



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 17.5.2005
COM(2005) 192 végleges

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE

**Harmadik helyzetjelentés a kohézióról: A növekedés, a munkahelyteremtés és a kohézió
új partnersége felé**

{SEC(2005)632}

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezetés.....	3
1. GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS EGYENLŐTLENSÉGEK A KIBŐVÜLT UNIÓN BELÜL.....	3
1.1. Az egyenlőtlenségek aránya.....	4
1.1.1. GDP: a bővítés fokozza a különbségeket.....	4
1.1.2. GDP a régiókon belül.....	4
1.1.3. Foglalkoztatási arány: nagyobb horderejű fejlődésre van szükség.....	4
1.1.4. Termelékenység: a közelmúltra jellemző javuló tendenciák.....	5
1.2. Az egyenlőtlenségek tendenciái.....	5
2. Az EU kohéziós politikája és a lisszaboni stratégia 2000–2006 között.....	8
2.1. Strukturális alapok és a lisszaboni stratégia: átfedő célkitűzések.....	8
2.2. Félidős értékelés: alkalom a kiigazításokra.....	8
2.3. Kohéziós politika az új tagállamokban: lendületes kezdés.....	9
2.4. Addicionalitás.....	10
3. A kohéziós politika jövője és a növekedési és munkahely-teremtési menetrend.....	11
3.1. Az egyéb EU-intézmények és szervek véleménye.....	11
3.2. A kohéziós politika eseményei: a kulcsfontosságú szereplők nagyarányú mozgósítása.....	11
3.3. A tavaszi Európai Tanács: a régiók a lisszaboni folyamat középpontjában.....	11
3.4. A közösségi stratégiai iránymutatások 2007–2013 között.....	12

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE

Harmadik helyzetjelentés a kohézióról: A növekedés, a munkahelyteremtés és a kohézió új partnersége felé

BEVEZETÉS

E harmadik helyzetjelentés a régiókban a harmadik kohéziós jelentés 2004. februári közzététele óta tapasztalható helyzet és tendenciák alakulását mutatja be. A jelentés számos, az európai regionális és kohéziós politikát érintő fontos témával foglalkozik, amelyek a strukturális alapok félidős értékelése kapcsán merültek fel.

A harmadik kohéziós jelentés jelentősége abban rejlett, hogy meghatározta az Unió regionális és kohéziós politikája reformjának a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó alapelveit, amelyet 2004 júliusában jogalkotási javaslatok benyújtása követett, amelyek megvitatása a Tanács és az Európai Parlament szintjén jelenleg zajlik.

A harmadik jelentés elfogadása óta eltelt időszakot két másik, a kohéziós politika vonatkozásában fontos esemény jellemezte. Elsősorban, a 2004. májusi történelmi jelentőségű bővítés – amelynek kapcsán az addig 15 tagállammal rendelkező Unió 25 tagállamúvá bővült – rávilágított a kohéziós politika európai integrációs folyamatban betöltött kulcsfontosságú szerepére az által, hogy elősegíti az Unió egészére kiterjedő új lehetőségek megteremtésének előmozdítását. Másodsorban, a Bizottság javaslata alapján az Európai Tanács 2005 márciusában elindította a növekedési és munkahely-teremtési stratégiát, amelynek célja, hogy a félidős értékelés szerteágazó eredményeit követően új lendületet adjon a lisszaboni menetrendnek. Amint arra e jelentés is rámutat, a tárgyalások záró szakaszában az integráció, a növekedés és a munkahelyteremtés e stratégia által hangsúlyozott kérdései alapvető jelentőséggel bírnak a kohéziós politika javasolt reformját illetően.

1. GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS EGYENLŐTLENSÉGEK A KIBŐVÜLT UNIÓN BELÜL

A Szerződés 158. cikkével összhangban a kohéziós politika elsődleges célkitűzése a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek csökkentése. A 25 tagállammá történt legutóbbi bővítés, Bulgária és Románia 2007-re tervezett csatlakozásával párhuzamosan, az egyenlőtlenségek ugrásszerű növekedését eredményezte az EU-n belül. Az új tagállamok egy főre jutó bevétele és foglalkoztatási aránya számottevően elmarad a többi EU-tagországtól. A szóban forgó országok ugyanakkor figyelemreméltó dinamizmusról tettek tanúbizonyságot az elmúlt évek során; jelentős növekedési arányt értek el mind a GDP, mind a termelékenység vonatkozásában, amely révén csökkentek a különbségek. Az alábbi szakasz az egyenlőtlenségek szintjének és tendenciáinak aktuális elemzését mutatja be.

