

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Tárgy: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a 2007–2013-as programozási időszakra vonatkozó kohéziós politikai stratégiákról és programokról folytatott tárgyalások eredményeiről

COM(2008) 301 végleges

(2009/C 228/26)

2008. május 14-án az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 93. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

„A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a 2007–2013-as programozási időszakra vonatkozó kohéziós politikai stratégiákról és programokról folytatott tárgyalások eredményeiről”

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és Monetáris Unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció 2009. március 5-én elfogadta véleményét. (Előadó: Carmelo CEDRONE.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2009. március 25-én tartott, 452. plenáris ülésén 40 szavazattal, ellenszavazat nélkül, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 *Lisszaboni stratégia:* az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság kedvezően értékeli a strukturális alapok és a lisszaboni stratégia összekapcsolását, és ezen belül a stratégiában tervezett bizonyos politikák finanszírozását, feltéve, hogy ez az 5.1.2. pontban megfogalmazott feltételek szerint történik. El kell azonban kerülni azt, hogy a lisszaboni stratégia végül továbbra is saját finanszírozás nélkül maradjon.

1.2 *Határidők:* mindent meg kell tenni a programok végrehajtási határidőinek betartása érdekében, elkerülendő az átfedéseket és késéseket, hiszen ez akadályozná a kitűzött célok elérését. Ezenkívül figyelembe kell venni a közösségi programok különböző határidőit is.

1.3 *Határidők és eszközök:* meg kell vizsgálni azt is, nem lenne-e helyénvaló a határidők egységesítése 10 évre módosítva őket. Ezzel kapcsolatban az EGSZB még egyszer emlékeztet azokra a nehézségekre és akadályokra, amelyek a különböző szinteken az egyes szereplők által alkalmazható eszközök együttes és összehangolt használata esetén fellépnek. Ezeket pontosítani kell (jogalap, tematikus szakosodás, földrajzi területek, a végrehajtás szabályai), főként pedig azt kell egyértelművé tenni, hogy határokon átnyúló projektekről van-e szó, egységesíteni kell a végrehajtási határidőket és a pénzügyi támogatás biztosítását, valamint dönteni kell annak lehetőségéről, hogy az átfogó projektek felbonthatók-e kisebb alprogramokra.

1.4 *Paraméterek:* a GDP mellett további paramétereket kell találni annak érdekében, hogy a területi igényekre vonatkozóan objektívebb értékelési kerethez jussunk. (5.9. pont).

1.5 *Integrált megközelítés:* az EGSZB szükségesnek tartaná – az alapok növelése céljából – az EU pénzügyi tervének értékelését, és véleménye szerint több figyelmet kellene fordítani az egyes tagállamok és az európai intézmények általi közös társfinanszírozásra. Jelenleg a bankok megmentésére szánt több milliárd euró mellett ezek az összegek nevétségesen alacsonynak tűnnek. Az EGSZB szerint javítani kell az integrált megközelítést, amit

kötelezővé kellene tenni, továbbá vissza kellene térni a kohéziós politika stratégiai megközelítéséhez.

1.6 *Koordináció:* az EGSZB a kohéziós politika és a közösségi kutatási és fejlesztési (7. K+F), valamint innovációs és versenyképességi keretprogramok stratégiáinak és programjainak jobb összehangolását javasolja, nemzeteken átnyúló és nemzetközi hálózati mechanizmusaik megerősítésén túl, a versenyképesség, az innováció és a foglalkoztatás javítása érdekében. Elengedhetetlenül fontos az állandó kapcsolódási pontok létrehozása a kohéziós politika, valamint a kutatási és innovációs programok célkitűzései és eljárásai között.

1.7 *Eredmények:* az EGSZB úgy véli, hogy nem csupán a pénzügyi ellenőrzésre kell nagyobb figyelmet fordítani, hanem az elért eredmények minőségére is, különös tekintettel a programok végrehajtása által elért növekedésre és foglalkoztatásra, a 2000–2006-os időszaktól kezdődően.

1.8 *Értékelés:* a kohéziós politika hatékonyságának és működésének további javítása érdekében az EGSZB szerint jobban kellene megválasztani az intézkedéseket, hogy a fejlesztés terén jobb helyszíni eredmények szülessenek, továbbá javítani kellene a nyomkövetési és értékelési folyamatot független és nemzetközi ad hoc bizottságok kinevezésével azokra a területekre, ahol még nem működnek ilyenek. A kohéziós politika különböző szakaszainak ellenőrzési és értékelési mechanizmusait az érdekelt gazdasági és társadalmi szereplők számára átláthatóbbá és elérhetőbbé kellene tenni.

