

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „A strukturális politikák hatása és következményei az Európai Unió kohéziójára”

(2007/C 93/02)

2006. július 20-án az Európai Parlament úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban: „A strukturális politikák hatása és következményei az Európai Unió kohéziójára”.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és Monetáris Unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció véleményét 2006. december 7-én elfogadta. (Előadó: Olivier DERRUINE).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2007. január 17–18-án tartott, 432. plenáris ülésén (a január 18-i ülésnapon) 164 szavazattal 2 ellenében 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Ezen feltáró vélemény készítésének alapja az Európai Parlament 2006. július 20-i keltezésű levele, melyben felkéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, hogy járuljon hozzá annak a parlamenti jelentésnek az elkészítéséhez, amelynek tárgya a strukturális politikák hatása és következményei az Európai Unió kohéziójára.

1.2 Az EGSZB emlékeztet arra, hogy a Szerződés (2., 158. és 159. cikk) szellemében minden politikának szolgálnia kell ezt a kohéziós célkitűzést, hiszen az nem alapulhat kizárólag a strukturális politikákon. Erre az üzenetre emlékeztetett a 2006. márciusi Európai Tanács is.

1.3 Az EGSZB szerint a kohéziót nem vizsgálhatjuk csak a GNP vonatkozó mutatói alapján. Kíváncsún tartja „a GNP mellett egy reprezentatívabb kohéziós mutató kidolgozását, olyan változókkal, mint a foglalkoztatottság és a munkanélküliség aránya, a szociális védelem kiterjedtsége, az általános érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférés stb.”

1.4 A kohézió érdekében hozott intézkedésekben, ideértve annak területi dimenzióját is, jobban kifejezésre kellene jutniuk a lisszaboni stratégia nemzeti reformprogramjainak, a lisszaboni közösségi programnak, az Európai Bizottság által javasolt integrált iránymutatásoknak és a hatásvizsgálatoknak.

1.5 A strukturális alapok és a Kohéziós Alap a lisszaboni stratégiát már korán és összes dimenziójában megjelenítette: növekedés, kohézió, foglalkoztatás és a munkahelyek minősége, környezeti fenntarthatóság. Hozzájárultak az európai szociális modell megszilárdításához.

1.6 Tagadhatatlan hatást fejtettek ki, amellyel a foglalkoztatás, a növekedés és az infrastruktúra terén leginkább elmaradott régiók felzárkózása beindulhatott, lökést adtak a fejlődésnek, helyi szinten kialakították a (még tökéletesíthető) partnerség elvét, valamint hozzájárultak a helyi közigazgatás fegyelméhez, és kézzelfoghatóvá tették az EU jelenlétét.

1.7 A strukturális politika ugyanakkor támogatja a belső piacot is olyan, a strukturális alapok által támogatható projektek kidolgozása és végrehajtása révén, melyek biztosítják a kereskedelmi forgalmat és a munkahelyteremtést, és amelyek valószínűleg soha nem születtek volna meg az európai beavatkozás által játszott katalizátorszerep nélkül.

1.8 Ennek ellenére az EGSZB megjegyzi, hogy az a történelmi konszenzus, amely a strukturális politikai fejlesztést (eszközök és keretek) a belső piaccal és az EMU-val együtt jellemezte, az utóbbi években darabjaira esett szét.

1.9 A történelem folyamán kialakult a London, Hamburg, München, Milánó és Párizs által határolt ötszög alakú terület, mely az EU területének 20 %-át, népességének 40 %-át és gazdagságának 50 %-át jelenti, és húzta maga után a többi európai régiót. A legutóbbi és a jövőbeli bővítéseket követően át kellene gondolni, miként lehetne más dinamikus régióegyütteseket is fejleszteni az európai térség egészének lefedése érdekében.

1.10 Ezen területek, illetve az őket alkotó városok és vidéki térségek összekapcsolása érdekében ehhez megfelelő infrastruktúrára van szükség. A pénzügyi terv és a Stabilitási és Növekedési Paktum keretében meghatározott költségvetési megszorítások ugyanakkor gátat szabnak a modernizációnak.

1.11 Az EGSZB úgy véli, hogy el kell gondolkodni a Stabilitási és Növekedési Paktum által megadott költségvetési irányszámokon és azon, hogy azok milyen következményekkel járhatnak a transzeurópai hálózatok, illetve azok el nem készült szakaszai finanszírozására nézve azon, európai támogatásra jogosult projektek esetében, melyek megvalósításához nemzeti társfinanszírozás szükséges.

1.12 Az EGSZB ismét megfontolásra ajánlja azon elképzelését, mely szerint javítani kell a strukturális alapok pénzügyi tervezésén, és úgy véli, hogy fel kell hagyni azzal a meglévő gyakorlattal, hogy az európai költségvetés fel nem használt kereteit a tagállami hozzájárulások csökkentésével térítik vissza.

1.13 Az EGSZB újfent megismétli az Európai Bizottsághoz intézett azon kérését, hogy dolgozzon ki (1) kötelező erejű javaslatokat a tagállamok számára a társadalmi-szakmai szereplők strukturális politikákba történő bevonásával kapcsolatos módozatok megszervezésére, valamint (2) mutatókat a tagállamokon belüli konzultációs folyamat vonatkozásában. Úgy véli, hogy a tagállamoknak mindenképpen be kellene számolniuk arról, hogy miképpen szervezik meg a visszacsatolást arról, hogy miként valósul meg a partnerség elve a nyomon követési bizottságok számára.

1.14 Az EGSZB kéri az Európai Parlament támogatását, hogy az ezen véleményben leírtakat megfelelő módon vegyék figyelembe akkor, amikor az Európai Bizottság 2008 szeptemberében ismerteti az európai költségvetés reformjára vonatkozó dokumentumot, illetve Európa jövőjének és a regionális politikához történő hozzájárulás mikéntjének az átgondolása során.

2. A kohézió a Szerződésben és a kohézió természete

2.1 A Római Szerződés már 1957-ben törekszik „a különböző régiók között meglévő különbségek, és a hátrányos helyzetű régiók elmaradottságának csökkentés[ér]e”. Az Amszterdami Szerződés a „kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődés[re]” mint az Európai Közösség egyik alapelve utal. E szándék jut kifejezésre a 158. cikkben is: „Átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében a Közösség úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági és társadalmi kohézió erősítését eredményezze. A Közösség különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók vagy szigetek – a vidéki térségeket is beleértve – lemaradásának csökkentésére törekszik.”

