

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a következő témában: „Hogyan biztosítható az állandó természeti és strukturális hátrányoktól sújtott régiók jobb integrációja?”

(2005/C 221/23)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Működési Szabályzatának 29. cikke, 2. bekezdése értelmében úgy határozott, hogy saját kezdeményezést készít a következő témában: „Hogyan biztosítható az állandó természeti és strukturális hátrányoktól sújtott régiók jobb integrációja?”

A munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és Monetáris Unió, gazdasági és szociális kohézió” szekció 2005. január 19-én fogadta el véleményét. Előadó: Paulo BARROS VALE.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2005. február 9–10-én tartott, 414. plenáris ülésén (a február 10-i ülésen) 80 igen szavazattal, 3 tartózkodás mellett az alábbi véleményt elfogadta.

1. Bevezetés és általános megjegyzések

1.1. Az állandó természeti és strukturális hátrányoktól sújtott régiók meghatározása

1.1.1. Az Európai Unió egyik stratégiai célja, hogy egész területén megvalósítsa a harmonikus és homogén fejlődést, kiiktatva elsősorban azokat a társadalmi-gazdasági, történelmi, fizikai vagy természeti tényezőket, amelyek fékezik egyes területek versenyképességét és akadályozzák fejlődésüket.

1.1.2. Ezen akadályok között az egyik legfontosabb a hozzáférhetőség, mivel bizonyos régiókban – mint például a szigetekben vagy a hegyvidéki területeken – döntő módon befolyásolja az életfeltételeket. Az alacsony népsűrűség szintén hátrányt jelent egyes régiók fejlődése szempontjából. Vannak területek – például a hegyekkel borított szigetek –, amelyek több hátránnyal küzdenek együttesen, ami csak tovább súlyosbítja nehézségeiket.

1.1.3. A gazdasági és szociális kohézió érdekében megvalósított munkák keretében az Európai Bizottság az EU egyes területei – hegyvidéki területek, alacsony népsűrűségű területek, szigeti térségek – esetében elismerte az állandó strukturális (sajátos földrajzi vagy természeti, illetve demográfiai) hátrányok létezését, amelyek megnehezítik a gazdasági tevékenységet, illetve valódi hátrányt jelentenek az illető régiók fejlődése szempontjából.

1.1.4. Az EGSZB mindazonáltal úgy véli, hogy az európai regionális politika – egészében véve – nem adott olyan megfelelő választ, amely kellőképpen figyelembe venné az említett régiók életét meghatározó módon befolyásoló tényezőket.

1.1.5. Ugyanis a számos, teljes egészében vagy részben, ténylegesen vagy potenciálisan egyes ilyen régiókra irányuló közösségi intézkedés ellenére nem létezik olyan strukturált európai politika, amely a hasonló nehézségekkel küzdő régiók összességét célozná meg, s amely ezek sajátosságainak megfelelő kizárólagos intézkedéseket tartalmazna.

1.1.6. Az EGSZB szerint ez a helyzet nagyrészt amiatt állhatott elő, hogy jogi és hivatalos szinten nem alakult ki az „állandó természeti és strukturális hátrányoktól sújtott régiók” valóságos, közösségi szintű fogalma.

1.1.7. A jelenlegi – 25 tagállamra kibővült – európai helyzetben az EGSZB úgy véli, hogy rendkívül fontos lenne egy ilyen fogalom jogi és hivatalos elismertetését elérni, amely alapul szolgálhatna a konkrét beavatkozás kereteinek meghatározásához.

1.1.8. Az EGSZB szerint ezekre a területekre különös figyelmet kell fordítani, mégpedig olyan konkrét megközelítés kialakítása révén, amelybe beletartoznának azok az állandó jellegű intézkedések – végeredményben az egyetlenség –, amelyek alkalmasak a különösen gyakori strukturális nehézségek minimalizálására. Csak ezen a módon lehet megelőzni e területek még nagyobb fokú elszigetelődését és peremre szorítását, valamint hozzájárulni a Közösségbe való integrációjukhoz, amelynek ezek is egyenlő jogú részei.

1.1.9. Az EGSZB már „Az Európai Unió hegyvidéki területeinek jövője” c. véleményében⁽¹⁾ elengedhetetlennek tartotta a közös megközelítés kialakítását e területek sajátosságainak a szerződésben történő elismerésével, az Amszterdami Szerződés 158. és 299. cikkében leírtak mintájára. Ez az elismerés – amelyet azok a hátrányok és kihívások indokolnak, amelyekkel e területeknek szembesülniük kell – megnyilvánulhat a megfogalmazásban, illetve abban, hogy e területek jogot kapnak a szolidaritáshoz, valamint a különbözőséghez és a kísérletezéshez.

1.1.10. Az EGSZB mindig úgy vélekedett, hogy ezeknek a területeknek elismerésre van szükségük ahhoz, hogy megszilárdíthassák azokat az alapelveket, amelyeknek köszönhetően teljes mértékben autentikusságukra és különbözőségükre büszke területekké válhatnak.

⁽¹⁾ HL C 61, 2003.3.14., 113. o.

1.1.11. Az EGSZB ezért üdvözli, hogy az Európai Unió 2004. június 18-án, az Unió állam- és kormányfőit tömörítő kormányközi konferencia által elfogadott alkotmány szerződése – amelyet még ratifikálni kell – tartalmaz egy olyan cikket, amely – láthatólag az Amszterdami Szerződés 158. cikkének újrafogalmazásaként – kifejezetten említést tesz az olyan állandó strukturális hátrányoktól sújtott régiókról, mint a szigeti vagy hegyvidéki jelleg és az alacsony népsűrűség.

1.1.12. A gazdasági, szociális és területi kohézióval foglalkozó részben ugyanis a III-220. cikk az Amszterdami Szerződés 158. cikkében már szereplő két bekezdést a következő ponttal egészíti ki: „Az érintett régiók közül kiemelt figyelemmel kell kezelni a vidéki térségeket, az ipari átalakulás által érintett térségeket és az olyan súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiókat, mint a legészakibb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók.”

1.1.13. Az EGSZB szerint az ilyen típusú hátrányoktól sújtott régiók elismerése az alkotmány szerződésben kétségtelenül jelentős politikai támogatást jelent, amely a jövőben olyan fellépések kiindulópontja lehet mind nemzeti, mind közösségi szinten, amelyek jobban alkalmazkodnak e területek valóságához, és megelőlegetik az állandó strukturális hátrányok nagymérvű ledolgozását, vagy legalábbis hatásaik csökkentését.

1.1.14. Az EGSZB üdvözli, hogy az Európai Unió továbbra is elkötelezett a gazdasági és szociális kohézió előrevitele mellett, s úgy véli, hogy e területek sajátosságainak elismerése a szerződésben nyilvánvalóan jelentős esélyt ad e régiók jövője szempontjából. Mindazonáltal azon a véleményen van, hogy az ilyen régiók sajátosságainak elismeréséhez szükséges valóságos jogi alap kialakítása szükségszerűen megköveteli a fogalom tisztázását, mégpedig azt, hogy mit értünk „állandó természeti hátrányon, demográfiai hátrányon, alacsony népsűrűségű régióon vagy hegyvidéki övezeten”.

1.1.15. Jelenleg fontos, hogy a közösségi jogalkotás objektív módon meghatározza, mely területekre vonatkozik a fogalom, s ezzel a jövőben biztosítsa az állandó jellegű konkrét beavatkozások lehetőségét ezen területek érdekében.

1.1.16. Ha a fogalom bekerül az uniós joganyagba, az nyilvánvalóan nagyobb erőt kölcsönözne a közösségi politika keretében történő fellépésnek, amelyet e régiók sajátosságainak megfelelően és a strukturális hátrányok kompenzálását célul kitűzve lehetne kialakítani.