1.1. Az egyenlőtlenségek aránya

1.1.1. GDP: a bővítés fokozza a különbségeket

Az egy főre jutó GDP vonatkozásában a 25 tagállam között jelentkező egyenlőtlenségek nem elhanyagolhatók. Az egy főre jutó GDP szintje (vásárlóerő-paritásban mérve) 2003-ban az EU-átlag 41 %-a (Lettország) és 215 %-a (Luxemburg) között mozgott. Ezt a megközelítést alkalmazva Írország a második leginkább prosperáló ország, mivel a GDP az EU-átlag 132 %-át teszi ki. Az egy főre jutó GDP szintje egyik új tagállamban sem éri el a 25 tagállamú EU átlagának 90 %-át; Lengyelország, Lettország, Litvánia és Észtország, csakúgy mint Románia és Bulgária esetében ugyanakkor még az EU-átlag felét sem.

1.1.2. GDP a régiókon belül

2002-ben – erre az évre vonatkozóan állnak rendelkezésre a legfrissebb regionális adatok – az egy főre jutó GDP a 25 tagállamú EU átlagának 189 %-a és 36 %-a között mozgott a 10 leginkább és legkevésbé prosperáló régió tekintetében. Az EU lakosságának több mint egynegyede vonatkozásában – mindez 64 régiót érint – az egy főre jutó GDP nem éri el az EU-átlag 75 %-át. Az új tagállamokban ez a teljes lakosság 90 %-át érinti, a kivételt Prága, Bratislava, Budapest, Ciprus és Szlovénia régiói képezik. Az EU-15 esetében a lakosság mindössze 13 %-a érintett. Az EU-15 területén belül az alacsony bevétellel rendelkező régiók földrajzilag Dél-Görögországban, Portugáliában, Dél-Spanyolországban és Dél-Olaszországban, továbbá Németország egyesítés utáni új tartományaiban helyezkednek el.

Az átlagos egy főre jutó GDP az EU-ban jelentős csökkenést mutatott a 10 viszonylag szegényebb új tagállammal történt bővítés következtében. Egyes régiókban mindez azt eredményezte, hogy az egy főre jutó GDP meghaladta az EU-25 átlagának 75 %-át, annak ellenére, hogy az EU-15 viszonylatában nem éri el a 75 %-ot. Az EU lakosságának hozzávetőlegesen 3½ %-a él ilyen régiókban. A lakosság további 4 %-a él olyan régiókban, ahol a 2000–2006 közötti időszakban az egy főre jutó GDP nem érte el az EU-15 átlagának 75 %-át, ugyanakkor még a bővítés hatásainak hiánya következtében is meghaladták ezt a szintet.

1.1.3. Foglalkoztatási arány: nagyobb horderejű fejlődésre van szükség

Általánosságban, a tagállamokban a foglalkoztatási arány jóval elmarad a lisszaboni stratégia által 2010-re kitűzött 70 %-os (illetve 2005-re kitűzött 67 %-os) céltól; 2003-ban átlagosan 62,9 %-ot tett ki az EU-25 vonatkozásában. Az arány csupán négy tagállamban – Dániában, Svédországban, Hollandiában és az Egyesült Királyságban – éri el a 70 %-ot, míg Lengyelországban mindössze 51,2 %-ot tesz ki. Mintegy 22 millió további munkahely megteremtésére lenne szükség a 70 %-os célkitűzés megvalósítása érdekében. Az új tagállamokban a foglalkoztatásnak 25 %-os növekedést kellene mutatnia a 70 %-os foglalkoztatási arány eléréséhez, ami 7 millió munkahely megteremtését jelenti.

Regionális szinten a helyzet jóval összetettebb, mint nemzeti szinten. Az EU-25 lakosságának mindössze egynegyede él olyan régiókban, ahol már megvalósult a 70 %-os foglalkoztatási arány célkitűzése; ennek megfelelően a 254 EU-régióból 200 továbbra is elmarad a kitűzött aránytól. A lakosság mintegy 15 %-a olyan régiókban él, ahol az arány nem éri el az 50 %-ot sem. Ezek a régiók elsősorban az új tagállamokban, illetve Spanyolország és Olaszország déli részein találhatók.