2.2 A 159. cikk kimondja, hogy: „A tagállamok úgy folytatják és hangolják össze gazdaságpolitikájukat, hogy a 158. cikkben meghatározott célokat is elérjék. A közösségi politikák és fellépések kialakításánál és végrehajtásánál, valamint a belső piac megvalósításánál figyelembe kell venni a 158. cikkben meghatározott célokat, és azoknak hozzá kell járulniuk ezek eléréséhez. A Közösség e célok elérését a strukturális alapok (Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap Orientációs Részlege; Európai Szociális Alap; Európai Regionális Fejlesztési Alap), az Európai Beruházási Bank és az egyéb meglévő pénzügyi eszközök révén megvalósított fellépésével is támogatja.”

2.3 Itt fontos annak kiemelése, hogy a Szerződés szellemében az összes politikának szem előtt kell tartania e kohéziós célkitűzést, amelynek megvalósítását nem háríthatjuk kizárólag a strukturális politikákra. Erre az üzenetre emlékeztetett a 2006. márciusi Európai Tanács is ⁽¹⁾.

2.4 Mielőtt továbbmennénk, meg kell határozni, mit értünk „kohézió” alatt, melyet igen gyakran az egy főre jutó GDP alapján vizsgálnak. Az EGSZB ugyanakkor „A közösségi politikák hozzájárulása a gazdasági és társadalmi kohézióhoz” ⁽²⁾ tárgyú véleményében már kifejezte óhaját, mely szerint ki kellene dolgozni „egy reprezentatívabb kohéziós mutatót, amely a GDP-n kívül [tartalmazna] más változókat is, például a foglalkoztatás és a munkanélküliség arányát, a szociális védelem mértékét, az általános érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférést stb.”

2.5 Az alkotmányszerződés tervezete újat hozott a kohézió területi dimenziójának biztosításával. A kohéziónak ez utóbbi aspektusát mindeddig elhanyagolták az Európai Területfejlesztési Terv elfogadása ellenére, melynek tanulságai nagyon értékesek, és a német elnökség alatt aktualizálni kellene őket a legújabb és a tervezett csatlakozások figyelembevétele érdekében.

2.6 Ebből következően, és a területi kohézióról tartott informális Tanács ⁽³⁾ következtetéseinek szellemében a lisszaboni stratégia nemzeti reformprogramjainak és a lisszaboni közösségi programnak tartalmaznia kellene, továbbá az Európai Bizottságnak jobban figyelembe kellene vennie integrált iránymutatósaiban és hatásvizsgálataiban ezt a területi dimenziót, hiszen utóbbiak mindeddig kizárólag a versenyképesség kritériumát részesítették előnyben a többi kárára.

3. Miért és milyen formá(k)ban van szükség a strukturális politikákra?

3.1 A Római Szerződés 1957-ben történt megfogalmazásától kezdődően a Hatok tudták, hogy a gazdasági integráció elengedhetetlenné teszi a szerkezetváltásokat a stratégiailag fontos acél- és szénágazatban. Így létrehozták az Európai Szociális Alapot (ESZA) ezen ipari szerkezetváltások hatásának mérséklésére munkahely-teremtési rendszerek és képzési tevékenységek finanszírozásával.

3.2 1975-ben – az első bővítési hullámot, amikor az alapító hat országnál szegényebb országok csoportja csatlakozott, valamint az olajválságot és a nagy gazdasági válságot követően, valamint a nagy ipari szerkezetváltások sújtotta Egyesült Királyság kifejezett kérésére – létrehozták az ERFA-t, az Európai Regionális Fejlesztési Alapot. Az eszközt 1988-ban átalakítják (majd 1994-ben tökéletesítik) az ESZA, illetve az EMOGA Orientációs Szekciója tevékenységének kiegészítésére, és a kevésbé fejlett régiók számára pénzügyi támogatást nyújtanak: termelékeny befektetések, melyek lehetővé teszik fenntartható munkahelyek kialakítását és megtartását, infrastrukturális projektek, a kkv-k támogatása, technológia átadása, pénzügyi eszközök fejlesztése, a beruházások közvetlen támogatása, a közelségi szolgáltatási struktúrák előmozdítása stb.

3.3 A 80-as évek közepét a fiatal, konszolidációra váró demokráciákkal történő újabb bővítések jellemzik. A vezető európai politikusok szeretnék, ha ezek az országok elérnék a korábbi tagok szintjét, és ezért vállalják a pénzügyi szolidaritást a strukturális alapok kereteinek megduplázása útján (illetve az EMOGA Orientációs Szekció 5b célkitűzésével). A gazdasági és társadalmi kohézió a Szerződés célkitűzései között jelenik meg először, és a regionális politikára szánt keretek megduplázódnak a konvergencia elősegítése érdekében. A gondolkodásmódban erőteljesen jelen van az az elképzelés, hogy a felzárkózás ne szociális dömpinggel, hanem a közösségi vívmányok és a szociális partnerek bevonásával kidolgozott regionális fejlesztési programok tiszteletben tartásával valósuljon meg. Azt is elismerik, hogy a piaci erők szabad működése nem elegendő az alapító atyák által kívánt kohézió megteremtéséhez, mely nem érhető el a régiók kiegyensúlyozását lehetővé tevő állami beavatkozás nélkül. A kohéziós politika 1988-tól kezdve lép hatályba. Célja az EU különböző régiói közötti fejlettségbeli eltérések csökkentése, illetve az EMU előírásainak való megfelelés érdekében tett nemzeti erőfeszítésekből eredő feszültségek és egyensúlyhiány kompenzálása.

⁽¹⁾ 70. pont

⁽²⁾ HL C 10., 2004.1.14., 92. o.