1.2. Az Európai Unió sziget jellegű területeinek problémája

1.2.1. A szigeti jelleg földrajzi-kulturális adottság, amely olyan állandó hátrányt jelent, amely tovább növeli e régiók versenyképességének lemaradását.

1.2.2. Intézményi szempontból a szigetekről világos említést tesznek a szerződések (Maastrichti Szerződés, 154. cikk, Amszterdami Szerződés, 158. cikk, ill. az Amszterdami Szerződéshez csatolt 30. sz. nyilatkozat), amelyek elismerik, hogy a szigeti jelleggel járó strukturális hátrányok súlyosan akadályozzák a sziget jellegű régiók gazdasági és szociális fejlődését, s ennek megfelelően – a belső piacba egyenlő feltételekkel történő integrációjuk érdekében – közösségi szintű jogi intézkedések meghozatalát ajánlják minden indokolt esetben.

1.2.3. A sziget jellegű régiók elemzéséről készült 2003. márciusi jelentés⁽¹⁾ azonban azt tartalmazza, hogy ezek az intézményi szempontból jelentős említések a konkrét fellépések területén mindeddig nem sok eredményt hoztak.

1.2.4. A 286 sziget jellegű régióra⁽²⁾ vonatkozó vizsgálat a következő eredményeket hozta:

- e térségek lakosainak száma összesen mintegy 10 millió, területe 100 000 km² (ez az Európai Unió lakosságának 3, területének pedig 3,2 %-a);
- e térségek becsült bruttó nemzeti összterméke 18 milliárd euró, azaz az Unió GDP-jének 2,2 %-a; az egy főre vetített GDP (a vásárlóerő viszonylatában) 16 300 euró, azaz az EU átlagának 72 %-a (nagy eltérésekkel az egyes szigetek között);
- néhány kivételtől eltekintve a szigetek gazdasági és szociális helyzete rosszabb azoknak az országoknak az átlagához képest, amelyekhez tartoznak. A szigeteken tehát az egy főre jutó GDP általában alatta marad az országos átlagnak, bár ez nem azt jelenti, hogy az országban feltétlenül itt a legalacsonyabb (ugyanakkor jóval magasabb, mint az Európai Unió tíz legszegényebb régiójában);

⁽¹⁾ Záró jelentés (2000.CE.16.0.AT.118) az Európai Unió sziget jellegű régióinak és legkülső területeinek elemzéséről, 2003. március.

⁽²⁾ Az Eurostat által a sziget meghatározásához alkalmazott öt ismerv a következő: a sziget területe legalább 1 km² legyen, a sziget és a szárazföld közötti távolság legalább 1 km, az állandó lakosok száma legalább 50 fő, a sziget és a szárazföld között nem lehet állandó kapcsolat, valamint az érintett szigeten nem található uniós ország fővárosa.

– a szigetek gazdasága igen sérülékeny, mivel kevés tevékenységi körre terjed ki, és rendkívüli mértékben specializálódott olyan területekre, mint a mezőgazdaság, a halászat vagy a turizmus. A nyersanyagok hiánya akadályozza a másodlagos szektor fejlődését (a szigetekeken a másodlagos szektorban megfigyelhető munkanélküliség alacsonyabb az uniós átlagnál). Sor került bizonyos, a gazdasági alap kiszélesítését és a tevékenységek szezonális jellegének visszaszorítását célzó stratégiák alkalmazására;

– a szigetekeken nagy számban működnek kisvállalkozások; e területeken a vállalkozások sérülékenységének legfőbb okai a belső piac kis mérete, az egyelőre alacsony képzettségi szint és a hagyomány hiánya a vállalatalapítás terén;

– a szigetek lakossága nagyon egyenlőtlenül oszlik meg a három földrajzi térség között: a lakosság 95 %-a a földközi-tengeri szigetekeken csoportosul, míg mindössze 5 % él az atlanti és észak-európai szigetekeken. Ez az egyenlőtlenesség még fokozottabb, ha a szigetenkénti megoszlást vesszük alapul (a lakosság majd 85 %-a él öt szigeten);

– a legmeghatározóbb hátrányt az állandó lakosok kis száma jelenti. E kritérium alapján meghatározható egy 4–5 000 fős lakossági szint, amely felett a demográfiai növekedés aránya általában pozitív, az infrastrukturális ellátottság szintje magas, a lakosság pedig fiatalabb; ezen küszöb alatt viszont a szigetek nagyban ki vannak téve a lakosság elvándorlásával és elöregedésével járó veszélyeknek, illetve nyilvánvaló az infrastrukturális ellátottságban mutatkozó elmaradottság;

– az állandó lakosok alacsony számával együtt a geomorfológiai és természeti feltételek egy hátrányból erednek: a szigeti jelleg, a hegyvidéki jelleg és a szigetek csoportos elhelyezkedése. Ezek a nagyobb részben hegyekkel borított területek ugyanis ki vannak téve a szigetcsoportban való elhelyezkedésből adódó kedvezőtlen feltételek hatásának is;

– a szigetek azonban előnyökkel is rendelkeznek, amelyeket nagyobb mértékben és jobban ki kellene használni, nevezetesen a szabadidős tevékenységek területén (turizmus, sport, nyaralóházak stb.), nem elfeledkezve arról a fontos szerepről sem, amelyet a tengeri autópályák szempontjából játszanak.

1.2.5. Az olyan szigetet, amely európai uniós ország fővárosának ad otthont, az Eurostat meghatározása nem tekinti „szigetnek”. A bővítés előtt ez csupán Nagy-Britanniát és Írországot

érintette, most azonban két viszonylag kis szigetre: Ciprusra és Máltára is vonatkozik. Az EGSZB a definíció olyan módosítását javasolja, amelynek értelmében e két új tagállamot is szigetnek tekinthetnék. Az új strukturális és kohéziós alapokra vonatkozó javaslatában ⁽¹⁾ az Európai Bizottság már elfogadta ezt, és az új európai alkotmányban ⁽²⁾ is szerepel egy ilyen értelmű kijelentés.

1.3. A hegyvidéki területek problémája

1.3.1. A hegyvidéki területek az EU területének kb. 40 %-át teszik ki, és körülbelül 66,8 millió ember él itt (az EU lakosságának 17,8 %-a).

1.3.2. A geofizikai, kulturális és gazdasági adottságok miatt (a hegyek igen gyakran egybeesnek az államhatárokkal) számos tevékenység számára a hegyvidék nem biztosítja a fejlődés lehetőségeit, ami meghatározza az itt élők életfeltételeit is.

1.3.3. Egy nemrégiben készült, a hegyvidéki területekről szóló tanulmányban – a különböző természeti, gazdasági és szociális hátrány mellett – kiemelték az egyes zónák között fennálló különbségek létét is.

1.3.4. Ugyanez a tanulmány arra a következtetésre jut, hogy a hegyvidéki területekkel kapcsolatos nemzeti politikák különfélék: egyes országokban főként ágazati jellegűek és lényegében a mezőgazdaságot és a vidékfejlesztést tartják szem előtt, míg más országokban – nevezetesen az infrastrukturálisan ellátott területeken – a többágazatú fejlesztést tűzték ki célul, a környezetre és a turizmusra alapozva.

1.3.5. A hegyvidéki területeket tárgyaló tanulmány kiemeli azt is, hogy a valódi örökségünk részét képező környezet, táj és kulturális értékek védelmét jelen pillanatban már jobban biztosítják a nemzeti és a közösségi jogszabályok, de hangsúlyozza, hogy szükség van a fejlesztési stratégiákkal történő jobb koordinációra.

⁽¹⁾ COM(2004) 492 final, 52. cikk, 1. b) i) pont

⁽²⁾ XIX. melléklet

1.3.6. A globalizációs folyamat szempontjából a tanulmány három kockázati tényezőre figyelmeztet: megfigyelhető a törekvés a hegyvidéki területek „nyitott múzeummá” alakítására (természetvédelmi vagy kulturálisan védett, illetve pihenést szolgáló területek kialakítása), a gazdasági növekedés előmozdítására a fenntarthatóság elvének figyelmen kívül hagyásával, valamint a területek sorsukra hagyására.