1.9 *Átláthatóság és kommunikáció:* az EGSZB alapvető fontosságúnak tartja az alapok és a tájékoztatás átláthatóságának, valamint a döntésekről és eredményekről szóló informálásnak a kérdését a helyi közvélemény szempontjából. Ezzel lehet a leginkább ismertté tenni és a polgárokhoz közelebb hozni az EU-t. Az átláthatóság az EU elsőbbséget élvező célkitűzése kell, hogy legyen, és a kohéziós politikával kapcsolatos valamennyi fázisban alkalmazni kell azt.

1.10 *Egységesség*: alapvetően fontos az alapok különböző fázisai – az előkészítés, a végrehajtás, a felhasználás, a felügyelet, a nyomon követés és az értékelés – közötti kapcsolat és egységes látásmód megőrzése.

1.11 *Egyszerűsítés*: komolyan figyelembe kell venni az eljárások egyszerűsítésének lehetőségét – hiszen sokszor ezek okozzák a programok végrehajtásának késését vagy elmaradását –, az eredmények egyértelmű és hatékony rendszereken keresztüli értékelésének a középpontba állításával, felmérve azok szankcionálásának a lehetőségét, akik nem tartják tiszteletben a módszereket, a tartalmakat és a határidőket például oly módon, hogy a tagállamok nem kapnák vissza a fel nem használt kereteket, tekintettel a korlátozott közösségi költségvetésre.

1.12 *Multiplikációs hatás*: a kohéziós politika, csakúgy mint az EU és a tagállamok gazdaságpolitikája, nem korlátozódhat csupán a források újraelosztására, hanem helyi multiplikációs hatás kifejtésére és egyéb, a fejlesztést, a versenyképességet és s foglalkoztatást serkentő, a kutatást és az innovációt elősegítő beruházások vonzására is kell törekednie, elsődlegesen az úgynevezett közjavak (víz, csatornák, időseknek nyújtott szolgáltatások, képzés, óvodák stb.) minőségének javítására törekedve, kiválósági politikaként kezelve azokat az érdekelt régiók vonzóbbá tétele érdekében.

1.13 A nemzetközi pénzügyi válságot követően és annak következményei miatt az Európai Tanács által 2008. december 11. – 12-én a gazdasági recesszió kezelésére elfogadott, a közösségi alapokkal kapcsolatos egyes szabályokra vonatkozó változtatási javaslatokat is tartalmazó terv fényében az EGSZB úgy véli, hogy eljött az idő a kohéziós politikára szánt források felhasználását szabályozó mechanizmusok mélyreható felülvizsgálatára annak érdekében, hogy azok jobban összhangban legyenek az európai gazdaságpolitika növekedésével és élénkítésével.

1.14 *Pénzügyi tervezés*: el kell kerülni a támogatások bőséges megítélését, és mélyreható változtatásokat kell eszközölni az alapok pénzügyi tervezési eszközeiben, főként az – elsősorban a kkv-k⁽¹⁾ és a helyi önkormányzatok felé történő – hitelnyújtások újraindításának szavatolása által alkalmasabb politikák megválasztása révén, illetve az Európai Befektetési Alap (EBA) és az EBB által.

1.15 *Klientizmus*: az Európai Bizottságnak megfelelő eszközöket kell elfogadnia a kohéziós politikára nehezedő klientizmus különböző változatainak megszüntetése érdekében. Különösen az alvállalkozások különböző formáit kell megszüntetni, vagy legalábbis csökkenteni a pazarlás és a visszaélések elkerülése végett.

1.16 *Szociális és kohéziós politika*: a szociális politikát a kohéziós politika középpontjába kell helyezni, mint annak egyik legfontosabb célkitűzését. Erre még inkább szükség van egy olyan időszakban, amikor a gazdasági válságot pénzügyi válság követi, amely súlyos következményekkel jár a lakosság leghátrányosabb helyzetű rétegeire.

1.17 *Munkaerőpiac*: a kohéziós politikának elő kellene segítenie az európai munkaerőpiac jobb integrációját – különös tekintettel a női munkavállalókra –, akár új típusú munkaviszonyokkal való kísérletezés révén is, amelyek megkönnyítik a növekedést és a foglalkoztatást.

1.18 *Legjobb gyakorlatok*: az Európai Bizottságnak elő kellene segítenie azoknak a programoknak az elterjesztését, amelyek a legjobb eredményeket érték el Európa különböző régióiban. Nem lenne haszontalan azoknak a programoknak a megismertetése sem, amelyek nem érték el a remélt eredményeket, annak elkerülésére, hogy ezeket megismételjék.