⁽³⁾ Az EU Területi Kohézióról Szóló Informális Miniszteri Találkozójának elnökségi következtetései (2005. május 20–21., a 2.3. ponttól kezdődően)

3.4 A fenti bekezdésekből egyértelműen kitűnik, hogy a strukturális alapok és a Kohéziós Alap a lisszaboni stratégiát már korán és összes dimenziójában megjelenítette: növekedés, kohézió, foglalkoztatás és a munkahelyek minősége, környezeti fenntarthatóság.

3.5 A Kohéziós Alap 1994-ben jön létre. Az ERFA-val ellenében már nem a régióknak, hanem az országoknak szól. Egészen pontosan azoknak az országoknak, melyekben az egy főre jutó GNP nem több, mint a közösségi átlag 90 %-a, és a környezetvédelmi, valamint a közlekedési infrastruktúrára irányuló projekteket támogatja.

3.6 Amikor az Európai Bizottság a 2007–2013-as pénzügyi tervre szóló javaslaton dolgozott, Barnier biztos figyelmeztetett arra, hogy a 2004-es európai újraegyesítésből eredően a különbségek nőttek, és így a strukturális politikákhoz rendelt kereteknek nem szabad az európai GDP 0,45 %-a alá esni, mert ebben az esetben a kohézióra nagy nyomás nehezedne. Végül a költségvetést a GDP 0,37 %-ában állapították meg ⁽⁴⁾, amit az EGSZB elfogadhatatlannak tartott. A kormányok nem kívántak újabb erőfeszítést tenni, és szolidaritást vállalni az új tagállamokkal is.

3.7 E rövid visszatekintés a múltba egy olyan történelmi konszenzusra mutat rá, amely egészen a legutóbbi évekig létezett, és a strukturális alapok fejlesztésére törekedett (mind a tartalmat, mind az összeget illetően) az Unió előtt álló feladatok (a belső piac elmélyítése, az egységes valuta, újabb csatlakozások) függvényében. Jegyezzük meg, hogy ez a konszenzus az európai intézmények irányításában részt vevő összes politikai „család” alatt megvolt. Ennek a hallgatólagos megegyezésnek a megszakadásával az „európai szociális modell”-ről szóló dagályos retorika is a megfelelő helyre kerül.

4. A strukturális alapok és a Kohéziós Alap hatása

4.1 Nehéz felbecsülni a strukturális politikáknak a kohézióra gyakorolt hatását, mivel az Eurostat GDP- és foglalkoztatási statisztikái nem folyamatosak a NUTS-2 és a NUTS-3 szintjén. Az EU által társfinanszírozott beruházások időpontjától kezdve ugyanis eltelik bizonyos idő, egy-két év, vagy akár egy évtized addig, amíg a projekt működőképes és rentábilis lesz. Ez az időbeli probléma ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a strukturális alapok rövid távon hatástalanok lennének.

4.2 „1994 és 2001 között a kohéziós országokban az egy főre jutó GDP növekedése, még ha Írországot ki is hagyjuk, évente 1 %-kal meghaladta az EU átlagát [3 % volt, míg az EU-átlag 2 %], és Görögország kivételével a foglalkoztatottak hányada a munkavállalási korú népességben belül az átlagnál sokkal jobban emelkedett. Görögországban, Írországhoz hasonlóan, a munkatermelékenység növekedése ebben az időszakban több mint kétszerese volt az EU átlagának, és Portugáliában is jóval meghaladta az átlagot.” ⁽⁵⁾

⁽⁴⁾ Negyedik helyzetjelentés a kohézióról (COM(2006) 281, 10. o.).

⁽⁵⁾ „Harmadik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról – Új partnerség a kohézió érdekében: konvergencia, versenyképesség, együttműködés” (2004. február), VIII. o.

4.3 „A becslések szerint 1999-ben Spanyolországban a GDP mintegy 1,5 %-kal volt magasabb, mint lett volna az intervenció nélkül, Görögországban 2 %-kal, Írországon majdnem 3 %-kal és Portugáliában több mint 4,5 %-kal. Továbbá a becslések szerint az új német tartományokban a GDP körülbelül 4 %-kal nőtt az intervenciónak köszönhetően.” ⁽⁶⁾

4.4 Hajlamosak lehetünk a strukturális alapok valódi hatásának relativizálására – a konjunktúrával, a tagállami döntésekkel vagy egyéb európai ágazati politikákkal stb. magyarázva a sikert. Az alábbi elemekkel azonban talán bizonyítható a strukturális politika valódi közösségi hozzáadott értéke a kohézió és a konvergencia szempontjából.

– „A kohéziós politika által EU-szinten elköltött minden egyes euró további, átlagosan 0,9 euró kiadást eredményez a kevésbé fejlett (a jelenlegi 1. célkitűzésbe tartozó) régiókban, és 3 euró kiadást eredményez a szerkezetátalakítás alatt álló (a jelenlegi 2. célkitűzésbe tartozó) régiókban.” ⁽⁷⁾

– Ami a strukturális alapok egészét illeti: „A bizonyítékok arra utalnak, hogy átlagban a strukturális ráfordítások mintegy egynegyede visszakérül az Unió nem támogatott részeibe az onnan való – elsősorban gép és berendezés – import növekedésének formájában. Az »átszivárgás« kiváltképp erőteljes Görögország (a ráfordítások 42 %-a kerül vissza az EU-ba) és Portugália (35 %) esetében.” ⁽⁸⁾

4.5 A fenti számok ellenére a tagállamok társadalmi-gazdasági teljesítményének fokozatos kiegyenlítődését illetően árnyaltabban kell fogalmazni, mivel a régiók szintjén ez a változás még lassabbnak bizonyul.

4.5.1 „Az FDI [külföldi közvetlen beruházás] (...) aránytalanul nagy hányadban az Unió erősebb részeibe áramlik, s nem a gyengébbekbe. (...) Az egyes országokon belül az FDI általában a nagyvárosokban és azok környékén – s főként a fővárosokban – koncentrálódik, és nagyon kevés jut a leszakadó régiókba.” ⁽⁹⁾

4.6 2000 és 2004 között közel 3 600 nagyobb projektet hagytak jóvá a kohéziós politika keretein belül. Közülük mintegy 1 600-hoz járult hozzá az Európai Beruházási Bank (EBB). Utóbbi öt területen avatkozik be a kohézió és a lisszaboni-göteborgi stratégia támogatása érdekében. Ezek a következők: gazdasági és társadalmi kohézió, i2i („innováció 2010” kezdeményezés), transzeurópai hálózatok, a környezet védelme és javítása, valamint a kkv-k támogatása. Beavatkozása különösen hatékony a nagyszabású és nem elhanyagolható kockázatokkal járó projektek (nagy infrastruktúrák, K+F stb.) esetében. Az innovatív programok EBB általi finanszírozási mechanizmusa 1:3–1:6 arányú élénkítő hatást is gyakorol.