1.4. Az alacsony népsűrűséggel kapcsolatos problémák

1.4.1. Az alacsony népsűrűségű területeken a legfőbb problémát általában a közlekedés jelenti, mind az időtartam, mind pedig a szállítás költségei miatt. Sokszor a közlekedési infrastruktúra teljes hiánya okoz gondot. Méretgazdaságos tevékenységet ritkán folytatnak ilyen területeken, ami nem csak a magántermelés, hanem a szociális és egyéb közszolgáltatások számára is gondot jelent. Ha egy ország ilyen részein többet áldoznak a közszolgáltatásokra az állami költségvetésből, mint amennyi a lakosság száma alapján indokolt lenne, az a társadalmon belül próbára teszi a nemzeti szolidaritást.

1.4.2. E területeken újabb problémát jelent az éghajlat. Az alacsony népsűrűség gyakran együtt jár a hideg éghajlattal. A hosszú ideig tartó közlekedés mellett egyebek között a magasabb fűtési költségeket is figyelembe kell venni.

1.5. A közlekedéssel és annak költségeivel kapcsolatos kérdések „egy lakosra vetítve”, illetve abszolút értelemben

1.5.1. Az Európai Parlament által – a közlekedésről szóló fehér könyv kapcsán – 2003. február 12-én kiadott állásfoglalás felhívja rá a figyelmet, hogy a közlekedéspolitikának hozzá kell járulnia a gazdasági és szociális kohézióhoz, és törődnie kell a periférikus, sziget jellegű, hegyvidéki és alacsony népsűrűségű területek sajátos helyzetével is, hangsúlyozva annak fontosságát, hogy ki kell elégíteni e területek sajátos igényeit. A földrajzi elhelyezkedés miatt a közlekedés stratégiai fontosságú e térségek számára.

1.5.2. Ezenkívül a szigetcsoporthoz is erősítik a függőséget az ilyen típusú szolgáltatásoktól, mivel a politikai, gazdasági és szociális kapcsolatok fenntartása az európai kontinenssel a légi és tengeri közlekedési szolgáltatásoktól függ.

1.5.3. A közlekedéssel kapcsolatos pluszköltségek – melyek e területek távolságából és a rendszeres szolgáltatás fenntartá-

sának szükségéből adódnak – további akadályokat jelentenek a gazdasági fejlődés előtt. A gazdasági hátrányok tükröződnek az e régiókba és onnan kifelé irányuló személy- és áruszállítás magas költségeiben (a szigetek áruinak külső piacokra történő eljuttatása költségesebb, mert csak légi vagy tengeri szállítóeszközöket lehet igénybe venni, ami drágább, mint az ugyanolyan távolságra történő közúti vagy vasúti szállítás), a forgalmazás magas költségeiben (az éghajlati feltételek miatt bekövetkező hiány kockázatának kivédésére jelentős készleteket kell tartálkolni), valamint a magas termelési költségekben is (a belső piac kicsi, bizonyos esetekben drága a terület és csekély a helyi beruházások aránya).

1.5.4. Annak ellenére, hogy gazdasági és demográfiai súlyuk – az Európai Unió egészéhez képest – viszonylag csekély, ezek közül a régiók közül egyesek, mégpedig a legtávolabb elhelyezkedők és a periférikusak, ugródeszkát jelenthetnek az Európai Unió számára a szomszédokkal folytatott kereskedelem fejlesztése szempontjából.

1.5.5. Ezért kellett külön hangsúlyozni, hogy a közös közlekedéspolitika – az itteni repülőtereknek és kikötőknek a transzeurópai hálózatokba történő jobb integrálása révén – alapvető szerepet játszik e területek sajátos szükségleteinek kielégítésében, gazdasági és szociális fejlődésük kilátásai szempontjából.

1.5.6. A strukturálisan hátrányos helyzetben lévő régiókról szóló jelentésében a regionális politikával, a közlekedési és idegenforgalmi politikával foglalkozó bizottság hangsúlyozza, hogy a nagy transzeurópai hálózatok fontos szerepet játszanak a közlekedési és az energiaágazatban, a megközelíthetőség problémájának megoldásában és a versenyképesség növelésében, mivel hozzájárulásukkal biztosítható e területek jobb összeköttetése az Európai Unió többi részével, illetve csökkenthető a regionális piacok belső megosztottsága.

1.6. A távközléssel kapcsolatos kérdések

1.6.1. A nagy távolságok – a fő európai piacokhoz képest, illetve a régiókon belül is – súlyosan veszélyeztetik e strukturális hátrányoktól sújtott területek versenyképességét és fejlődési lehetőségeit.

1.6.2. Az információs társadalom, a távközlési hálózatok, a multimédia-szolgáltatások és a technológiai innováció fejlődése következképpen valódi esélyt jelent e régiók számára.

1.6.3. Mivel hozzájárulnak az idő- és térbeli távolságok csökkentéséhez, az új információs és kommunikációs technológiák olyan eszköznek tekinthetők, amelyekkel enyhíthetők a szigeti jelleg következményei és a szigetek számára különböző szolgáltatások biztosíthatók (nevezetesen az oktatásban és az egészségügyben, az utóbbi területen a távgyógyítás fejlesztésével), továbbá fontos feltételeit alkotják az üzleti élet fejlődésének is ezekben a régiókban.

1.6.4. Az Európai Unió – tudatában annak, hogy ezek a kérdések megkerülhetetlenek a helyi gazdaságok fejlődése szempontjából – támogatta a régiók és a köz-, illetve magánszféra gazdasági szereplőinek erőfeszítéseit a távközlési infrastruktúra korszerűsítése, az információs társadalom létrejöttéhez szükséges szolgáltatások kifejlesztése és ezeknek a regionális életbe történő jobb beillesztése érdekében.

1.6.5. A vizsgálatok azonban azt mutatják, hogy – a távközlési infrastruktúrák jelentős fejlesztése ellenére, amely mind a bekapcsolt vonalak számában, mind a regionális, országos, illetve nemzetközi összeköttetés szintjén megnyilvánult, továbbá a köz- és magán szolgáltatások igénybe vevőinek jobb tájékoztatását lehetővé tevő telematikai szolgáltatások fejlesztése ellenére – ezeken a területeken még mindig nagymérvű elmaradás figyelhető meg Európa szárazföldi régióihoz képest.

1.6.6. Összegzésül elmondható, hogy – a jelentős eredmények dacára – minden problémára még nem sikerült megoldást találni, és csak remélhető, hogy a technológiai fejlődés az elkövetkező években olyan pozitív változásokhoz vezet, amelyek révén enyhíthető lesz e területek lakosainak elszigeteltségérzete.

1.7. *Infrastruktúrák és hozzáférés a közszolgáltatásokhoz, nevezetesen a kikötőkhöz, repülőterekhez, vasutakhoz, közutakhoz, valamint az egészségügyi, oktatási és képzési szolgáltatásokhoz, illetve a tudás politikájához*

1.7.1. Az állandó strukturális és természeti hátrányoktól sújtott régiók általában nagy nehézségekkel küszködnek a lakosság megtartása szempontjából.

1.7.2. Általában a kritikus tömeg hiánya az, ami a közszolgáltatások elmaradottságát okozza e területeken mind mennyiségi, mind minőségi értelemben. Az alapszolgáltatások – például a közlekedés – többletköltsége meghatározza e területek gazdasági fejlődését. Az EGSZB ezért úgy véli, hogy társadalmi hatásai révén a közszolgáltatások is meghatározó szerepet játszanak e régiók területi dinamizmusa szempontjából.

1.7.2.1. Mivel a közszolgáltatások biztosítása a tagállamok feladata, az e szolgáltatásokra vonatkozó politikák elsősorban

nemzeti kérdésnek tekintendők. Az EGSZB ezért arra kéri a tagállamokat, hogy területi szolidaritásra épülő szociális szolgáltatási rendszereket hozzanak létre.