1.19 *Kis- és középvállalkozások*: a kkv-knak mint a kohéziós politika legfőbb címzettjeinek mindig középpontban kell lenniük, a fejlődés és versenyképesség növekedése tükrében, beleértve a szociális gazdaság növekedését is. A kkv-k ugyanis a foglalkoztatás növekedésének magját képezik, ezáltal hitelhez való hozzáférésük biztosítása alapvető fontosságú a recesszióban ebben a szakaszában.

1.20 *Partnerség*: az Európai Bizottságnak nagyobb figyelmet kellene fordítania a szociális partnerség kérdésre. Nem szabad csupán a rendelet 11. cikkének formális meghatározására szorítkozni, hanem vissza kell térni a partnerség lényegéhez, amely az európai szociális kultúra alapja. A partnerséget tehát nem szabad engedménynek, egyszerű formalitásnak tekinteni, hanem valódi, az eljárásokról, a programok tartalmáról, megvalósításáról és értékeléséről, valamint átláthatóságáról szóló egyeztetésként kell működni.

1.21 *Politikai Európa*: csupán ajánlás, a már eddig elhangzottakon kívül, de a legfontosabb: az Európai Bizottság, a tagállamok, a régiók és a szociális partnerek még sokat tehetnek, és még sokat kell tenniük a kohéziós politika javítása érdekében; törekednek is erre.

1.22 Az EGSZB-nek támogatnia kell az Európai Uniót a jövőről hozott döntésében és a jogi és politikai eszközök meghatározásában, hogy bizonyos politikák kapcsán döntési jogkőre legyen, hogy fellépése hatékonyabb legyen, és hogy véget vessen annak az illúzióknak, hogy mindennel szemben védve van, elég ha az események passzív szemlélője marad.

2. Javaslatok

2.1 Az intézményi kormányzás javítását szolgáló szabályok meghatározása olyan eljárások kidolgozásával, amely az egyeztetési eljárásokhoz használt mutatók rögzítésével elősegíti a hatékony partnerségek kialakítását a szociális és civil partnerekkel folytatott egyeztetéshez, akár a meglévő tapasztalatok alapján is, a programok, tartalmak, eljárások stb. megvitatása és megtárgyalása érdekében.

2.2 Az intézkedések és eredmények objektívabb értékeléséhez szükséges, minden országban érvényes új értékelési kritériumok bevezetése az ágazatban dolgozóknak való segítségnyújtás érdekében ad hoc bizottságok keretén belül, a **hatékonyságot** olyan eszközzé téve, amely képes mérni a kohéziós politika hatásait.

⁽¹⁾ Lásd az Európai Bizottság JEREMIE programját.

2.3 Emiatt közös európai képzés előmozdítása olyan kohéziós szereplők létrehozása érdekében, akik azonos módszerrel képesek fellépni az alapok felhasználására tervezett műveletek összes szakaszában. Ezenkívül általánosítani kell a technikai támogatási mechanizmusokat, például a JASPER-t, az összes konvergenciaregióban és az összes érdekelt fél számára.

2.4 Az eljárások egyszerűsítése és könnyítése az alapok felhasználásának összes fázisában, ahogyan azt az EGSZB már többször, de szinte mindig eredménytelenül kérte.

2.5 Szankciók kilátásba helyezése az eredmények meg nem felelése és/vagy hiányosságai esetén a pazarlás vagy a hibák, illetve a klientizmus különböző formái megismétlődésének elkerülése érdekében.

2.6 Védzáradék alkalmazása a szegényebb vagy kevésbé strukturált régiók számára, a nekik szánt források jobb kihasználása érdekében.

2.7 Egy befogadóbb polgárság kialakulásának, valamint a mindenki által érezhető nagyobb gazdasági és társadalmi kohézióknak az elősegítése a kohéziós politika segítségével és a nemzeti politikák hozzájárulásával.

2.8 Az EGSZB azt kéri, tegyenek különbséget az Európai Bizottság, a tagállamok és a régiók közötti intézményi partnerség és a szociális és civil partnerekkel való partnerség között, mely utóbbinak minden (európai, nemzeti, regionális) szinten aktív módon kell megvalósulnia, az érintett felek tényleges és nem csupán formális bevonásával.

2.9 Az egyes közösségi intézmények (EB, EP, EGSZB, RB) képviselőinek bevonásával bizottság (munkacsoport) létrehozása, melynek feladata a kohéziós politikát szabályozó jelenlegi mechanizmusok tanulmányozása, valamint javaslat kidolgozása azok radikális felülvizsgálatára.

3. Bevezetés

3.1 A társadalmi kohézió elve az EU politikai pilléreinek egyike, a Szerződés 158. cikke, amelyet a Lisszaboni Szerződés kiterjesztett a területi politikára is. A gazdasági és társadalmi kohézió így egyfajta szintézisben kapcsolódik össze, és ez az EU alapjának lényege. Ez egy olyan, gyakran elfelejtett elv, amelynek minden alkalommal, mindenhol és az összes politikában érvényre kellene jutnia. A kohézióknak és a politikai szolidaritásnak kellene jellemeznie az EU összes intézkedését: azonban gyakran nem ez történik, ahogyan az utóbbi napok pénzügyi válsággal kapcsolatos történései is mutatják.