⁽⁶⁾ Uo. XIX. o.

⁽⁷⁾ Közösségi stratégiai iránymutatások a 2007–2013 közötti időszakra (COM(2005) 299, 8. o.)

⁽⁸⁾ „Harmadik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról – Új partnerség a kohézió érdekében: konvergencia, versenyképesség, együttműködés” (2004. február), XIX o.

⁽⁹⁾ Uo. XIV. o.

4.7 Azt is ki kell emelnünk, hogy – és ez nem elhanyagolható – a strukturális politika nem csupán a tőkébe, a humán tőkébe és a technológiába történő beruházások útján segíti az EU régióit és országait fejlesztési potenciáljuk kihasználásában, hogy le tudják küzdeni az erős gazdasági vagy akár monetáris integrációhoz kapcsolódó esetleges nehézségeket (egységes kamatlábak és átváltási árfolyamok, liberalizáció, növekvő verseny, szerkezetváltások és a belőlük fakadó elbocsátások), hanem a belső piacot is támogatja olyan, a strukturális alapok által támogatható projektek kidolgozása és végrehajtása révén, melyek biztosítják a kereskedelmi forgalmat és a munkahelyteremtést, és amelyek valószínűleg soha nem születtek volna meg az európai beavatkozás katalizátorszerepe nélkül.

4.8 A strukturális politikák pénzügyi vetületére vonatkozó fejtegetések után nem mehetünk el szó nélkül a kohéziós politika két másik hatása mellett:

- a hétéves időszakra szóló pénzügyi keret meghatározása, amely bizonyos stabilitást biztosít, és lehetővé teszi a tervezést,
- a helyi partnerség, amely a strukturális alapok által támogatható projektekkel jár, még akkor is, ha ez a partnerség még tökéletesítésre szorul, ⁽¹⁰⁾

- a helyi közigazgatás fegyvermezettsége, melyet a részben az Unió által finanszírozott projektek irányítása kíván meg,
- az Unió ismertebbé válása a polgárok körében a megvalósított projekteknél köszönhetően (még akkor is, ha a kormányok néha „elfelejtik” megemlíteni a projektek európai vonatkozását).

5. A bővülő Európára nem alkalmas a modell?

5.1 Jóllehet az európai integráció az utóbbi 50 évben csak kisebb változásokon ment át, a mai Európa már nem hasonlítható az 1957-es Európához.

5.2 Ötven év alatt több mint húsz ország tanúsított érdeklődést – a gyakran rosszul ismert és a résztvevők által alulértékelt – európai terv iránt, olyannyira, hogy csatlakozásukat kérték. Az egymást követő csatlakozásokkal így az EU földrajzi területe megháromszorozódott, népessége megduplázódott. Eredeti homogenitása (a társadalmi-gazdasági fejlettség és a terület szempontjából) csökkent, társadalmi, gazdasági és területi kohéziója pedig veszélybe került az általában kevésbé gazdag országok csatlakozásával.

	a csatlakozás éve	az EU területének nagysága		az új tagállamok átlagos népsűrűsége	a vásárlóerő-paritáson mért egy főre jutó GDP különbsége a korábbi és az új tagállamok között (%-ban)	ha a vásárlóerő-paritáson mért egy főre jutó GDP 100 a bővítést megelőzően, hogyan változik ez az új bővítésekkel (%-ban)
		ezer km ²	változás az előző bővítéshez képest (%)			
EU-6	1957	1 284	—	241,3	–	–
EU-9	1973	1 641	+ 27,7	143,7	17,2	5,72
EU-10	1980	1 773	+ 8,0	84,0	25,0	2,50
EU-12	1986	2 371	+33,7	99,5	37,4	6,23
EU-15	1995	3 243	+36,8	53,8	2,5	0,50
EU-25	2004	4 297	+ 32,5	204,8	49,2	19,68
EU-27	2007	4 646	+ 8,1	80,5	65,5	4,85
EU-29	???	5 486	+ 18,1	87,0	??? (a csatlakozás dátumától függ)	

Megjegyzés: EU-29 = EU-27 + Törökország + Horvátország

Források:

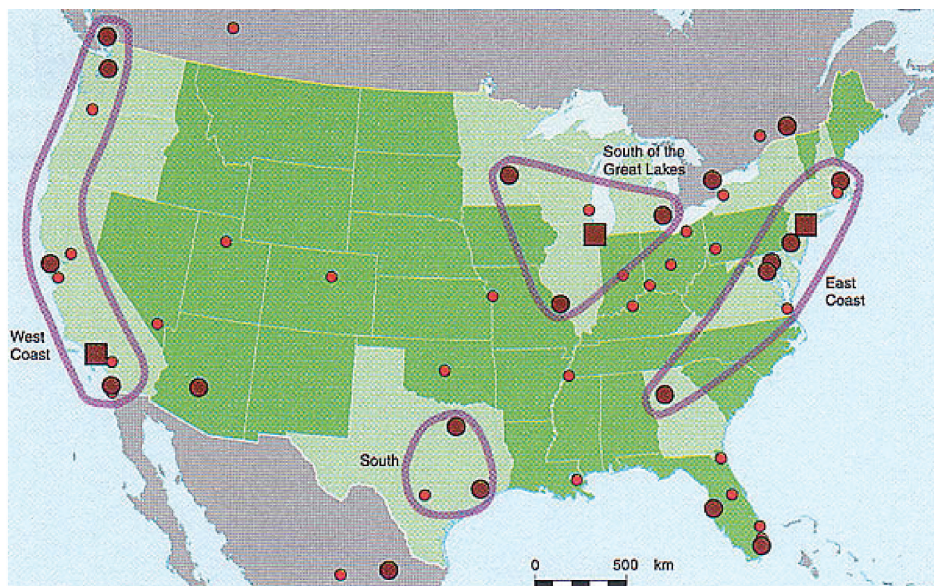
- Gazdasági adatok: Ameco (a VEP-en mért egy főre jutó GDP-hez)
- Földrajzi és demográfiai adatok: ENSZ, World Population Prospects [A világ népesedési kilátásai], 2004
- Saját számítások

⁽¹⁰⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: „A civil szervezetek szerepe a kohéziós politika és a regionális fejlesztési politika megvalósításában” HL C 309., 2006.12.06., 126. o., valamint az EGSZB véleménye a következő tárgyban: „Az Európai Bizottság közleménye: Kohéziós politika a növekedés és a foglalkoztatás támogatására: közösségi stratégiai iránymutatások a 2007–2013 közötti időszakra” HL C 185., 2006.08.08., 52. o.