1.7.3. Bár igaz, hogy az információs és kommunikációs technológiák bizonyos megoldásokat lehetővé tettek, a régiók többségében még nagyon csekély előrehaladás történt ezen a téren.

1.7.4. Az Európai Parlamenthez hasonlóan az EGSZB is úgy véli, hogy a Közösség versenypolitikájának felülvizsgálata eredményeképpen a regionális célú támogatások hatékonyságának növekednie kell az állandó földrajzi hátrányoktól sújtott régiókban, illetve általa biztosítható lesz a minőségi közszolgáltatások fenntartása.

1.8. *A környezettel kapcsolatos kényszerűségek és lehetőségek; az ökoszisztémák sokfélesége*

1.8.1. A környezet több régióban is nagyon sérülékeny és a turizmus fejlődése – különösen egyes földközi-tengeri szigetekeken – tovább növeli az ez irányú nyomást. Ugyanakkor olyan hatalmas lehetőségek is vannak – például az ökoszisztémák sokfélesége –, amelyek esetében fenntartható módon lehet és kell az egyensúlyt elérni, illetve haszonnal élni velük.

1.8.2. Energia szempontjából a szigetek – különösen a legkülső régiókban – nagymértékben függenek a kőolaj-utánpótlástól (ennek oka, hogy nagy távolságban helyezkednek el a nagy energiahálózatoktól, magas a villamos energia előállításának költsége, az elektromos hálózatok pedig közepes, illetve sokszor csekély kiterjedésűek). Ennek következtében szükség van alternatív és megújítható energiaforrások felhasználására, amelyekkel máskülönben ezek a régiók általában jól el vannak látva.

1.9. *A gazdasági tevékenység problémája; az ágazati tevékenység koncentrációja és az alternatívák hiánya, a foglalkoztatottság helyzete*

1.9.1. A szóban forgó területek egyik nagy problémája nyilvánvalóan a vállalkozások gyenge növekedési és megerősödési képessége, amely nagyrészt a tőkehiánnyal és az üzleti élet fejlődésének kedvező gazdasági és társadalmi környezettel magyarázható.

1.9.2. Egyes vizsgálatok ajánlása szerint szükség van e régiók gazdaságának diverzifikálására – különösen azokban, amelyek kizárólag az idegenforgalomból élnek –, illetve a belső fejlődés új integrált forrásainak a fejlesztésére.

1.9.3. Egyes vizsgálatok szerint feltétlenül szükség van az innovációt támogató képzési programokra, illetve vállalkozásokat kell létrehozni új ágazatok kifejlődése vagy a turisztikai tevékenység fellendítése – és így a foglalkoztatottság javítása – érdekében.

1.9.4. A foglalkoztatottság helyzete általában a mezőgazdasági szektor meghatározó szerepét mutatja. A szolgáltatói szektorban is fontos a foglalkoztatottság, de ez főleg a közszféra foglalkoztatottsága miatt fontos.

1.10. *Lehetőségek a turizmus és a szabadidős tevékenységek számára*

1.10.1. A turizmus, mint a gazdasági tevékenység motorja, vitathatatlanul rendkívül fontos annak számára, és ebből következően az állandó strukturális hátrányoktól sújtott területek fejlődési lemaradásának leküzdése szempontjából is. Néha ez a szektor termeli ezekben a régiókban a legnagyobb értéket.

1.10.2. Az e régióknak az EU fejlettebb területeihez történő közelítése érdekében kifejtett erőfeszítések az EGSZB véleménye szerint feltételezik, hogy a valóban szakmai alapon fejlesztett turizmust és annak a gazdasági fejlődésre gyakorolt pozitív hatását a lehető legjobban kiaknázzák.

1.10.3. Az EGSZB ugyanakkor kiáll amellett, hogy a turizmus nem lehet egymagában e területek gazdaságának az alapja, amelyet diverzifikálni szükséges, és többágazatúvá kell tenni.

1.10.4. Az EGSZB már „Az Európai Unió hegyvidéki területeinek jövőjéről” készített véleményében ⁽¹⁾ javasolta – a fenntartható fejlődés követelményeinek figyelembe vételével – a hegyvidéki turizmus kínálatának növelését a tevékenységek jobb időbeli (a turisztikai látogatottság jobb szezonális egyensúlya) és térbeli (a turisztikai látogatottság jobb területi egyensúlya) eloszlása érdekében.

1.10.5. Az EGSZB továbbra is hangsúlyozza, hogy a területek adottsága arra, hogy szabadidős tevékenységre, avagy egyszerűen pihentető turizmusra érkező látogatókat fogadjanak, önnön sajátosságaikból következik, de ugyanakkor úgy véli, hogy ez a funkcionális adottság – a kereslet támasztotta követelmények kielégítése érdekében – oltalomra szorul, és folyamatos odafigyelést igényel.

1.10.6. A vizsgálatok azt mutatják, hogy a turizmus és a szabadidős tevékenységek alapvető értékek e területek számára,

de arra is felhívják a figyelmet, hogy kockázatos kizárólag erre a gazdasági tevékenységre összpontosítani.

1.11. *A beruházások vonzása, a lakosság megtartásának és a belső fejlődésnek az esélyei*

1.11.1. Mivel ezek a területek objektív és állandó hátrányoktól szenvednek, amelyek folyamatos többletköltségekben is megnyilvánulnak, az EGSZB nagy jelentőséget tulajdonít olyan aktív politikák megvalósításának – például az adóügy terén –, amelyek képesek a helyi gazdaság támogatására a lakosság elvándorlásának megakadályozása érdekében.

1.11.2. Tekintettel e területek sajátosságaira és sajátos körülményeire, ugyanakkor annak tudatában, hogy minden egyedi esetben meg kell keresni a terület fejlődése szempontjából legelőnyösebb stratégiát, az EGSZB úgy véli, hogy a fenntartható és minőségi turizmussal kapcsolatos tevékenységek, valamint a helyi termelés fejlesztéséhez adott támogatások – például a vállalatok számára a helyi szolgáltatási kínálat fejlesztése vagy a kis- és mikro-vállalkozások létrehozásának és fejlesztésének ösztönzése – rendkívül fontos tényezői a helyi gazdaság fellendítésének: a munkahelyteremtésnek, illetve a foglalkoztatottság fenntartásának.

1.11.3. Az EGSZB ezenkívül úgy véli, hogy e területeken a helyi hatóságok és a szociális partnerek közötti nagyobb fokú együttműködés, valamint az utóbbiak – például integrált tevékenységek formájában történő – nagyobb részvétele létrehozhatja az ahhoz szükséges kritikus tömeget és feltételeket, hogy e régiók fejlődési potenciálja valósággá váljon, és előrehaladás történjen a legfejlettebb uniós területekhez való közeledésben. Ezek a régiók nagy szerepet játszanak az Európai Unió értékeinek népszerűsítésében turizmussal összefüggő hatásuk miatt.

1.11.4. Az EGSZB úgy véli, hogy e régiók fejlődésének kulcsa a magas színvonalú oktatáshoz és szakképzéshez való hozzáférés.

1.12. *A fő döntéshozó központok távolsága és számos tevékenység esetében a kritikus tömeg hiánya*

1.12.1. E területek távolsága és belső elaprózottságuk nyilvánvaló akadályt jelent fejlődésük szempontjából, annál is inkább, mivel kis méreteik miatt a jelentősebb beruházások megtérülése kérdéses, nincs lehetőség arányos megtakarításokra és számos tevékenység gazdasági fenntarthatósága nem biztosítható.

⁽¹⁾ HL C 61, 2003.3.14., 187. o.