3.2 A bemutatott kohéziós politika egyszerű redistribúciós politikának tűnik, nem pedig hozzáadott érték a gazdasági és pénzügyi politikához vagy az egységes piachoz a régiók és országok közötti különbségek csökkentése érdekében, és nem a destruktív verseny fokozásáért.

3.3 A kohéziós politika korlátai, melyek a közleményből egyértelműen kirajzolódnak, nemcsak költségvetési korlátokkal, hanem a kohéziós és a többi, a tagállamok kezében lévő gazdaságpolitika közötti integráció hiányával is magyarázhatók, így az EU fellépése gyakran nem mehet túl az európai és a nemzeti politikák összehangolására irányuló intézkedéseken. A közlemény tükrözi ezeket a gyenge pontokat, melyek sajnálatos módon a döntéshozatali rendszer és így az Európai Bizottság döntéshozói képességének sajátjai.

3.4 Az Európai Bizottság szerepe jelenleg az „őr” szerepére korlátozódik, és csupán az eljárási mechanizmusokat működteti, a formai aspektusokat képviseli (az egyszerű „megfelelést”), holott konkrét és hatékony eredmények elérésére irányuló, célzottabb vezetői szerep betöltésére lenne szükség. Ez a szerep lehetővé teszi a kohéziós politika eredeti szellemének újraértelmezését, miközben az Európai Bizottság vezető szerepet töltött be az alapokat használók szakértelmének javításában.

3.5 A közlemény, csakúgy mint az 5. kohéziós jelentés mindezt szimbolizálja. Ezért az EGSZB-nek, konkrét javaslatok és ajánlások megfogalmazásával, arra kell törekednie, hogy a kohézió stratégiai megközelítést kapjon, illetve, hogy ezeket a javaslatokat meg is hallgassák.

3.6 E vélemény nem kívánja a kohézió összes aspektusát vizsgálni, hiszen ez már korábban több alkalommal is megtörtént. Csupán néhány alapvető megállapítást és operatív javaslatot kíván tenni.

4. Az Európai Bizottság közleménye – összefoglalás

4.1 A különböző szintű, a 2007–2013-as programozási időszakkal kapcsolatos konzultációs és tárgyalási folyamat végén az Európai Bizottság jelentést adott ki, amely aláhúzza a tárgyalások „eredményeit”, azonban nem tesz említést negatívumokról.

4.2 A jelentés kiemeli a meghozott döntések mennyiségi (347 milliárd euró értékű beruházás) és minőségi aspektusait, formális módon, „tökéletes” ábrákkal és diagramokkal alátámasztva. A 2007–2013-as kohéziós politika, célkitűzéseinek eléréséhez, négy tengelyre épül:

- kohéziós politika és lisszaboni menetrend,
- globalizáció és szerkezeti változások,
- demográfiai változások, munkaerőpiac, befogadóbb társadalmak és gazdaságok,
- fenntartható fejlődés, éghajlatváltozás és energia.

Ezenkívül szó van a „kormányzás”-ról és a lefolyt tárgyalásokról (a módszer).

4.3 A közlemény felsorolja a programok specifikus célkitűzéseit, a számszerű adatokat, a források elosztását⁽¹⁾ stb. (1) Röviden:

- prioritást kap a kutatás és az innováció (86 milliárd) a források 25 %-ával,
- a szolgáltatások és infrastruktúrák 15 milliárdot kapnak,
- a kkv-eket 27 milliárddal támogatják (8 %),
- az oktatásra és képzésre 26 milliárd jut,
- a foglalkoztatást, különösen a fiatalok, nők, bevándorlók stb. foglalkoztatását támogató politikák,
- a szegénységi küszöb alatt élő, a munkaerőpiacon kívül rekedt személyek támogatása,
- 102 milliárd a környezetvédelemre és a fenntartható fejlődésre.

5. Megjegyzések

5.1 A politikák

5.1.1 A közlemény első része a lisszaboni stratégiára hivatkozik, amelyet a kohéziós politika központi elemének tekint. Az EGSZB úgy véli, hogy nehéz lenne jelenleg olyan nemzeti vagy nemzetközi intézményt találni, amely nem osztaná teljes mértékben az elégséges mértékű gazdasági növekedést és emellett a munkaerő magas fokú foglalkoztatottságát középpontba helyező gazdaságpolitikai stratégiát. A kérdéses dokumentum mindazonáltal nem említi azt a problémát, hogy miként biztosítható egy 27 – a gazdasági, pénzügyi és szociális erőforrások rendelkezésre állása, de főként a területi fejlődés szempontjából igen különböző – ország által jellemzett helyzetben egy ilyen stratégia végrehajtása; még ha ez nem is volt eredetileg célkitűzés.