5.3 Egyfajta dinamikának és „történelmi örökségnek” köszönhetően, mintegy pólusként kialakult a London, Hamburg, München, Milánó és Párizs határolta növekedési ötszög, amely magában foglalta a Tizenötök területének 20 %-át, népességének 40 %-át és gazdagságának 50 %-át. Ez a tengely foglalná magában az európai döntéshozó hatalom 7/10-ét, városai pedig a meglévő összeköttetések 85 %-át ⁽¹¹⁾. Az „ötszög” alatt tehát ezt a tengelyt értjük.



Európa, a sokszög



Az Egyesült Államok négy gazdasági integrációs területe

Forrás: „European Spatial Planning”, szerk.: Andreas Faludi, 2002, elérhető a http://www.planum.net/showspace/bookreview-esp_images.htm honlapon

⁽¹¹⁾ G. Baudelle, B. Castagnède, „Le polycentrisme en Europe” [A policentrizmus Európában], 2002, 160-161. o.

5.4 Jóllehet a 2004-ben az EU-hoz csatlakozott országok gazdasági súlya nem több, mint az EU 5 %-a, az Unió területének nagysága 33 %-kal megnőtt. Ebben az új helyzetben az ötszög nem lesz képes a külső régiók „húzására”. „A gazdasági tevékenységnek a viszonylag erős régiókba történő koncentrálása rövid távon segítheti az EU gazdasági termelését. Hosszú távon azonban ronthatja a gyengébb régiók termelékenységét potenciálját, és csökkentheti viszonylagos előnyeik kihasználásának lehetőségét. A vállalatok és a népesség túl nagy arányú koncentrációja bizonyos régiókba a fenntartható fejlődés ellen is dolgozik. Ezen régiók ugyanis torlódást, telítettséget, valamint túlságos környezeti nyomást okozhat, míg más régiók számára a hanyatlás és az elnéptelenedés forrása lehet”⁽¹²⁾. (Lásd még a 4.5. pontot) Az Egyesült Államok mintájára, ahol több, a gazdaság motorját jelentő zóna is kialakult, elő kellene segíteni hasonló területek kialakulását egyenletesebben elosztva az európai térség egészében. Ezt a jelenséget nevezik a szakértők policentrizmusnak.

5.5 Ezen túlmenően a technológiai fejlődés, a globalizáció és a mobilitás szerte Európában egyre több városi régiót és nagyvárosi területet alakít ki a hagyományos ötszögön kívül, de ahhoz hasonlíthatóan, köztük Koppenhága-Malmö, Dublin, Madrid, Bécs-Pozsony és Katowice. Az európai tájkép ebbéli változása újabb törekvéseket és újabb kihívásokat is teremt a régiók számára. Ezek a törekvések és kihívások (remélhetőleg) progresszív hatással lesznek az uniós nézetekre és politikákra⁽¹³⁾.

5.6 Jóllehet a területrendezés nem az EU hatáskörébe tartozik, és a szubszidiaritás elve érvényesül, nem tagadható, hogy az európai terület fejlesztésének irányítása közös felelősség. Ebből az elvből kiindulva a Tizenötök és az Európai Bizottság kidolgozta az Európai Területfejlesztési Tervet (ESDP), amelyet a Miniszterek Tanácsa 1999. május 11-én, Potsdamban elfogadott, és amelynek alapján Tampereben, ugyanebben az évben összeállítottak egy 12 pontból álló programot⁽¹⁴⁾.

5.7 A 159. cikk szellemében az ESDP célja azon közösségi politikák összehangolásának javítása, melyeknek jelentős hatásuk lehet a területfejlesztésre. Ilyen például a regionális politika és bizonyos ágazati politikák (mezőgazdaság, közlekedés stb.).

5.8 A vélemény keretébe nem fér bele azon térségek meghatározása, ahol a városok, illetve a központ és a külső területek közötti kapcsolat javításra szorul. Az EGSZB feladata

ugyanakkor, hogy kiemelve e problémakör komoly tárgyalásának fontosságát, aminek hiányában Európa válságba jut, területe szét-esik.

6. Az egész európai térségben megtalálható modern infrastruktúrák sikerének kulcsa⁽¹⁵⁾

6.1 Természetesen az európai térség ilyen jellegű policentrikus (nagy regionális pólusok létrehozása, melyek előrehajtják az őket körülvevő területeket, és erősítik a városi és vidéki zónák közötti kapcsolatokat) és újfajta, erősebb kohézióval rendelkező kialakítása csak a közlekedési, energetikai és telekommunikációs stb. infrastruktúra javításával lehetséges.

6.2 Az Essenben 1994-ben meghatározott 14 prioritást élvező projekt megvalósításának késése, különösen a határokon átnyúló szakaszokon, valamint a 2007–2013-ra szóló pénzügyi terv TEN tételének nagymértékű csökkentése⁽¹⁶⁾ rossz jel az Unió fenntartható fejlődése, és ezen belül a területi kohézió szempontjából.

6.3 Ugyanakkor megkérdőjelezhetetlen a strukturális alapok hatékonysága a kohéziós országok és a legnehezebb helyzetben lévő régiók infrastruktúrájának szintre hozásában és a többi területtel való összekapcsolásukban annak érdekében, hogy teljes egészében élvezhessék a belső piac kínálta lehetőségeket.