1.13. Reprezentatív gazdasági és szociális szerveződések az érintett régiókban – a valóságos helyzet

1.13.1. Az EGSZB szerint csak aktív és reprezentatív gazdasági és szociális szerveződések segítségével válhat lehetővé az egyes régiók sajátos szükségleteihez igazodó politikák sikeres végrehajtása. Márpedig a kritikus tömeg hiánya (személyi feltételek, infrastruktúrák, szolgáltatások stb. terén) számos hasonló régióban, valamint a hatékony gazdasági és szociális partnerek szervezettségének alacsony szintje olyan tényezők, amelyek korlátozzák a fejlődést és a versenyképességet.

1.14. Közösségi és nemzeti politikák az állandó strukturális problémák leküzdése érdekében

1.14.1. A strukturális alapok mindaddig – az 1. és 2. célkitűzésben való részvételi lehetőségük folytán – a lakosság jelentős részét (a szigetek esetében több mint 95 %-át) lefedték ezeken a területeken.

1.14.2. A közösségi és nemzeti politikák támogatásával több program indult e területek fenntartható – és sajátosságaikra alapozó – fejlődésének biztosítása érdekében. Ebből a szempontból megkülönböztethetjük a helyi kézművesipar, a turizmus, az új közlekedési infrastruktúra, valamint a képzés és a környezetvédelem fejlesztéséhez adott támogatásokat.

1.14.3. A közösségi támogatások meghatározó részét fordították a termelő ágazatok korszerűsítésére és megerősítésére munkahelyek teremtése vagy fenntartása érdekében. A különféle fellépések között – a hagyományos közvetlen beruházási támogatások mellett – megemlítendőek egyes pénzügyi rendelkezések (garanciarendszer, a saját tőke erősítése, kedvezményes kamatok stb.), amelyek révén sikerült mozgósítani a tőkepiaci forrásokat. A közszférából eredő támogatások hatással voltak a vállalkozások tevékenységének periferikus elemeire is, nevezetesen az ipari zónák közművekkel történő ellátására, a közszolgáltatások biztosítására, az alkalmazott kutatások terén projektek kidolgozására, a technológia-átvitelre és az új kommunikációs technológiák használatára.

1.14.4. A mezőgazdaságban konkrét fellépésekre került sor a hagyományos helyi kultúrák megerősítése, valamint a diverzifikálás, az alkalmazott kutatás és a kísérletező tevékenység ösztönzése érdekében.

1.14.5. A halászatban és az akvakultúra terén egyes régiók támogatást kaptak úszóegységek építésére és korszerűsítésére,

az akvakultúra fejlesztésére, a halászkikötők kialakítására vonatkozó, valamint feldolgozóipari és kereskedelmi jellegű projektekhez.

1.14.6. A befogadóképesség növelése és egyes ágazatok egyedi szükségleteinek kielégítése céljából több beruházásra került sor a képzés területén (infrastrukturális építkezések és képzések szintjén).

1.14.7. Szintén fellépésekre került sor a környezetvédelem területén a környezetszennyezés csökkentése céljából, mégpedig az ipari és háztartási eredetű hulladékok és folyékony maradványok kezelését és feldolgozását illetően.

1.14.8. A Közösség kimondottan a hegyvidéki területek támogatását szolgáló vidékfejlesztési intézkedései abból a célból születtek, hogy a kevésbé termékeny területeken is biztosíthassák a mezőgazdaságilag hasznosítható földek folyamatos művelését, valamint hogy támogatást adhassanak a beruházásokhoz ezekben a zónákban. A mezőgazdasági-környezetvédelmi intézkedések a mezőgazdaságban sikeresen támogatták a környezetvédelmi és a vidéki környezet megóvása szempontjából megfelelő termelési módszereket.

1.15. Az érintett régiók fejlődése az idők során és a megvalósult politikák eredményeképpen

1.15.1. A közösségi politikák – kiváltképp a strukturális alapok révén – igen jelentős szerepet játszottak e területek globális teljesítményében, különösen a többi uniós területhez történő közelítés szempontjából. A politikák nagyon jelentős, sőt meghatározó hatást fejtettek ki számos szempontból, így a közlekedési infrastruktúrák területén – amely a legkülső régiók egyik legfontosabb problémája – továbbá két alapvető termelő ágazat, a halászat és a mezőgazdaság területén is.

1.15.2. Az infrastruktúrák megteremtése vagy fejlesztése lehetővé tette a külvilágtól való elszigeteltség oldását, s mind-egyik régióban ez volt az Unió által társfinanszírozásban támogatott fellépések egyik leglátványosabb oldala. Minden egyes régió sokkal könnyebben hozzáférhetővé vált, aminek nemcsak a helyi lakosság, hanem a turizmus is hasznát látta. A régiókon belül jelentős infrastrukturális beruházások történtek, egyes esetekben a tömegközlekedés támogatására is sor került. A szükségletek további kielégíthetősége érdekében több területen megerősítették a gazdasági tevékenység folytatásához szükséges támogató jellegű infrastruktúrákat.

1.15.3. A légi és tengeri kapcsolatok javításán túlmenően az élen járó kommunikációs technológiák területén is előrelépés történt a szigeti jelleghez, illetve a távolsághoz kapcsolódó hátrányok csökkentése érdekében.

1.15.4. A termelő ágazatokban az erőfeszítéseknek köszönhetően javult a vállalatok termelékenysége, a kínálat pedig jobban igazodik a helyi piacok lehetőségeihez és az exporttevékenységhez.

1.16. A strukturális politikák erőfeszítései a szolidaritás érdekében

1.16.1. A strukturális alapok 2006–2013-ra szóló reformjának keretében figyelembe kell venni – a területek társadalmi-gazdasági jellemzőivel együtt – az állandó hátrányoktól sújtott régiók sajátos helyzetét és azokat az állandó strukturális jellegű kényszereket, amelyeknek ki vannak téve.

1.16.2. Az EGSZB üdvözli, hogy a gazdasági és szociális kohézióról szóló – az Európai Bizottság által 2004. február 18-án elfogadott – harmadik jelentés említést tesz e területek sajátos problémáiról és arról, hogy sajátos helyzetükhöz igazított konkrét intézkedések meghozatalára van szükség.

1.16.3. Az EGSZB úgy véli, hogy a II. prioritás – „regionális versenyképesség és foglalkoztatottság” –, valamint a III. prioritás – „európai területi együttműködés” – keretében kiutalando és az új uniós kohéziós politika kiépítésekor a 2007–2013-as időszakra betervezett források felosztásakor megfelelően figyelembe kell majd venni az állandó strukturális hátrányok értékelésére szolgáló olyan ismérveket, mint a peremhelyzet, az elszigeteltség, a nem kielégítő megközelíthetőség vagy az alacsony népsűrűség, amelyek – mint tudnivaló – mind akadályai az érintett régiók gazdasági és szociális fejlődésének.

1.16.4. Üdvözli az Európai Bizottság azon szándékát is, hogy a strukturális alapok kapcsán javasolt új megközelítés keretében – a következő pénzügyi tervezési időszakban – kellőképpen figyelembe veszi a területi perspektívát, mint a gazdasági és szociális kilátások kiegészítőjét. Az Európai Bizottság ugyanis arra tett javaslatot, hogy a II. prioritás esetében a közösségi támogatások vegyék figyelembe a földrajzi hátrányoktól sújtott régiók (szigetek, hegyvidéki területek és kis népsűrűségű övezetek) viszonylagos elmaradottságát tükröző területi ismérveket.

1.16.5. Az EGSZB egyetért az Európai Bizottság ama javaslatával, mely szerint a tagállamoknak a regionális programok

forrásainak elosztásakor figyelembe kellene venniük e területek sajátos jellegét, az állandó földrajzi hátrányoktól sújtott régiók esetében pedig növeljék a közösségi hozzájárulás arányát.

1.16.6. Az EGSZB úgy véli, hogy különös figyelmet kell fordítani a több hátránytól sújtott területekre (ilyen például egy hegyek borította és alacsony népsűrűségű sziget).