5.1.2 A lisszaboni stratégiának ahhoz, hogy elfogadásra találjon, szükségszerűen alkalmazkodnia kell a különböző területi sajátosságokhoz, amelyek a kohéziós politikai hivatkozási alapját képezik; valamennyi sajátosság esetében gazdaságpolitikai cselekvéseket kell meghatározni, amelyek az adott területen rendelkezésre álló (emberi, infrastrukturális stb.) erőforrások alapján képesek ösztönözni a jövedelem és a foglalkoztatottság növekedését. Mindez azt jelenti, hogy ezeknek a területeknek a fejlődéséről nemcsak rövid és középtávú elképzelésünk kell, hogy legyen (a termelés diverzifikációja és átalakítása, a helyi intézmények megerősítése, a változások kezeléséhez szükséges humán tőke megtalálása és kiképzése, vagy az új befektetések vonzása stb. céljából), hanem arra is képeseknek kell lennünk, hogy felhasználjuk mind a szabályozó, mind az operatív gazda-

ságpolitikai eszközöket, amelyekkel képesek leszünk elérni a helyi gazdasági rendszerekre gyakorolt megfelelő hatást

5.1.3 A közlemény emellett igen általánosan beszél a sikerrekről, melynek során az egyes termelési ágazatok kohéziós politikájára elkülönített pénzügyi források felsorolására szorítkozik (az európai piachoz való hozzáférés, a kutatás-fejlesztésre és az innovációra fordított kiadások, a vállalkozói szellem, a munkaerőpiac, a környezet stb.). A 12 új tagállammal kapcsolatos múltbéli, illetve utóbbi évekbeli történések alapján hasznos lett volna az egyes területeken megfigyelhető valódi vásárlóerőre valamint a közösségi források alkalmazásának a legfontosabb makroökonómiai változókra (a jövedelmek és befektetések, valamint a foglalkoztatottság növekedése, az infláció csökkenése) gyakorolt hatására hivatkozni.

5.1.3.1 A specifikus célkitűzésekre szánt források rendelkezésre állása a változás biztosításának szükséges feltétele, de nem elég ahhoz, hogy szavatolja annak megtételét. Emellett célszerű lett volna a kohéziós politika kezelése során felmerült problémák megemlítése is a közösségi programok megvalósítása során alkalmazott eljárások összetettsége miatt, de a rosszbodó nemzetközi makroökonómiai helyzet megemlítése is, amely bizonyosan nem kedvezett a leggyengébb európai régiók fejlődésének.

5.1.4 Egy egyszerű adat is elégséges ahhoz, hogy a kohéziós politika sikerei kevésbé legyenek hangsúlyosak. Az utóbbi években a 2000–2006-os időszakra elkülönített strukturális alapokból történt jelentős befektetések (260 milliárd euró) ellenére az európai országok fejlődése messze alulmaradt a legfontosabb konkurens országokénak (Egyesült Államok, Kanada és részben Japán), és ez a jelenség különösen markáns volt a közösségi átlagtól legjobban eltérő régiók esetében. Az új programozási időszak (2007–2013) első két évében a gazdasági és pénzügyi válság további romlása miatt számos regionális európai gazdaságban állandósult a növekedés jelentős lelassulása, sőt stagnálása.

5.1.5 Ezekből a megfigyelésekből kiindulva az EGSZB úgy véli, hogy a 2007–2013-as időszakra vonatkozó kohéziós politikának nemcsak egy stratégiát kellett volna javasolnia, amely megkülönböztetés nélkül minden tagállam esetében illeszkedik a közösségi programozás által meghatározott három célkitűzésbe (konvergencia, versenyképesség és európai területi együttműködés), hanem egy kettős stratégiát, melyből az első főként az európai átlagtól leginkább lemaradt régiókra irányul (vagyis a legutóbb csatlakozott 12 tagállam régióira), a második pedig azokra a régiókra, amelyek bár még messze vannak az átlagtól, az utóbbi években jelentős sikereket könyvelhettek el az EU fejlettebb régióival való nagyobb konvergencia irányában.

5.1.5.1 A 27 ország előzetes fejlettségi feltételei alapján diverzifikált stratégiára vonatkozó javaslat oka az a megállapítás, hogy a 75 %-os küszöbérték alatt található régiók esetében teljesen más beavatkozásokra és cselekvésekre van szükség, mint azoknál, amelyek közelebb vannak az uniós átlaghoz, és az a tény, hogy mindegyiket „a »konvergencia« célkitűzés régiójának” tekintik, nem könnyíti meg annak az eltérő intenzitásnak, irányvonalnak és rugalmasságnak a megértését, amelyet a javasolt intervenciós politikák esetében biztosítani kell.