6.3.1 A négy kohéziós országban az autópálya-hálózat sűrűsége az EU-15 1991-es átlagának 20 %-áról a 2001-es átlag 10 %-a fölé emelkedett. Előrelépések (bár nem ilyen nagyléptékűek) történtek az 1. célkitűzés többi régiójában is.

6.3.2 Az utóbbi tíz évben az Unióban megtörtént a vasúthálózat egyfajta modernizálása, de a vonalak villamosításának aránya és a kettős vágányú vonalakra való áttérés szinte azonos volt az EU késésben lévő részeiben, mint a többiben, jóllehet a különbség még így is jelentős maradt.

6.4 Másrészt a 2004-es és 2007-es európai újraegyesítés konszolidálása érdekében elengedhetetlen megfelelő forrás biztosítása a régi és az új tagállamokat összekötő infrastruktúra kiépítésére, mégpedig a következő négy okból:

– jóllehet az EBB, a Világbank és az EBRD (Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank) 1990 és 2001 között 21 milliárd eurót szánt az infrastruktúráknak a Tizenötök szabályaihoz történő

⁽¹²⁾ DATAR, „Le schéma de développement de l'espace communautaire” [A közösségi tér fejlődési sémája], 2002.

⁽¹³⁾ Lásd az EGSZB 2004 júliusában elfogadott véleményét a nagyvárosi területeket érintő társadalmi-gazdasági következményekről (HL C 302., 2004.12.7., 101. o.)

⁽¹⁴⁾ Ki kell emelni, hogy ezek közül néhány – nem is kevés – soha nem valósult meg. Például nem ösztönözték megfelelő mértékben a területi és egyéb hatástanulmányokat, sem pedig a határokon, nemzeteken és régiókon átnyúló együttműködések (az Interreg költségvetési keretük csökkentették a pénzügyi tervről szóló megállapodás megkötésekor). Szerencsére néhány közülük megvalósult. Például az Európai Terület Fejlesztésének Hálózati Figyelője (ORATE), bár tevékenységét továbbra is alulbecsülik.

⁽¹⁵⁾ Az egyszerűség kedvéért ebben az esetben a „strukturális alapok” megnevezés alatt a Kohéziós Alapot is értjük majd.

⁽¹⁶⁾ Az Európai Bizottság által javasolt 20 milliárd euró alig több mint 8 milliárdra olvadt, míg a 30 prioritást élvező tengely 2020-ig történő befejezésének költségeit 2004-ben 225 milliárd euróra becsülték.

igazítására, a kommunikációs (közút és vasút) infrastruktúra beruházási igényei már önmagukban is magasak. Nem kevesebb, mint 90 milliárd euróra becsülték (1999-es árákkal), ⁽¹⁷⁾.

- az új tagállamokban a növekedés erőteljesebb, mint a régi tagállamok többségében, és a kereskedelmi kapcsolatok élénkítése folytán ez táplálja a régi tagállamok kevésbé dinamikus növekedését,
- ugyanakkor a belső piac jobb hozzáférhetősége visszahat az új tagállamokra,
- „a legkevésbé fejlett régiókban és országokban [különösen az új tagállamokban] a nemzetközi és régiók közötti kapcsolatok hosszú távon magasabb megtérülést ígérhetnek a fokozottabb üzleti versenyképesség útján, továbbá megkönnyíthetik a munkaerő mobilitását is.” ⁽¹⁸⁾

6.5 Ezeknek az infrastruktúráknak a fejlesztése és szintre hozása különösen fontos az új tagállamokban, mivel a KGST időszakában infrastruktúrájuk alapvető része Moszkva felé irányult, illetve mivel 1993 és 2003 között a Tizenötökkel folytatott kereskedelmük megháromszorozódott olyannyira, hogy annak nagy részét a Tizenötökkel bonyolított cserék teszik ki, továbbá azért, mert infrastruktúrájuk szintje nem éri el a Tizenötökét.

6.6 Magától értetődik, hogy energetikai téren is fontos ⁽¹⁹⁾ „a megnövekedett átviteli igénnyel és a távolságokkal kapcsolatos elégtelen beruházások” okozta problémák orvoslása. „A villamosenergia- és a gázhálózatok összekapcsolásában Európa-szerte már tapasztalható haladás, de a tagállamok között még mindig vannak jelentős strukturális akadályok.” Ebben a tekintetben a 2007-ben felállítandó Energiapiacok Európai Megfigyelőközpontja értékes jelzőszámokkal és iránymutatásokkal szolgálhat a jövőre nézve.

6.6.1 Csupán a villamosenergia-ágazatot említve, „a végéhez közeledik a túltelítettség időszaka, és 2030-ig még 600–750 GW energiatermelési kapacitásra kellene befektetni a növekvő áramszükséglet kielégítéséhez és az előregedő erőművek leváltásához. A további termelési kapacitásra történő beruházás szükségese – különösen a terhelési csúcsidőszakokban – teljesen összekapcsolt hálózatokkal részben ellensúlyozható lenne.”

6.7 Általánosságban az infrastruktúrák modernizálása problémákat jelent a környezet fenntarthatósága szempontjából. Ezzel kapcsolatban az EGSZB emlékeztet arra, hogy a strukturális

alapok által támogatható projekteket a fenntartható fejlődés kritériumai alapján is meg kellene vizsgálni, illetve utólagos értékelésükkor ezeket a szempontokat is figyelembe kellene venni. Emlékeztet ⁽²⁰⁾ arra, hogy támogatja a fenntarthatóság elvén alapuló fenntartható települések kialakítását (Bristoli Megállapodás ⁽²¹⁾).

6.8 A Stabilitási és Növekedési Paktum költségvetési korlátai, valamint az EMU-ban való részvétel érdekében tette folyamatos erőfeszítések megnehezítik ezeknek a beruházásoknak a megvalósítását, melyeknek jelentős része a tagállamok kormányaitól, és kisebb része a strukturális alapokból vagy az EBB-től származik.

6.9 Jóllehet napjainkban az európai népesség 78 %-a városokban vagy városi agglomerációkban él, nem veszíthetjük szem elől a vidéki területek sajátos igényeit, és el kell kerülni ezen területek leszakadását.