1.16.7. Továbbá kívánatos lenne, ha e területek sajátos szükségleteit nemcsak a kohéziós politika keretében, hanem az összes többi közösségi politikában is figyelembe vennék.

1.16.8. Az EGSZB véleménye szerint – párhuzamosan azzal, hogy a kohéziós politikában szükséges figyelembe venni az állandó strukturális hátrányoktól sújtott és ezért fejlődésükben akadályozott régiók versenyképességi problémáit – a többi politikának – így a versenyképesség politikájának – szintén figyelembe kellene vennie az említett helyzet közvetlen vagy közvetett, pozitív vagy negatív következményeit, hogy e területeket maradéktalanul integrálni lehessen abba az unióba, amelybe tartoznak.

1.17. Az 1. célkitűzés régiói: tartós és megfelelő erőfeszítések

1.17.1. Az Unió leghátrányosabb helyzetű régióinak gazdasági és szociális fejlesztése nemcsak szociális szempontból igazságos, hanem fontos az Unió politikai stabilitása és harmonikus fejlődése szempontjából is. Teljesen jogos, hogy prioritás illesse meg azokat a régiókat, amelyek fejlettségi szintje a Közösségben a legalacsonyabbak között van, szociális nehézségeik pedig égbekiáltóak.

1.17.2. A 2006 utáni időszakra az 1. célkitűzéshez rendelt strukturális alapok felosztásakor az állandó hátrányokkal kapcsolatos korlátozásokat – egymáshoz viszonyított erősségükkel arányosan – kell a felosztást leginkább meghatározó tényezőknek tekinteni. A költségvetés kiosztásakor szintén figyelembe kell venni az olyan súlyosbító tényezőket, mint a szigetcsoporthoz tartozás, a terület elnéptelenedése vagy a földrajzi okok miatti nehézkes megközelíthetőség.

1.17.3. Nem lényeges, hogy egy ilyen eszköz jogi értelemben külön programban vagy pedig a megújított „2. célkitűzés” szabályzatának külön rendelkezéseiben öltön testet – a fő az, hogy megfeleljen bizonyos ismérvek vagy célok követelményeinek.

1.17.3.1. A választhatóság egyik kritériumának kifejezetten a tartós vagy állandó jellegű földrajzi vagy demográfiai hátrányok meglétének kell lennie.

1.17.3.2. A beavatkozásnak olyan területeket kell megcéloznia, amelyek nyilvánvalóan tartós jellegű földrajzi vagy demográfiai hátrányoktól szenvednek, mégpedig a következő eszközök révén:

- helyhez kötött vagy mobil közlekedési infrastruktúrák vásárlásának vagy korszerűsítésének a finanszírozása;
- kockázati tőke finanszírozása új tengeri vagy légi összeköttetések létesítése céljából a Közösségen belül vagy nem uniós országok irányába;
- a közszférába tartozó olyan infrastruktúrák finanszírozása, amelyek fejlesztése a terület szigetcsoporthoz való tartozásával, a felszíni adottságok következtében megvalósuló elszigeteltséggel vagy az alacsony népsűrűséggel igazolható;
- bizonyos, a közösségi jogszabályok (pl. a környezetvédelemre, a hulladék- és vízkezelésre stb. vonatkozó előírások) alkalmazása miatt adódó többletköltségek átvállalása;
- a szigeteken működő (különösen a kisebb méretű) vállalkozások promóciós és piackutatási tevékenységének támogatása, amennyiben az elősegíti a behatárolt piacról való kiterjesztést stb.

1.17.3.3. Ennek az eszköznek a felosztását az arányosság elvének megfelelően a szóban forgó hátrány – a megközelíthetőség nehézségének fokával, a demográfiai helyzettel és esetlegesen a termelékenységgel jellemzett – intenzitása alapján kell elvégezni. A hátrányok halmozódását (a terület elaprózottsága a szigetcsoporthoz való jelleg miatt, nehéz demográfiai helyzet vagy a terület egy részének hegyvidéki jellege) – ami számos sziget esetében megfigyelhető – a források felosztásakor szintén figyelembe kellene venni.

1.17.4. Annak érdekében, hogy egy ilyen eszköz létrehozása ne csupán szimbólumértékű legyen, a hozzárendelt eszközöknek arányosoknak kell lenniük a céllal. A támogatások alsó határát a régióknak a 2. célkitűzés keretében jelenleg megítélt összegben kell meghatározni, a felső határnak pedig az 1. célkitűzés körébe tartozó régióknak jelenleg megítélt támogatás közelében kell húzódnia.

1.18. Az állami támogatások ⁽¹⁾ rendszerének felülvizsgálata

1.18.1. Az állami támogatások összege a strukturális alapokból érkező támogatásokhoz képest sokkal jelentősebb. Ezért e régiók számára rendkívül fontos, hogy a Közösség által ellenőrzött különböző támogatási rendszerek figyelembe vegyék a sajátosságaikhoz kötődő többletköltségeket és hátrányokat.

1.18.2. E területek képviselőinek érvelése a rugalmasabb keretek érdekében azon alapul, hogy a helyzetből adódó többletköltségek kompenzálását célzó támogatások nem tekinthetők piactorzító tényezőnek, hiszen céljuk inkább az egyensúly helyreállítása.

1.18.3. A támogatásokra – nevezetesen a regionális célzatú állami támogatásokra, valamint a mezőgazdasági támogatásokra – vonatkozó közösségi jogszabályok ennek értelmében teljesen átdolgozandók. Beléjük kell építeni – a pozitív megkülönböztetés elve alapján – az e területek sajátosságaiból adódó korlátokat, illetve ezek esetleges halmozódását egyéb állandó, földrajzi vagy demográfiai jellegű korlátokkal. Néhány példa erre:

1.18.3.1. A regionális célzatú állami támogatások rendszere figyelembe veszi a nagyon kis népsűrűségű régiókat sújtó hátrányokat, és jelenleg magasabb támogatási arányt állapít meg számukra, valamint lehetővé teszi a közlekedés közvetlen támogatását. Ugyanakkor (eltekintve egy anekdotikus szintű említéstől) semmilyen hivatkozást nem tartalmaz a szigetekre. Azaz – minimálisan – a szigetek összességére kiterjesztendő az alacsony lakosságszámú övezetek kedvezményes rendszere, azaz:

- a NTE (nettó-támogatási egység) összevethető küszöbértékei,
- működési célú támogatások engedélyezése, amelyek révén fedezhetők a közlekedési többletköltségek.

1.18.3.2. Ráadásul ugyanezek a jogszabályok – s ez még a legjobb eset – működési célú támogatásokat csak akkor engedélyeznek, ha azok „degresszívek és ideiglenesek”. Ez a korlátozás nem veszi tekintetbe a szigeti jelleggel járó hátrányok állandó voltát – ezért eltörölendő, különösen a közlekedési támogatások kérdésében.

⁽¹⁾ Az állami támogatás a vállalatok közvetlen segítése szubvenciók, adókedvezmények, tőkerészesedés, kedvezményes hitel, adóhaladék és garanciavállalás formájában, amelyeket úgy számolnak ki, hogy az állami támogatás adatait egy olyan közös mutatóban lehessen összehasonlítani, amely lehetővé teszi az egyes országok összehasonlíthatóságát.

1.18.3.3. A Közösség tagállamai közötti összeköttetésekre vonatkozó közlekedési támogatások kifejezett tilalmát a szigetek esetében felül kell vizsgálni. Ezek a támogatások ugyanis hozzájárulhatnak a közösségi térbe való teljesebb gazdasági beágyazódáshoz, és annak elősegítéséhez, hogy a szigetek hasznot húzzanak földrajzi helyzetükből az Európát körülölelő tengereken. Ez különösen azokra a szigetekre igaz, amelyek közelebb találhatók egy másik tagállam partjaihoz, mint saját anyaországukhoz, sőt – egész más mértékben – azokra, amelyek összeköttetése a Közösséggel az óceánon keresztül valósul meg.