⁽¹⁾ Lásd a mellékletet.

5.1.5.2 Ugyanezek a megfontolások érvényesek a „versenyképesség” és a „területi együttműködés” célkitűzésben érdekelt régiókra is. Az egyes régiók olyan differenciált elemzése, amely a kohéziós politika által figyelembe vetteknl reprezentatívabb fejlődési mutatókon alapul (ahogyan az már a gazdasági és társadalmi kohézióról szóló negyedik jelentéssel kapcsolatos EGSZB-véleményben is kifejtésre került) az egyes célkitűzésekhez hozzárendelt források elosztásának alapvető felülvizsgálatához vezethet, és így a fejlesztési politikáknak is régióként különböző jelleget adhat. Úgy véli, hogy ennek a felismerésnek nagyobb figyelmet kell szánni az Európai Bizottság által a kohéziós politika prioritásaival, felépítésével és irányításával kapcsolatban kezdeményezett vitában.

5.1.6 A közösségi források funkcionálisabb és hatékonyabb felhasználásának biztosítása érdekében – főként azon régiók esetében, amelyek a kohéziós politika által biztosított forrásokat nem tudták a legjobban felhasználni, vagy amelyek még átmeneti állapotban vannak, az Európai Bizottságnak – a szubszidiaritás elvének teljes betartása mellett – helyes lett volna gondoskodnia a helyettesítő és/vagy integratív beavatkozás valamely formájáról.

5.1.6.1 Itt azokra az esetleges kockázatokra hivatkozunk, amelyekkel a legszegényebb és strukturálisan (intézményi, politikai, kulturális szempontból) legelmaradottabb régióknak kell szembenézniük az uniós források adminisztrációja során – ezek a források nem hatékony felhasználása, illetve a lekötött, de fel nem használt források, amelyek súlyos gazdasági és társadalmi károkat okoznak az alapokban érdekelt lakosságnak.

5.1.6.2 Az ilyen helyzetben lévő régiók esetében társadalmilag és gazdaságilag sokkal hasznosabb lenne egy, az Európai Bizottság segítségével alkalmazható „védzáradék” az uniós források hatékonyabb kezelésének biztosítása érdekében, mint a források rossz kezelés, sőt visszairányítás miatti elpocsékolásának kockáztatása.

5.1.7 Egy további megjegyzés az ESZA által tervezett, az oktatás és képzés minőségének és kínálatának javítását célzó befektetéseket érinti. Az EGSZB úgy véli, hogy fejleszteni kell a kompetenciákat, jobban integrálni kell a különböző közösségi eszközöket és növelni kell a munkaerőpiacon való részvételt a versenyképesség és a helyi gazdasági rendszerek termelékenységének biztosításához.

5.1.7.1 Az ezen a területen elért eredmények a várakozások alatt maradtak, ahogyan az több ízben is olvasható volt a közösségi dokumentumokban. Ebben az ágazatban is újra kell gondolni a képzési programokat, valamint az alkalmazott kompetenciák növelését számos európai régióban.

5.1.7.2 Az új programozási időszakban ezen ágazatra számos forrást különítettek el, és a nem megfelelő kezelésükből adódó kockázatok korrekatív intézkedések meghozatalát teszik szükségessé, amelyek által megőrizhető a helyi adminisztrációk önállósága, amennyiben rendelkezésre áll a szükséges szintű szakértelem és adminisztrációs szervezethez. Ezenkívül a rendel-

kezésre álló források kiaknázását teszi szükségessé, de alternatív javaslatok előterjesztését is (kevesebb helyi képzés és több „központi” képzés az uniós intézményeknél, jobb és kiterjedtebb kapcsolatok kiépítése ki a nemzeti és külföldi akadémiaikkal, közös kezdeményezések megvalósítása kvalifikált partnerekkel a legjobb gyakorlatok elterjesztése érdekében stb.), ott ahol hiányoznak a képzési programok hatékony kezeléséhez szükséges alapfeltételek.

5.2 A terv ezenkívül irányváltotatást jelent a kohézióknak a Szerződés által meghatározott eredeti elveihez képest, amely elveket inkább meg kellene őrizni. A nemzeti kormányok hatáására ezen elvek legitimitásának megkérdőjelezését figyelhetjük meg arra való hivatkozással, hogy alkalmazkodni kell az „új helyzethez” és a körülményekből adódó „kihívásokhoz”.