A legkevesbé prosperáló régiókra jellemző foglalkoztatási arány továbbra is alacsony értékeket mutat. Az átlagot meghaladó foglalkoztatási arány kevés olyan régióra jellemző, amelyekben az egy főre jutó GDP nem haladja meg az átlag 75 %-át. A foglalkoztatási arány általában magasabb a prosperálóbb régiókban, annak ellenére, hogy néhány kimagasló jóléttel rendelkező régióban továbbra is alacsony a foglalkoztatási arány (erre példa Olaszország északi része).

1.1.4. Termelékenység: a közelmúltra jellemző javuló tendenciák

A termelékenység vonatkozásában a tagállamok közötti különbségek szembetűnőbbek, mint a foglalkoztatási arány vonatkozásában. A termelékenység nemzetközi szintű összehasonlítása (az egy foglalkoztatott főre eső GDP-ben mérve) rendszerint az aktuális átváltási árfolyamok tekintetében történik, mivel ezek pontosan tükrözik a versenyképességgel kapcsolatos helyzetet. E tekintetben a tagállamok közötti különbségek igen jelentősek; Lengyelország és a balti államok az EU-25 átlagának 30 %-át sem érik el, míg Luxemburg és Írország meghaladják a 150 %-ot. A tíz új tagállam a rangsor alsó részén, elkülönülve helyezkedik el; míg az EU-15 országainak mindegyikében – Portugália kivételével – a termelékenység meghaladja az egyes új tagállamokra jellemző mutatókat. Így az utóbbi években tapasztalható ütemes termelékenységi növekedés ellenére a konvergencia megvalósításának továbbra is szükséges eleme a termelékenység és a foglalkoztatás fokozása.

A PPS-ben kifejezett termelékenységi különbségek jóval korlátozottabbak (a PPS-kiigazítás bevett gyakorlatnak számít a GDP-adatok összehasonlításakor; ennek célja az életszínvonal az országok közötti eltérő árszínvonal figyelembevételével történő pontosabb megállapítása).

Regionális szinten a magasabb termelékenységi szint magasabb GDP-szinttel párosul, ami rámutat e változó gazdasági teljesítményben játszott kulcsfontosságú szerepére (ezek az adatok nem tartalmazzák a holland és portugál régiókat). A foglalkoztatási arányt illetően a GDP ilyen jellegű vonatkozása kevésbé jelentős, annak ellenére, hogy a kedvező kölcsönhatás nyilvánvaló. A termelékenységi szintekben tapasztalható, az EU-átlaghoz viszonyított különbségek sokkal jelentősebbek, mint a foglalkoztatási arány esetében; a termelékenység 15 régióban nem érte el az EU-átlag 25 %-át, két régióban pedig még a 20 %-ot sem. A rangsor felső részét tekintve a termelékenység a régiók túlnyomó többségének esetében meghaladja az EU-átlagot, amennyiben azt az egy főre jutó GDP hasonló tendenciája kíséri.

1.2. Az egyenlőtlenségek tendenciái

A 90-es évek közepétől kezdődően az EU-ban tapasztalható mindössze évi 2 %-os átlagos növekedés aggodalomra adott okot, annak ellenére, hogy Írország, Luxemburg, Görögország, Finnország és Spanyolország magasabb értékeket mutatott fel. Az átlagos növekedési ütemet olyan meghatározó gazdaságok gyenge teljesítménye befolyásolta, mint Olaszorszáé és Németorszáé. Az új tagállamok gazdasága azonban sokkal ütemesebb növekedést tanúsított; a balti államokat hozzávetőlegesen évi 6 %-os növekedés jellemezte.

Az új tagállamok esetében tapasztalt ütemes növekedés jelentős termelékenységbeli növekedéssel párosul, amelyet rendszerint a legrosszabb esetben a foglalkoztatás csökkenése, a legjobb esetben csekély foglalkoztatásbeli növekedés kísért. Mindez tükrözi a szerkezetátalakítás folyamatát, amely során az általános termelékenység a foglalkoztatás rövid távú növekedése hiányában növekszik. Ebből adódóan a viszonylag magas munkanélküliségi

arány gyakran áll összefüggésben a foglalkoztatási arány csökkenésével (legjellemzőbben Lengyelországban, a Cseh Köztársaságban és Szlovákiában).