6.10 Az EU ad hoc programokkal igyekszik támogatni őket. 2000 és 2006 között több mint 60 milliárd eurót szánt a vidékfejlesztésre. Mindazonáltal ezeknek az alapoknak a felhasználása közel sem optimális, amint azt a Számvevőszék megjegyzi ⁽²²⁾. Ez azzal magyarázható, hogy a programok nem veszik kellő mértékben figyelembe a támogatott vidéki területek sajátosságait. A Számvevőszék rámutat a projektek kiválasztásával és célzott-ságával kapcsolatos hiányokra, valamint eredményeik hiányos értékelésére is.

7. A városok és a vidéki területek összekapcsolásának javítása

7.1 Az elmaradottabb területekre különösen jellemző a népesség előregedése, mivel e településeknek a szórakozási és munkalehetőségeket nyújtó központoktól való távolsága miatt a fiatalok és képzett munkavállalók a városba költözés mellett döntenek. E vidéki exodus felgyorsíthatja e területek hanyatlását. Egyébiránt a nagyvárosok, amelyekben az élet összpontosul, maguk is sajátos problémákkal találkoznak, és a városokon belül is ellentmondásokat találunk az egyes városrészek és/vagy társadalmi rétegek között. „(...) a 10 %-os vagy annál magasabb munkanélküliséget nyilvántartó városok majdnem mindegyikében vannak olyan területek, ahol ez a százalékos arány legalább kétszer akkora, mint a város átlaga. Bizonyos esetekben a munkanélküliség aránya eléri a 60 %-ot.” ⁽²³⁾ Az Európai Bizottság, nagyon helyesen, négy, különös figyelmet érdemlő dimenziót különböztet meg: közlekedés, elérhetőség, mobilitás; a szolgáltatásokhoz és a berendezésekhez való hozzáférés; természeti és fizikai környezet; kultúra ⁽²⁴⁾.

⁽¹⁷⁾ A TEN-T megfelelő szintre hozásához szükséges beruházások a régió GDP-jének mintegy 1,5 %-át fogják jelenteni. A beruházások jelenlegi szintjét (évente mintegy 2–3 milliárd euró) 2005 és 2010 között 10 milliárd euróra kell emelni ahhoz, hogy meg lehessen felelni a növekvő igényeknek, és a Közösségben a gazdasági növekedésnek megfelelő szolgáltatásokat lehessen nyújtani. Hosszú távon az Európai Bizottság 258 milliárd euróra becsülte a közlekedési hálózatok elfogadható minőségű szintre történő emelésének költségét. (EBB, „Le développement des RTE perspectives” [A TEN fejlesztésének kilátásai], 2001)

⁽¹⁸⁾ »Kohéziós politika a növekedés és a foglalkoztatás támogatására: közösségi stratégiai iránymutatások a 2007–2013 közötti időszakra« (COM(2005) 299, 15. o.).

⁽¹⁹⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: „Az EU energiaellátása: stratégia az energiaforrások optimális arányának meghatározására” (feltárási vélemény) HL C 318., 2006.12.23., 185. o.

⁽²⁰⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: „A városi környezetre vonatkozó tematikus stratégia”, HL C 318., 2006.12.23., 86. o.

⁽²¹⁾ Bristoli Megállapodás, 2005. december (www.odpm.gov.uk cod prod. 05 EUPMI 03584). A Bristoli Megállapodás a fenntartható települések nyolc alapvető jellemzőjét adja meg: 1) aktív, befogadó és biztonságos; 2) jó kormányzás jellemzi; 3) könnyen elérhető; 4) jó a szolgáltatások infrastruktúrája; 5) környezetérzékeny; 6) vonzó; 7) jól kiépített; 8) mindenkit befogadó.

⁽²²⁾ Lásd az ECA/06/20 jelzetű sajtóközleményt.

⁽²³⁾ COM(2006) 385 final, 11. o.

⁽²⁴⁾ A Bizottság közleménye: „Kohéziós politika és a városok: a városok és az agglomerációk hozzájárulása a régiók növekedéséhez és foglalkoztatottságához”, COM(2006) 385 final.

7.2 Az EGSZB megragadja az alkalmat, hogy emlékeztessen az általános érdekű, és különösen az általános érdekű szociális szolgáltatások alapvető szerepére a gazdasági, társadalmi, területi és generációk közötti kohézió biztosításában. Megismétli egy olyan keretirányelv kidolgozására irányuló kérését, amely e szolgáltatások szervezésével foglalkozna, és kiegészítené az ágazati irányelveket ⁽²⁵⁾.

8. A civil társadalom nélkülözhetetlen részvétele a projekteken

8.1 Jóllehet az Európai Bizottság elismeri, hogy a társadalmi-szakmai szereplőket be kell vonni a strukturális politikákba, és hangsúlyozza, hogy ez döntő módon hozzájárul e politikák helyi megvalósulásához, az EGSZB sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy az Európai Bizottság nem tesz javaslatot e bevonás szabályainak megszervezésére, vagyis nem tesz olyan javaslatokat, amelyek kényszerítő hatásúak lennének a tagállamokra nézve.

8.2 Az EGSZB kíváncsának tartaná, ha iránymutatásokat dolgoznának ki a jövőben a tagállamokban készített stratégiai és programtervezési dokumentumokkal kapcsolatos konzultációra vonatkozóan.

8.3 Az EGSZB úgy véli, hogy a tagállamoknak el kellene magyarázni, hogyan lehet a visszajelzéseket a partnerség elve alapján működő nyomon követési bizottságok segítségével megszervezni.

8.4 Az EGSZB meg van győződve arról, hogy a tagállamoknak és a regionális önkormányzatoknak nagyobb mértékben ki kellene használniuk a civil társadalmi szervezetek kínálta lehetőségeket, és be kellene őket vonni a figyelemfelkeltő tervek kidolgozásába, támogatniuk kellene az alulról jövő kezdeményezéseket, és megfelelő pénzügyi eszközöket kellene e célok számára biztosítani, melyek rendelkezésre állnak a strukturális alapokkal kapcsolatos figyelemfelkeltő és tájékoztató tevékenységekre.