5.3 Így fennáll annak a veszélye, hogy a kohéziót lefokozzuk a más, programok vagy források nélküli európai politikák számára rendelkezésre álló pénztárca szintjére, mintha az egy olyan menü lenne, amely a pillanatnyi igények alapján változik. A kohézió így az alapokat újraelosztó politikává válik, ami minden stratégiai megközelítést meggyengít.

5.4 A támogatások bőséges megítélésének filozófiája így már a múlté, miközben szükséges lett volna és még mindig szükséges mélyreható változtatásokat eszközölni az alapok pénzügyi tervezési eszközeiben azok multiplikatív hatásának elősegítése érdekében, alkalmasabb politikák megválasztása révén, illetve az Európai Befektetési Alap (EBA) és az EBB által a vállalkozásoknak nyújtott hitelek garantálása érdekében.

5.5 A kohéziós politikát alkalmassá kell tenni arra, hogy hozzájáruljon a fejlődés és az érdekelt régiók versenyképessége növekedéséhez, a kutatás és az innováció szintjén történő beavatkozás által, de elsődlegesen az úgynevezett közjavak (víz, csatornák, idősöknek nyújtott szolgáltatások, képzés, óvodák stb.) minőségének javítására törekedve, kiválósági politikaként kezelve azokat az érdekelt régiók vonzóbbá tétele érdekében.

5.6 A nemzeti és regionális szinten a döntések nem történhetnek fentről lefelé ható mechanizmusok segítségével, figyelmen kívül hagyva a helyi igényeket és realitásokat, és olyan egyszerűsítéseket alkalmazva, amelyek akadályozhatják számos régió fejlődését azáltal, hogy növelik a fejlődési szakadékot és hiábavalóvá teszik az uniós pénzügyi erőfeszítéseket. A kohéziós politikára pont az jellemző, hogy képes alkalmazkodni a valós területi igényekhez, miközben nem feledkezik meg innovatív tevékenységekről és a más közösségi programokkal való összhangról.

5.7 A kohéziós politika bevezető szakaszában fontos szerepe volt az Európai Bizottságnak. Segítette a tagállamokat és a régiókat abban, hogy javítsanak megközelítésükön, illetve a döntések és a célkitűzések érdekében történő beavatkozásokon. Jelenleg ez a megközelítés mintha megfordult volna: a forma fontosabb a tartalomnál, az energiák és a költségek aránytalan pazarlása történik, amelyeket a beruházásoktól vonnak el.

5.8 Az EGSZB úgy véli, hogy az ellenőrzés fontos, de nem a tartalom rovására; különbséget kell tenni a szabálytalanság és a csalás között (ezt a Számvevőszéknek is meg kellene tennie) és el kell kerülni azt, hogy ez a fajta ellenőrzés az Európai Bizottság egyetlen aggályának tűnjön, amelyet, akárcsak a többi intézményt, gyakran nyomozó hatóságnak tartanak. Ezenkívül lehetőség van kétfajta súlyozás és kétfajta intézkedés alkalmazására, attól függően, hogy az EU éppen mely politikával foglalkozik.

5.9 A GDP nem lehet az egyetlen kritérium annak megállapítására, hogy egy régió fejlődés szempontjából elmaradott-e vagy sem, ez főleg igaz a keleti bővítés óta. Más paramétereket is figyelembe kell venni, mint a növekedésre való képesség, a versenyképesség, a foglalkoztatási arány, a közérdekű szolgáltatások, az egyetemek és iskolák körülményei, az előregedés aránya, a fiatal és a női lakosság körülményei, az aktív és inaktív lakosság aránya, a tagállamok általános körülményei stb.

6. A módszer: többszintű kormányzás és partnerségek

6.1 Az EGSZB célszerűnek tartaná, ha világosan különbséget tennénk az egyelőre gyenge intézményi partnerség vagy kormányzás (governance), illetve a szociális partnerekkel és a civil társadalommal folytatott, valódi értelemben vett tárgyalás között. A közleményben a kettő úgy jelenik meg, mintha ugyanarról a dologról lenne szó.

6.2 Egy másik félreértés a partnerek, illetve a kohéziós politikában érdekeltel részvételével kapcsolatban merül fel: mintha a részvételi demokrácia mindössze az ülésekre meghívott szervezetek számától függene, amely ülések gyakran általános „gyűlésezésbe” fulladnak. Összefoglalva: a többszintű kormányzás és a partnerség jelenlegi gyakorlata teljes mértékben elégtelen. Ezek teljes felülvizsgálatára van szükség. Alapvető, hogy a strukturális alapok programjainak kidolgozása, megvalósítása és értékelése során hatékonyan teljesítsék a széles körű partnerség keretében történő részvételnek az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 11. cikkében megfogalmazott követelményét. A többszintű kormányzás és a partnerség gyakorlatát ezért értékelni, majd az értékelés alapján módosítani kellene annak érdekében, hogy a szervezett civil társadalmat átfogóbb módon és ténylegesen bevonják e folyamatokba.