Másrészt Írországból és Luxemburgban viszonylag nagyfokú foglalkoztatásbeli növekedés valósult meg, ami kisebb mértékben érvényes Spanyolországra, Hollandiára és Finnországra is, amely országok esetében mind a foglalkoztatás, mind a termelékenység növekedést mutat.

A legmagasabb GDP-növekedéssel rendelkező régiók (1995–2002 között) a lendületes növekedést felmutató országokban találhatók, így például Írországból, a balti államokban, Szlovákiában és Lengyelországban. A csekély növekedést felmutató régiók Németországban és Olaszországban találhatók. Ugyanakkor a legtöbb országról elmondható, hogy a regionális növekedési ütem szembetűnő eltéréseket mutat; ez egyértelműen vonatkozik az új tagállamokra, csakúgy mint az olyan országokra, mint az Egyesült Királyság és Finnország. Németországban az alacsony nemzeti szintű növekedés ugyancsak jelentős regionális különbségekkel párosul. Olaszországban azonban a növekedés egyformán alacsony valamennyi régió esetében.

Általánosságban megállapítható, hogy az egyenlőtlenségek 1995 óta csökkenő tendenciát mutatnak az EU-ban. Ez a csökkenés gyorsabb ütemben zajlik az országok, mint a régiók vonatkozásában, ugyanakkor a régiók közötti egyenlőtlenségek számos tagállamban növekedő tendenciát mutatnak.

Az egy főre jutó GDP vonatkozásában a tagállamok között jelentkező egyenlőtlenségek továbbra is számottevők, és sok tagállam vonatkozásában egy generációt meghaladó folyamatos és ütemes növekedésre van szükség az óriási különbségek áthidalása érdekében. A folyamat a legkevésbé prosperáló országok viszonylagos helyzetének a fokozott növekedési ütem révén elért javulásával 1995-ben már megkezdődött. Következmenyképpen csökkentek az egy főre jutó GDP-re vonatkozó egyenlőtlenségek.¹

Az egyenlőtlenségek regionális aránya meghaladja a nemzeti szintet, de a tendencia esetükben is csökkenő.² Míg a legkevésbé prosperáló régiók többségében általánosan fokozottabb növekedés tapasztalható, megjegyzendő, hogy ez időszak folyamán a legprosperálóbb régiók is jó teljesítményt mutattak. Így ez időszak folyamán mind a legkevésbé, mind a leginkább prosperáló régiók teljes GDP-hez való hozzájárulása megemelkedett.

Az EU-25 lakosságának 10 %-a él a legkevésbé jómódú régiókban, amelyek 2002-ben a teljes GDP mindössze 2,2 %-át biztosították; 1995-ben ez a hozzájárulás 1,5 %-ot tett ki. Ezzel szemben a regionális lakosság leginkább prosperáló 10 %-a 2002-ben a GDP 18,3 %-át biztosította, ami az 1995-ös 18 %-kal összevetve növekedést mutat. Ennek értelmében a leginkább és a legkevésbé prosperáló régiók GDP-hozzájárulásának aránya ez időszak folyamán 12-ről 8,5-re csökkent.

Az 1995 és 2001 közötti növekedés termelékenységi és foglalkoztatási szempontú elemzése rámutat, hogy a jó gazdasági teljesítmény alappillére a termelékenység. A foglalkoztatás növekedése szintén egyértelműen kedvező hatással van a GDP növekedésére, de a kölcsönhatás az esetleges feltételezésekkel ellentétben kevésbé szisztematikus. Ez részben tükröződik a lendületes növekedést megvalósító – elsősorban az új tagállamokban található –

¹ Az EU 25 tagállamára jellemző standard hiba például az 1995-ös 22,8-ról 2003-ra 18,1-re csökkent.

² A standard hiba 2002-ben 27,3 volt, azonban ez az érték alacsonyabb, mint az 1995-ös 29,3.

régiók alacsony foglalkoztatási arányában, különösen a balti országok, Szlovákia és egyes görög régiók vonatkozásában. Mindez jelezheti a fejlődés és a szerkezetátalakítás folyamatának egy adott állomását.

Ugyanezt a számítási megközelítést alkalmazva viszonylag összehasonlíthatóvá válnak a tagállamokon belüli belső egyenlőtlenségek. A lakosság 20 %-át magában foglaló régiók nemzeti GDP-hez való hozzájárulásának összehasonlítása erőteljesen csökkenti azokat az összehasonlíthatósággal kapcsolatos problémákat, amelyek a tagállamok régióinak eltérő számából és méretéből adódnak. Ez az elemzés négy új tagállamot foglal magába.

