duna természetes kapcsolatot teremt a régiók között, ezen adottságot a Duna-medencében élők nem használják ki kellőképpen.

A DRS által másodikként rögzített *környezetvédelmi célkitűzése* pedig a vízminőség védelmére, a környezeti kockázatok kezelésére, és a biológiai sokféleség megőrzésére épül. Az első két célkitűzéssel összefüggésben nem kerülhető meg a stratégia egyik fontos elvi kérdése, nevezetesen az egyes prioritások viszonya. A DRS kidolgozása során ugyanis egyértelművé vált, hogy a tagállamok és az érdekelttek által képviselt elvárások nem minden esetben egyeztethetők össze, vagy legalább is

egyes célkitűzések erősítése más célok gyengítésével jár együtt. Ez igaz több más egyéb részterületre is, azonban a legkézenfekvőbb ellentét a DRS gazdaság- és közlekedésfejlesztési szempontjai és a környezetvédelmi, természetvédelmi célkitűzések között húzódik. Előbbi célok közül a Duna teljes hosszon történő hajózhatóságának fejlesztését elsősorban Németország és Ausztria szorgalmazta, amely viszont éppen a hazai szakaszokon a Duna élővilágát veszélyeztető beruházásokat (pl. kikötőfejlesztés) és alapvető beavatkozásokat (pl. mederkotrást) tenne szükségessé. Éppen emiatt hordozott a környezetvédelem és természetvédelem szempontjából kedvezőtlen üzenetet a stratégia 2010-ben közzétett bizottsági tervezete, mivel ez a fentiek szerint az ökológiai célkitűzéseket a közlekedési fejlesztéseket követően helyezte el. Ez mindenképpen lényeges szemléletbeli különbséget mutat a Balti-tengeri régió stratégiájával szemben is, amely fő prioritásként még a környezetvédelmet emelte ki. A célkitűzéseknek ez a hierarchiája a magyar elnökség során sem változott, következésképpen a jóváhagyott DRS-ben – habár alapelvnek tekinti az ökológiai fenntarthatóságot – a közlekedési prioritások jelennek meg elsőként. A Tanács záródokumentuma sem teszi egyértelművé e célok hierarchiáját, azonban utal arra, hogy a DRS megvalósításában az „Európa 2020 növekedési stratégia” és az uniós fenntartható fejlődési stratégia egyaránt szerepet játszik. Emiatt is említést érdemel, hogy Magyarországon a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa a Duna-völgy fejlesztésével foglalkozó állásfoglalásában kifejezetten foglalkozott a DRS prioritásaival. A 2011. február 25-i állásfoglalás azt az elvárást fogalmazza meg, hogy a DRS végrehajtása során a különböző haszonvételi törekvéseket egyértelműen rendeljék alá az alapvető ökológiai szolgáltatások megőrzéséhez fűződő érdekeknek.⁴

A harmadik prioritás, a *jólét megerősítése* kíván reflektálni a térségben elhelyezkedő régiók közötti kohéziós különbségekre. A DRS által lefedett földrajzi térségen belüli gazdasági és társadalmi különbségek egyfelől a tudásalapú társadalom (kutatás, oktatás és információtechnológia) fejlesztése, másrészt a humáninvestíciók, a képességekbe való befektetés, valamint a vállalkozások versenyképességének növelésével és a vállalkozások közötti regionális együttműködések elmélyítésével csökkenthetők. Végül a DRS negyedik prioritása érintette a biztonság dimenzióját (*A régió megerősítése*). Ennek háttere, hogy a jólét növelésének feltétele a bűnözés és a korrupció csökkentése és az ennek érdekében megtett koordinált fellépés, így a DRS ebben a körben előirányozza a vonatkozó intézményi kapacitások növelését, az együttműködés fejlesztését és a korrupció, a szervezett bűnözés és a súlyos bűncselekmények elleni fellépés erősítését.

A DRS végrehajtásának kereteit és főbb szempontjait még a magyar elnökség időszakában kialakították. Fontos szerepet kapnak a 2011 februárjában kijelölt nemzeti koordinátorok, akikkel szemben elvárás, hogy munkájuk során a döntéseiket a régió és ne a tagállamuk saját érdekének rendeljék alá, azaz, lehetőleg csak olyan projektek megvalósításához járuljanak hozzá, amelyek a régió egésze szempontjából előnyösek. DRS-t jóváhagyó tanácsi következtetés felkérte a nemzeti koordinátorokat, hogy hozzák létre a megvalósításhoz szükséges informális intézményrendszert, alakítsák ki az érdekelt felek hálózatát. A koordinátorok egyeztetnek a kiemelt projektekről és a lehetséges projektgondolásokról, de a vég-

⁴ JNO-30-81/2011. A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa környezetpolitikai állásfoglalása. 5. pont

rehajtásban az Európai Bizottság is fontos szerepet kap: a tagállamokkal együttműködve, a szubszidiaritás elvével összhangban a stratégiai koordináció feladatait kell el látnia. A nemzeti koordinátoroknak az érdemi munka mielőbbi megkezdése érdekében már a magyar elnökség időszakában megszerveztek Gödöllőn egy informális tanácskozást.

Összegzésképpen megállapítható, hogy a magyar elnökségnek a kiemelt célkitűzésként kezelt Duna Régió Stratégiával kapcsolatos tárgyalásokat az előzetes programnak megfelelően sikerült lezárnia, ennek eredményeként a több éves előkészítő munkát és egyeztetéseket sorát sikerült eljuttatnia az utolsó fázisába. Nyilvánvaló, hogy a DRS elfogadása a makroregionális megközelítés jövőbeni szerepét is erősíti. A stratégiát jóváhagyó tanácsi következtetés felkérte a tagállamokat, hogy együttműködve a Bizottsággal folytassák a makroregionális együttműködések továbbfejlesztését és kifejezetten utalt az adriai és a jón-tengeri régióra, mint a következő makrorégiós együttműködés jövőbeni célterületére.

Mindemellett a fentiek alapján látható az is, hogy talán még a kompromisszum kialakításánál is fontosabb lesz a végrehajtás mikéntje. E tekintetben mindenképpen kedvező lenne, ha – az Európai Bizottság "no new budget" elvi alapállása ellenére – a 2014-2020 közötti időszakra tervezett költségvetésbe a DRS-re tekintettel sikerülne külön pénzügyi csomagot beépíteni. A végrehajtás során hazai szempontból pedig elemi kérdésként kell majd kezelni a környezetvédelmi szempontok érvényre juttatását. Ebben az összefüggésben elsősorban a közlekedési beruházások, valamint az energetikai fejlesztések terén kell számítani törésvonalakra a DRS résztvevő államai között. E vitákban azonban Magyarországnak már nem az Uniót képviselő soros elnöki, pártatlan minőségében, hanem a tagállami pozíciójából a hazai érdekeket figyelembe véve kell majd részt vennie.

Horváthy Balázs
tudományos munkatárs