1.18.3.4. A közlekedési támogatások problémáját is fel kell vetni a WTO-tárgyalások folyamán, a legközelebbi nem uniós országokkal fenntartott közvetlen kapcsolatok fejlesztésének ösztönzése végett.

1.18.3.5. A tengeri és légi közlekedésben érvényesülő versenyszabályozás több olyan rendelkezést tartalmaz a szigetek tekintetében, amely javításra vagy kiegészítésre szorul.

- a „kevesebbet mondj” szabályát olyan tényezők figyelembe vételével kell enyhíteni, mint az a gazdasági és szociális hatás, amelyet egy közbeszerzés odaitélése gyakorolhat egy szigetre;
- elkerülendő, hogy egy régió kiszolgálását több különálló ajánlati felhívás keretében oldják meg, ha ez veszélyeztetheti a szolgáltatás minőségét és megbízhatóságát;
- a tengeri közlekedés esetében lehetőséget kell biztosítani a közszolgáltatási szerződések időtartamának meghosszabbítására, figyelembe véve a hajók amortizációjának időtartamát.

1.18.3.6. A mezőgazdasági és halászati támogatások esetében külön intézkedéseket kell tervezni a helyi termelés támogatására, a szállítási többletköltségek vagy a piac behatárolt voltából adódó hatások enyhítése céljából. Például ilyen lehet a kisebb feldolgozó üzemeknek (vágóhidak, tejfeldolgozók stb.) szánt működési célú támogatás, amikor a régiós termelés szerény mértéke vagy a szűkös piac gyengesége miatt a működés nem folyhat gazdaságilag fenntartható körülmények közepette.

1.18.3.7. A közvetett adók (hozzáadottérték-adó, jövedéki adó stb.) terén az egységes adómértékek alkalmazása tovább súlyosbítja az állandó hátrányoktól sújtott területek helyzetét, hiszen a fogyasztói árak itt magasabbak. Az államoknak bizo-

nyos fokú önállóságot kell biztosítani egyes adónemek mértékének meghatározásában, amikor ez az érintett régiókban elősegítheti a strukturális jellegű többletköltségek csökkentését és a lakosság életfeltételeinek javulását. Nyilvánvaló okok miatt ugyanez érvényes a közlekedéssel kapcsolatos adókra vagy a használati díjakra (lásd pl. a repülőtéri illetékeket).

2. Következtetések és ajánlások

2.1. Az állandó hátrányoktól sújtott területeket jellemző sérülékenység még nehezebbé teszi fejlődésüket, és számos esetben súlyosbítja gazdasági és szociális problémáikat. A hasonló körülmények között élő lakosság az efféle hátrányoktól mentes területeken nagyobb fejlődést érhetne el, de legalábbis kevesebb nehézséggel kellene megküzdnie.

2.2. Pontatlan és manicheus dolog lenne azt mondani, hogy az állandó hátrányoktól sújtott területeket valamiféle „sorsszerűség” kényszeríti másodlagos szerepbe, lakosaikat pedig a tartós alulfejlettség állapotába. Európa állandó hátrányoktól sújtott régiói számos esetben hasznosítható előnyökkel és potenciállal rendelkeznek. Ilyen a jelentős természeti erőforrások közelsége, a megújítható energiák hasznosításának lehetősége, turisztikai vonzerejük, geo-stratégiai helyzetük, a tengeri útvonalak közelsége, az ökoszisztémák sokfélesége stb.

2.3. E területek problémája az, hogy mindezen lehetőségek kihasználásához valószínűleg keményebben kellene dolgozni vagy sokkal nagyobb kockázatokat kellene vállalni, mint az EU más, előnyösebb helyzetű területein ugyanilyen vállalkozások sikerre vitele érdekében. Gazdasági visszaesés idején viszont ők lesznek annak első áldozatai iparuk alacsonyabb jövedelmezőségi szintje miatt.

2.4. Az állandó hátrányoktól sújtott területek érdekében folytatott európai politikának ezért olyan intézkedések sorát kell meghoznia, amelyek – amennyire ez lehetséges – csökkentik kiszolgáltatottságukat és hozzájárulnak az igazi „esélyegyenlőség” megteremtéséhez e területek és az Unió többi része között. Mivel az ilyen politika az objektív természeti tényezőkre adott válasz, ezért törvényszerű, hogy azok intenzitásának függvényében alakuljon. Ugyanebből az okból nem a létező intézkedések helyét kell átvennie, hanem a gazdasági és szociális kohézió keretében hagyományosan alkalmazott intézkedések kiegészítőjeként kell hatását kifejtenie.

2.5. Milyen legyen egy ilyen politika összetétele és céljai?

2.5.1. Az állandó hátrányoktól sújtott régiókkal foglalkozó európai politikának három nagy elvből és több célkitűzésből kell kiindulnia.

- az **első** elv az „**állandóság**” elve, mivel az e területeket sújtó földrajzi hátrányok is tartósak. Az állandóság elve nem egyezik meg az „utolérés” elvével, amely mind a mai napig a közösségi politikák alapjául szolgál a gazdasági és szociális problémák megközelítésében;
- a **második** elv a „**pozitív** diszkrimináció” elve. Ez azt jelenti, hogy az egyes területek számára az állandó strukturális kényszerek ellensúlyozása céljából hozott intézkedések nem tekinthetők jogtalan előnyöknek, hanem éppen a valóban egyenlő esélyek megteremtését szolgálják. Ezért a pozitív megkülönböztetés nem jelent diszkriminációt, amely az Európai Bíróság meghatározása szerint: „...az eltérő helyzetek azonos, illetve az azonos helyzetek eltérő módon történő kezelését jelenti” (az Elsőfokú Bíróság negyedik tanácsának 1993. október 26-i ítélete az összevont T-6/92 és T-52/92 ügyben);
- végül a **harmadik** elv az „**arányosság**” elve, mivel az állandó hátrányoktól sújtott területek helyzete a sokféleséggel jellemezhető. Az állandó hátrányoktól sújtott régiók javát szolgáló pozitív megkülönböztetés megvalósítása csak akkor védhető, ha azok földrajzi, demográfiai és környezeti sajátosságain, illetve az általuk indukált korlátokon alapszik. Ez a helyzet pedig szükségszerűen minden régióban más és más.

2.5.2. A minden régióra módszeresen és egyformán alkalmazható intézkedések helyett elsősorban olyan keretet kell megalkotni, amely lehetővé teszi a különbségek figyelembe vételét. Egy ilyen keret – amely részben jogi rendelkezésekre, részben pénzügyi eszközökre támaszkodik – minden egyes régió esetében lehetővé tenné olyan megoldások kidolgozását, amelyek alkalmazkodnak az ottani problémák természetéhez és intenzitásához. Egyes esetekben olyan intézkedések is elképzelhetők, amelyek az állandó hátrányoktól sújtott régiók mind-egyikére alkalmazhatók. Más esetekben éppen ellenkezőleg, az adott helyzethez kell olyan intézkedéseket kidolgozni, amelyeket nem lehet széles körben alkalmazni.

2.6. Az állandó hátrányoktól sújtott régiókkal foglalkozó politika célkitűzései

2.6.1. Az állandó hátrányoktól sújtott régiókkal foglalkozó politika célkitűzései három típusba sorolhatók: szociális, gazdasági és környezeti jellegűek. Ezek igen szoros kapcsolatban vannak egymással.

2.6.2. A hátrányoktól sújtott területekre szánt támogatások megfelelő felhasználása érdekében figyelembe kellene venni a fenntarthatóság fogalmának kettős értelmezését. Egyrészt társadalmi-gazdasági értelemben jelentheti az életképes családi gazdaságok és termelési rendszerek fennmaradását – amivel elkerülhető lenne a népesség elvándorlása –, másrészt jelentheti a környezettel összhangban lévő gyakorlatok megszüntetését is.