Ebből a szempontból Magyarországon tapasztalhatók a legszembetűnőbb egyenlőtlenségek, itt a regionális lakosság legprosperálóbb 20 %-a 2,6-szoros hozzájárulást biztosított a GDP-hez, mint a legkevésbé prosperáló. E számadat 1995 óta a legszármottevőbb emelkedést szintén Magyarországon mutatja. A Cseh Köztársaság, Szlovákia, az Egyesült Királyság és Belgium szintén jelentős belső egyenlőtlenségekkel rendelkeznek, míg ezek szintje Görögország, Németország, Hollandia, Finnország és Svédország tekintetében a legalacsonyabb.

Olaszország az egyetlen ország, ahol ez az arány szármottevően csökkent az elmúlt időszakban, ugyanakkor Spanyolország és Ausztria is enyhe csökkenést mutatott e téren. Magyarországtól eltekintve a belső egyenlőtlenségek jelentős mértékben emelkedtek a további három új tagország közül kettő esetében – Szlovákia kivételével –, akárcsak az Egyesült Királyságban és Svédországban (az utóbbi esetében viszonylag csekély emelkedés tapasztalható). Általánosságban nem tekinthető szokatlan jelenségnek, hogy a felzárkózás folyamatában lévő gazdaságok a belső egyenlőtlenségek növekedését tapasztalják; kezdetben a folyamat a növekedés bizonyos földrajzi terület(ek)re történő összpontosításával jár, amelyet a későbbi szakaszokban kiegyensúlyozottabb fejlődés követ.

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az EU-n belül a városi térségek és a vidéki térségek közötti egyenlőtlenségek a bővítés következményeként általánosságban növekedést mutattak.

Az EU-n belüli egyenlőtlenségek jelenlegi aránya határozottan alátámasztja az aktív kohéziós politika szükségességét. Ugyanakkor a kohéziós politika, továbbá a vidékfejlesztési politika munkahelyteremtésre és növekedésre összpontosító javasolt reformja óriási jelentőséggel bír a jelenlegi politikai háttér szempontjából. A reformnak segítséget kell nyújtania a lisszaboni stratégia nem megfelelő megvalósításának orvoslatában, amely gyengítette az Unió reakcióját a GDP és a foglalkoztatás növekedésére. A javasolt reform értelmében továbbra is zajlik az aktív kohéziós politika a legkevésbé prosperáló régiókon kívül, annak érdekében, hogy lendületet biztosítson a lisszaboni stratégia számára a növekedés és a foglalkoztatás tekintetében. Mindez amellet, hogy pénzügyi ösztönzőket biztosít a szóban forgó politikai intézkedések számára, előmozdítja a helyi szintű politikai ösztönzést is.

2. AZ EU KOHÉZIÓS POLITIKÁJA ÉS A LISSZABONI STRATÉGIA 2000–2006 KÖZÖTT

2.1. Strukturális alapok és a lisszaboni stratégia³: átfedő célkitűzések

Egy nemrégiben készült értékelés⁴ hangsúlyozza a 2000-ben megalapozott lisszaboni stratégia és a kohéziós politika kiadásainak prioritásai közötti hasonlóságokat. Az elemzés rámutat, hogy a lisszaboni típusú beruházások strukturális alapokból származó támogatásának aránya gyakran meghaladja az 50 %-ot azon programok esetében, amelyek értékelésére már sor került. Az átfedés mértéke jóval magasabbnak tűnik a viszonylag prosperálóbb régiókban, míg ezzel szemben alacsonyabb a kevésbé fejlett régiókban. A helyzeten változtat, amennyiben figyelembe vesszük a közlekedés és az energia terén történt beruházásokat, amelyek a tagállamok határozata értelmében, a Bizottság növekedési és munkahely-teremtési menetrendjavaslata (lásd a 3.3 szakaszt) alapján 2005 márciusában módosított lisszaboni stratégia részét képezik.

Az irányítást illetően a megítélés szerint a strukturális alapok decentralizált elosztási rendszere fokozottabb szinergiákat tett lehetővé az EU-szinten meghatározott globális politikai célkitűzések – mint például a lisszaboni stratégia – és a régiók specifikus szükségletei és helyzete között. Ezzel párhuzamosan a kohéziós politika a különböző szereplői révén képes egyrészt elősegíteni, hogy a régiók magukénak érezzék a lisszaboni stratégiát, másrészt különböző feltételek között összetett fejlesztési feladatokat teljesíteni.