8.5 A határokon átnyúló vagy a régióközi programok keretében elő kellene mozdítani a közös és a szakmai-társadalmi körökkel zajló konzultációkat, szintén határokon átnyúló vagy régióközi szinten.

9. Innovatív jövőbeli finanszírozás

9.1 Tekintettel azokra a problémákra, amelyekkel ez a népe-sebb Unió küzd, melynek határai kijebb tolódtak, és amely sokkal heterogénebbé vált jellemzőit és régióinak teljesítményét tekintve, másrészt pedig a költségvetés nyilvánvaló elégtelensége

miatt (amire nincs megfelelő magyarázat), illetve a globalizáció növekvő befolyása folytán, eredményesebb és modernebb mechanizmusokra van szükség gazdasági és szociális modellünk finanszírozására, valamint azért, hogy visszaadjuk a hitet az európaiaknak (vállalkozóknak, dolgozóknak, munkanélkülieknek stb.) abban, hogy az Unió képes saját sorsának irányítására. A legutóbbi kezdeményezések, így a JASPERS, a JESSICA és a JEREMIE programok e tekintetben egy jó irányban megtett lépést jelentenek.

9.2 A strukturális alapok jelen pillanatban alapvetően támogatások nyújtására korlátozódnak. Az EGSZB egy korábbi véleményében ⁽²⁶⁾ már javasolta a strukturális alapok tervezésének újragondolását, hogy hatásuk megsokszorozódhasson az Európai Beruházási Alap és az EBB együttes hatása által. Javasolta, hogy e támogatások váljanak pénzügyi termékekké az ösztönző hatás kifejtése érdekében: például egy euró értékű kockázati tőke formájában felvett kölcsön lehetővé tenne 5-6 euró értékű beruházást egy kkv számára. Ez a rendszer három előnnyel is rendelkezik:

- ösztönözné az olyan beruházások köz-magán finanszírozását, melyeket a hagyományos pénzügyi partnerek kockázatosnak ítélnék,
- a támogatottak felelőssége nagyobb lenne, mint a vissza nem térítendő támogatások esetén,
- a támogatottak száma megnő, holott a költségvetés korlátozott marad.

9.3 A fel nem használt költségvetési kereteket is hasznosítani kellene ahelyett, hogy újra a tagállamok rendelkezésére bocsátják őket. Ezek a keretek az éves költségvetés igen kis részét jelentik, ugyanakkor a fenti módon eljárva a lisszaboni stratégia első szakaszában közel további 45 milliárd eurót lehetett volna általános érdekű projektekre fordítani.

Az EU költségvetési többlete (millió euróban)	
2000	11 613
2001	15 003
2002	7 413
2003	5 470
2004	2 737
2005	2 410
2000–2005 összesen	44 646

Megjegyzés: a többlet tartalmazza a fel nem használt költségvetési kereteket (ideértve a különleges tartalékokat), valamint a nem tervezett bevételeket.
Forrás: Európai Bizottság, IP/06/494

⁽²⁵⁾ Lásd az EGSZB következő véleményeit: „Szolgáltatások a belső piacon” (HL C 221., 2005.9.8., 113. o.), „Az általános érdekű szolgáltatások jövője” (HL C 309., 2006.12.16., 135. o.), valamint „Az általános érdekű szociális szolgáltatások az Európai Unióban” (kidolgozás alatt).

⁽²⁶⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: „Kohéziós politika a növekedés és a foglalkoztatás támogatására: közösségi stratégiai iránymutatások a 2007–2013 közötti időszakra”, HL C 185., 2006.8.8.

9.3.1 A fenti bekezdésekből nyilvánvalóvá válik, hogy ezen kereteknek csupán a töredéke is felgyorsíthatná a hiányzó láncszemek, a transzeurópai hálózatok Achilles-sarkainak pótlását, ami lehetővé tenné az országok összekapcsolását, a szűk keresztmetszetek megszüntetését, az európai integráció felgyorsítását és a módközi közlekedés gyorsabb előmozdítását.

9.3.2 Egy másik rész pedig növelhetné a globalizációhoz való alkalmazkodás elősegítését célzó európai alapra (EGF) szánt összegeket. Ez a költségvetésileg nem támogatott eszköz igyekszik támogatni az elbocsátott munkavállalókat („a globalizáció áldozatait”), és kiegészíteni a strukturális alapok fellépését. Utóbbtól eltérően, amely általában hosszú tervezési időszakokkal dolgozik, és a hosszú távú projekteket támogatja, az EGF rövid távú eszköz. Ha a Tanács jóváhagyja, az Európai Bizottság által

javasolt kereteket a felére csökkentik (az EGF keretei 500 millió eurót tesznek ki). Ilyen körülmények között nehezen hihetünk ezen eszköz hatékonyságában, melyet sokan csak „marketingeszközként” jellemeznek. Hasonlóképpen át kellene gondolni a támogathatóság kritériumait, csökkentve az elbocsátott munkavállalóknak azt a küszöbszámát, amely fölött az alap által támogathatóvá válnak (a tervezők az 1962-ben indult, amerikai, a kereskedelmi kiigazításhoz nyújtott támogatásokról szóló programot vették alapul, és elfelejtették, hogy az Egyesült Államokkal ellentétben, amelynek gazdasága nagyvállalatokra épül, az EU a kkv-k gazdasága) ⁽²⁷⁾.

9.3.3 Ez a felülvizsgálat annál is inkább fontos, mivel az európai térség szorosabb térbeli integrációja miatt erősödhet a régiók közötti verseny, ami szerkezetváltásokhoz, és így munkahelyek megszűnéséhez vezethet. Ez utóbbi azt a benyomást kelteti az utca emberében, hogy Európa a foglalkoztatás ellensége.

Kelt Brüsszelben, 2007. január 18.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁷⁾ Az Egyesült Államokban a 100 legnagyobb vállalat hozza létre a GDP 74 %-át, míg Európában ez csupán 34 %. A nem pénzügyi üzleti gazdaságban a (kevesebb mint 250 dolgozóval rendelkező) kkv-k a vállalatok 99,8 %-át jelentik (a vállalatok 91,5 %-a 9 főnél kevesebbet foglalkoztató mikrovállalkozás), és az összes munkahely 67,1 %-át adják.