6.3 A társadalmi-gazdasági partnerség érték, lehetőség, szükségesség, nem pedig a szociális partnereknek tett szívesség. Amennyiben a partnerséget, valamint a tárgyalásokat tiszteletben tartják, és aktívan gyakorolják minden szinten, a terv minden fázisában, az szinte mindig a választási lehetőségek, programok, projektek és eredmények javulását eredményezi. Mindez ezenkívül a polgárok tájékoztatásának javulását eredményezi és a kohéziós politika nagyobb támogatottságához vezet a helyi és nemzeti önkormányzatok részéről.

6.4 Sajnos eddig a formalitásokon kívül néhány, a közleményben említett kivételtől eltekintve nem ez történt. Gyakran csak meghallgatásról, információs találkozókról volt szó és nem

valódi egyeztetésről a tárgyalás megkezdése érdekében. Gyakran a szociális és civil partnereket meg sem hívták, mivel inkább a nemzeti gyakorlatokra hivatkoztak, amelyek gyakran nem léteztek, vagy nem alkalmazták őket. A franciaországi és portugáliai példához hasonlóan a nemzeti gszt-eket is össze lehetne hívni a tárgyalási folyamat biztosítása és erősítése érdekében. A szociális és civil partnerek bevonására más országokban, például Svédországban is van jó példa.

6.5 Ezenkívül meg kellene szüntetni az egyes országok, főként az újonnan csatlakozók között létező vagy létrejövő nagy különbségeket, amelyekben a szakszervezeteket és a munkáltatókat gyakorlatilag nem vonták be. Az EGSZB úgy véli, hogy a tárgyalási mechanizmust hozzá kell igazítani a különböző tagállami helyzetekhez és rugalmasabbá kell tenni, azzal a feltétellel, hogy azt reális, konkrét és a reprezentatív szervezetek hozzák létre. Nem szorítkozhatunk tehát csupán a „párbeszédre”, az egyszerű konzultációra, még valós nehézségek, vagy az ún. partnerek fórumai esetében sem. Az EU-nak jól ismert okokból ösztönöznie kell a partnerséget, valódi tárgyalásokat kell folytatnia a szociális és civil partnerekkel valamennyi szinten, az európai szinttől kezdve.

6.6 A cselekvési tervek előkészítése jó alkalmat teremthetett volna a partnerekkel folytatott egyeztetés érvényességének vizsgálatára, de pont ezen a szinten merültek fel akut problémák is:

- a koherencia hiánya a partnerekkel való konzultációra szánt idő rövidsége és a programok végrehajtásának hosszú időtartama között,
- a konzultációs folyamat vizsgálatának hiánya a bevezetett változások okainak megadása nélkül,
- formalizált partnerségi megállapodások hiánya, főként regionális szinten,
- elavult konzultációs (tárgyalási?) rendszer és az az elterjedt nézet, hogy az előterjesztett pontokat csak ritkán veszik figyelembe, a felek elégtelen bevonása a programokba, főként regionális szinten,
- a szociális partnerek nagyobb szakértelmére irányuló kapacitásbővítés szükségessége (különböző tagállamokban), hogy azok az intézményekkel egyenrangú partnereivé váljanak.

6.7 Ebben az esetben is felmerül a felek és a reprezentatív partnerek tárgyaláson való részvételének kérdése. Az EGSZB úgy véli, hogy figyelembe kell venni a szociális (munkaadói szövetségek és szakszervezetek) és a civil partnereket, amelyeket érdekeik specifikussága és reprezentativitásuk függvényében kell bevonni a folyamatba. A tagállamoknak ezzel ellentétben kötelező korrekt és valódi partnerséget fenntartaniuk minden érdekelt féllel.

6.8 A partnerséget egyébiránt több szinten kell alkalmazni, mind európai, mind nemzeti vagy regionális szinten; horizontálisan és vertikálisan, valamint a terv minden fázisában (előkészítés, megvalósítás, a programok, tervek és az eredmények ellenőrzése). Az ESZA-hoz hozzáigazított módszert alapul lehetne venni és megfelelő kiigazításokkal a regionális politikákra és más alapokra is lehetne alkalmazni.

6.9 Az Európai Bizottságnak, ahogyan az már a múltban is történt, ösztönöznie kell a képzési tevékenységet a szociális partnerek és az érintett NGO-k vonatkozásában is hozzájárulásuk hatékonnyá tétele érdekében, főként a régiókban és az új tagállamokban.

Kelt Brüsszelben, 2009. március 25-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Mario SEPI