Az értékelésben foglalt főbb ajánlások a következők voltak:

- Specifikus prioritásokra való tematikus összpontosítás a regionális versenyképességre gyakorolt közvetlen jótékony hatás érdekében.
- Tapasztalatcserék lebonyolítása a politikákkal kapcsolatos ismeretek régiók közötti átadásának előmozdítása érdekében, amely hatékonyan támogatja a regionális innovációs rendszerek létrehozását. A tanulmány e vonatkozásban hangsúlyozza, hogy a politikai ismeretátadás nem automatikus, hanem aktív szervezést tesz szükségessé.

2.2. Félidős értékelés: alkalom a kiigazításokra

A strukturális alapok jelenlegi EU-15 vonatkozású programozási időszakra eső félidős értékelésének folyamata 2004-ben lezárult, amely a 2003-ban lezajlott félidős értékelést követően magába foglalta a teljesítéshez kötött tartalék felosztását. A félidős értékelések az irányító hatóságok felelősségi körébe tartozóan, ugyanakkor a nemzeti hatóságokkal és a Bizottsággal együttműködésben zajlottak. A folyamat két szakaszból állt:

- (1) Félidős értékelések: A strukturális alapok lisszaboni célkitűzések megvalósítására irányuló hozzájárulásának értékelése rámutatott, hogy a beruházások általában olyan szektorokat céloznak, amelyek fontosak a lisszaboni célkitűzések megvalósítása szempontjából.
- (2) A teljesítéshez kötött tartalék elosztása: A teljesítéshez kötött tartalék a 2000–2006 közötti programozási időszak innovációja. Valamennyi célkitűzést érintően a

³ A 2001-es göteborgi Európai Tanács ezeket a célkitűzéseket egy környezeti vonzattal egészítette ki.

⁴ „A strukturális alapok lisszaboni stratégiához való hozzájárulásainak tematikus értékelése” című kiadvány, kiadta a Dán Technológiai Intézet, 2005. február.

Bizottság az érintett tagállammal folytatott részletes konzultációt követően több mint 8 milliárd eurót juttatott sikeres programok vagy prioritások számára.

A félidős értékelés a szociális és gazdasági helyzet, illetve a munkaerőpiac változásainak összegzése mellett lehetőséget szolgáltatott a különböző programok kiigazítására. Ez számos prioritást élvező terület esetében minőségi változást eredményezett, és a jelenlegi programozási időszak tapasztalatainak, valamint az egyes tagállamok specifikumainak összegzésével párhuzamosan lehetőséget biztosított a módosított európai foglalkoztatási stratégia (EES) prioritásaihoz és a lisszaboni célok megvalósításához való hatékonyabb hozzájárulásra.

A teljesítéshez kötött tartalékot számos tagállam a tudásalapú gazdaság kutatóintézetek és vállalkozások közötti együttműködés révén megvalósuló támogatásának fokozására, vállalkozói csoportok és kutatási központok fejlesztésére, szélessávú hozzáférésekre irányuló beruházásokra, regionális innovációs stratégiák, valamint a kutatók képzésének fejlesztésére, valamint alkalmazott kutatási projektekre használta fel. A teljesítéshez kötött tartalék révén sor került az induló vállalkozások, a kis- és innovatív vállalkozások támogatására, ipari parkok kialakítására, konzultációs támogatásra és néhány tagállamban kockázati tőkebefektetés finanszírozásával kapcsolatos intézkedések bevezetésére.

A gazdasági növekedést és versenyképességet előmozdító intézkedéseket különösen a 2. célkitűzés erősítette meg, mindemellett az oktatás és a szakképzés továbbra is jelentős részét képezik az 1. és 2. célkitűzéssel kapcsolatos programok többségének. Az 1. célkitűzéssel kapcsolatos programok továbbra is hagyományos projektekre – így a közlekedésre és egyéb infrastruktúrákra – irányulnak, annak ellenére, hogy néhány, jelentős 1. célkitűzéshez fűződő területre összpontosító tagállam nagyobb hangsúlyt fektet a kutatásra és az innovációra.