2.6.2.1. **Szociális célkitűzések:** Az állandó hátrányoktól sújtott régiókkal foglalkozó európai politika „szociális célkitűzései” azt tartalmazzák, hogy e régiók lakosai – ha maguk is úgy kívánják – „hajájukban születhessenek, élhessenek és dolgozhassanak”.

2.6.2.2. E régiók lakosainak az infrastruktúrák és a szolgáltatások terén joguk van közel olyan minőségű választékra, mint az Unió más területein élőknek.

2.6.2.3. Ez számos területre igaz, de különösen az oktatás, az élethosszig tartó tanulás, az egészségügy, a közlekedés és a távközlés szempontjából kellene így lennie. Az Unió más területeivel való kiegyenlítetttséget nem lehet csupán statisztikai alapon meghatározni, hanem minőségi kritériumokat is kell alkalmazni. A bonyolult infrastruktúrák és szolgáltatások esetében minél kevesebben laknak egy régióban, számukhoz képest annál aránytalanabbak a méretek és a fenntartás költségei. Erre a problémára nincs egységes megoldás, hacsak nem a következő elv alkalmazása: célul kitűzni az optimális minőségű szolgáltatások biztosítását annak érdekében, hogy a lakosság legalább ne vándoroljon el.

2.6.2.4. A kívánt eszközök a strukturális alapokból származnak, amelyeknek elsősorban a közlekedésre (helyhez kötött vagy mobil infrastruktúrák), a hulladék- és vízkezelésre, az oktatási és egészségügyi szolgáltatásokra kell irányulniuk. A közlekedés, az energia és a távközlés területén a beavatkozást a Szerződés 154. – a transeurópai hálózatokra vonatkozó – cikkének tényleges alkalmazása útján, illetve megfelelő pénzügyi eszközök felszabadításával is erősíteni kell.

2.6.2.5. Az állandó hátrányoktól sújtott területek lakosainak joguk van ahhoz, hogy szociálisan elfogadható áron férhessenek hozzá a fogyasztási javakhoz és a szolgáltatásokhoz.

2.6.2.6. Az egyenlőtlen helyzeteken bizonyos esetekben olyan intézkedésekkel is segíteni lehet, amelyek hatására csökkennek a fogyasztói árak, illetve bizonyos szolgáltatásokat ösztönözni lehet a legelszigeteltbb és leggyéribben lakott övezetekben való megletelepedésre.

2.6.2.7. Az igénybe veendő eszközök olyan szociális jellegű beavatkozások, mint:

- közvetlen támogatások bizonyos kereskedelmi tevékenységek és szolgáltatók számára,
- kedvezményes tarifák az állandó lakosok számára a tengeri vagy légi közlekedéshez,
- minőségi közszolgáltatások megléte.

Egyes ilyen intézkedések intenzitását az érintett közösségek elszigeteltségével arányosan, illetve piacuk nagyságával fordított arányban lehetne meghatározni.

2.6.2.8. Az EK-Szerződés 73. (közlekedési közszolgáltatások), 86.2. (általános gazdasági érdekű szolgáltatások irányításával megbízott vállalatok) és 87.2. (egyéni fogyasztóknak adott szociális jellegű támogatások) cikkeiben található rendelkezések széles körű alkalmazása egyes esetekben alapul szolgálhat ezekhez az intézkedésekhez.

2.6.3. **Gazdasági célkitűzések:** az állandó hátrányoktól sújtott régiókkal foglalkozó európai politika gazdasági célkitűzéseinek e régiók egységes piacba történő integrációját kell szolgálniuk, de szociális és környezeti sebezhetőségük figyelembe vételével. A szabadpiaci elveket tehát a gazdasági, szociális és területi kohézió elveinek kell mérsékelniük.

2.6.3.1. E régiók gazdaságának az egységes piacba történő integrálása egyenlő feltételek megteremtését kívánja.

2.6.3.2. Általában véve a közlekedési többletköltségek csökkentése a vállalatoknak nyújtott közvetlen támogatásokkal érhető el.

2.6.3.3. Rendelkezéseket kell hozni a helyzetektől és esetektől függően a helyi piac szükségének, valamint a természeti és emberi erőforrások korlátozottságának ellensúlyozására. Ez a magánszektort támogató és ösztönző intézkedéseket jelent, amelyeket a tevékenységek jellege, jövedelmezőségük, illetve szociális és környezeti hatásaik szerint kell alakítani.

2.6.4. **Környezeti célkitűzések:** Az állandó hátrányoktól sújtott régiókkal foglalkozó európai politika „környezeti célkitűzései” e régiók környezeti jellegének megővését tartalmazzák, összhangban gazdasági és szociális fejlődésük követelményeivel. A „környezetbe” beletartoznak e régiók természeti erőforrásai, a tájak és az ökoszisztémák, valamint kulturális örökségük legkülönbözőbb formái: az építészet, a történelmi emlékek, a nyelvi örökség, a dalok, a táncok, az irodalom, a kézművesség stb.

2.6.4.1. A környezeti örökség megővése nem válhat statikus vagy a múltba merülő eljárásá, amely az állandó hátrányoktól sújtott régiókat afféle „indianrezervátumokká” alakítaná. Éppen

ellenkezőleg, elsősorban a fenntartható fejlődésre összpontosító aktív és dinamikus fellépésre van szükség, amelynek révén biztosítható, hogy az állandó lakosság ne vándoroljon el, és életminősége garantált legyen.

2.6.4.2. A környezeti célkitűzések igen különböző szintű – elsősorban helyi, de olykor országos, európai, néha pedig világméretű – tevékenységeket igényelnek. Például:

- a nyelvi örökség megővése helyi és országos szinten kivitelezett oktatáspolitikát igényel;
- a partvidéknek a tenger felől érkező szennyeződésekkel szembeni védelme megköveteli a hajózás felügyeletét mind nemzeti, mind nemzetközi vizeken, illetve olyan megszorító intézkedéseket igényel (például a tengerszorosokon történő áthaladás esetében), amelyeket az egymással határos országok egymással és világméretben is egyeztetnek (az OMI keretében);
- a halászati erőforrások kezelése – esettől függően – a régiók, a tagállamok, a Közösség, vagy akár nem uniós országok és nemzetközi szervek feladata is lehet (például a karibi térségben, illetve az észak-atlanti hallelóhelyek esetében);
- az üvegházhatás megfigyelésével és a következmények mérséklésével foglalkozó politikákat feltétlenül egyeztetni kell az előbbi szintek mindegyikén, de ugyanígy világméretben is, az ENSZ vagy a különböző környezetvédelmi konferenciák keretében.

2.6.4.3. A környezeti célkitűzések igen nagymértékben kormányzati kérdések. Konzultálni kell a szigeteken, az északi tájakon, a hegyekben vagy a legkülső területeken élők közösségeivel, illetve – amennyiben lehetséges – be kell őket vonni a környezetre vonatkozó és őket érintő döntésekbe.

2.6.4.4. Az Európai Uniónak egyebek mellett az állandó hátrányoktól sújtott régiók sajátos sebezhetőségét is figyelembe kell vennie a környezeti kérdések nemzetközi szintű megvitatása során (például a nem uniós országokkal kötendő halászati megállapodások vagy az üvegházhatás elleni küzdelem esetében).

3. Záró megjegyzés

3.1. Figyelembe véve a jelen saját kezdeményezésű véleményben tárgyalt sajátos helyzetű régiók fontosságát a Közösség területe számára, valamint földrajzi szétszórtságukat és a teljesebb integrációjuk érdekében megfogalmazandó észrevételeket és javaslatokat, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a továbbiakban is figyelemmel fogja követni a kérdéskör alakulását, valamint hozzá kíván járulni a problémák megoldását célul kitűző különböző politikák értékeléséhez.

Brüsszel, 2005. február 10.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Anne-Marie SIGMUND