A 3. célkitűzés keretén belül a kezdeti stratégiák továbbra is érvényesnek tekinthetők a módosított európai foglalkoztatási stratégia (EES) és a foglalkoztatásra vonatkozó ajánlások figyelembevételével. A változások többsége a programok egyszerűsítésére, a szociális és gazdasági kihívásoknak való megfelelés fokozott rugalmasságára és a szükségletek figyelembevételére irányul.

2.3. Kohéziós politika az új tagállamokban: lendületes kezdés

Az Európai Bizottság 2004 júniusában hivatalosan elfogadta a strukturális alapok által támogatandó stratégiákat meghatározó programokat a tíz új tagállam vonatkozásában. A Kohéziós Alap juttatásaival együtt a strukturális alapok a 10 új tagállam részére több mint 24 milliárd euróhoz biztosítanak hozzáférést az európai költségvetésből 2004 és 2006 között, amelynek több mint egyharmadát (8,5 milliárd EUR) a Kohéziós Alapnak utalták ki. Ezáltal a Kohéziós Alap jelentősége megnőtt (a strukturális támogatások eddig közel egytizedét, jelenleg egyharmadát teszi ki). Egyes tagállamok – így Ciprus, Észtország, Lettország és Szlovénia – esetében a Kohéziós Alapból származó támogatások a strukturális támogatások összességének közel felét képviselik.

Az alapok nem kizárólag a gazdasági és szociális fejlesztéssel kapcsolatos beruházásokat támogatják, hanem az igazgatási kapacitás megerősítését szolgáló technikai segítségnyújtásra vonatkozó intézkedéseket is. Az új tagállamokban zajló programok számos, a körülményeket figyelembe vevő prioritást tartalmaznak, amelyek magukban foglalnak az üzleti versenyképesség fokozására, a humán erőforrás fejlesztésére, az alapvető infrastruktúrára, a környezeti feltételekre, valamint a vidékfejlesztésre és/vagy a halászati erőforrások

fejlesztésére vonatkozó intézkedéseket. A vidékfejlesztési politikák a területi kohéziós célkitűzésekre és a lisszaboni célokra összpontosítanak.

Az Európai Szociális Alap támogatást biztosít valamennyi új tagállam számára annak érdekében, hogy a munkaerőpiac és a foglalkoztatással kapcsolatos nehézségeket az európai foglalkoztatási stratégiával összhangban közelítsék meg. A munkaerőpiac területén jelentkező problémákat – amelyekre az EU foglalkoztatási célkitűzéseinek megvalósítása felé tett előrelépés érdekében valamennyi új tagállamnak megoldást kell keresnie – a foglalkoztatási politikáról szóló közös értékelésben előre meghatározták. Az európai foglalkoztatási stratégia keretében meghatározott prioritásokat az Európai Szociális Alap ülteti át konkrét finanszírozási prioritásokká és intézkedésekké, ezek közé tartoznak a társadalmi integrációval kapcsolatos intézkedések is. Ezek a prioritások a munkakészségeket a változó munkaerőpiacok igényeihez igazítva nagymértékben növelik a foglalkoztatást és a munkaerő-kínálatot, egyúttal biztosítva azt is, hogy a munkaerőpiac működése támogatja a gazdaság jelenleg zajló szerkezetátalakítását.

2.4. Adicionalitás

Az adicionalitás elvének célkitűzése annak biztosítása, hogy a strukturális alapok inkább kiegészítsék, mintsem helyettesítsék a gazdasági és szociális kohéziót előmozdító nemzeti erőfeszítéseket. A strukturális közkiadások átlagos éves szintjének reálértéken legalább meg kellett egyeznie a megállapított alapértékkel.

A 2000–2002 közötti időszakra vonatkozó adicionalitás félidős vizsgálata 2004 végén fejeződött be az EU-15 tekintetében. A tizenhárom, az 1. célkitűzés által legalább részben érintett tagállam közül kilenc felelt meg az adicionalitás elvének, míg négy tagállam (Németország, Franciaország, Írország és Olaszország) esetében ez nem teljesült. Az olyan országok, mint az Egyesült Királyság és Görögország túllépték a kiadásokkal kapcsolatos célkitűzésüket. A legmagasabb közkiadásokkal rendelkező Németország és Olaszország tekintetben nem teljesítették célkitűzéseiket, ami a közberuházások vártnál alacsonyabb mértékét eredményező kedvezőtlenebb makrogazdasági feltételeknek tudható be. Ugyanakkor az adicionalitás kritériumainak tiszteletben tartása érdekében a két szóban forgó országnak, csakúgy mint Franciaországnak és Írországnak, a programozási időszak fennmaradó éveiben strukturális közkiadásaik szintjét összhangba kell hoznia a strukturális alapokról szóló általános rendelet 11. cikke értelmében előírt szinttel. A strukturális alapok általában jelentős kiegyenlítő hatással bírnak a közberuházások magas szinten tartását tekintve, amely összeegyeztethető a rendezett államháztartást biztosító erőfeszítésekkel.

A kilenc, az 1. célkitűzés vonatkozásában támogatható új tagállam (Ciprusra a 2. célkitűzés érvényes) 2003 végére befejezte az előzetesen teljesítendő feladatokat. Az eredmények rámutattak, hogy a hazai strukturális kiadások a jövőben is elérik, vagy meghaladják a jelenlegi szintet. Mivel az előző időszak vonatkozásában nem álltak rendelkezésre olyan adatok, amelyeket strukturális közkiadások alapértékének lehetett volna tekinteni, az utóbbi évekre vonatkozó, eredményekkel alátámasztott adatok felhasználására került sor. Ennek célja a strukturális közkiadások célzott alapértékének 2004–2006 közötti meghatározása. A jövő kihívását annak biztosítása jelenti, hogy a kiadások ütemezése a gyakorlatban is megvalósuljon.

3. A KOHÉZIÓS POLITIKA JÖVŐJE ÉS A NÖVEKEDÉSI ÉS MUNKAHELY-TEREMTÉSI MENETREND

A harmadik kohéziós jelentés 2004. februári közzétételét és a strukturális alapokra és eszközökre tett júliusi rendeletjavaslatokat követően a múlt év folyamán megélénkült a 2006 utáni kohéziós politika reformját érintő eszmecsere. Az eszmecserének további lendületet adott, hogy az Európai Tanács 2005 márciusában jóváhagyta a Bizottság lisszaboni stratégia újraindításáról szóló javaslatait.

3.1. Az egyéb EU-intézmények és szervek véleménye

A Bizottság a kohéziós politika reformját érintő jogalkotási javaslatainak fő elemeiről szóló eszmecseré 2005 folyamán folytatódott az Európai Parlament, a Régiók Bizottsága és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság szintjén. Az Európai Parlamentben zajló eszmecserék a Bizottság javaslatának messzemenő támogatását tükrözték. Az Európai Parlament mindemellett részletes elemzést végzett a 2007–2013 közötti időszakra szóló pénzügyi tervvel kapcsolatban, elsősorban a kibővült Unió 2007–2013 közötti politikai kihívásaival és költségvetésével foglalkozó, az Európai Parlament politikai prioritásainak a jövőbeli pénzügyi tervek szempontjából történő meghatározása céljából létrehozott ideiglenes bizottság jelentése alapján. Ez a bizottság hangsúlyozta annak szükségességét, hogy a kibővült Európai Unió rendelkezzen a szociális és területi kohézió biztosítása, valamint a gazdasági növekedés és a munkahelyteremtés képességével. Az Európai Parlament regionális fejlesztéssel foglalkozó bizottsága (REGI) szintén aktív szerepet vállalt a Bizottságnak az általános, az Európai Regionális Fejlesztési Alappal (ERFA), az Európai Szociális Alappal (ESZA) és a Kohéziós Alappal kapcsolatos rendeletekről szóló javaslatait érintő jelentések elkészítésében.

A Régiók Bizottsága és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye szintén roppant biztató volt, különösen a strukturális pénzeszközök megfelelő pénzügyi csomagjának szükségessége, illetve a strukturális politika – az azzal kapcsolatos nemzeti szintű igények kiküszöbölésével történő – európai szintű megvalósítása tekintetében. A Bizottság javaslataiban szereplő, a kohéziós politika és a lisszaboni stratégia közötti koherencia megerősítése szintén egyetértő fogadtatásban részesültek.

3.2. A kohéziós politika eseményei: a kulcsfontosságú szereplők nagyarányú mozgósítása

A Bizottság javaslatait számos európai, nemzeti és regionális szintű eszmecsere keretében vitatták meg, és azok messzemenő támogatást kaptak. Valamennyi szereplő hozzájárult az eszmecserék magas színvonalához, amely 2004 őszére vált intenzívebbé az EU-intézmények szintjén. Az Európai Bizottság számos tevékenységgel és rendezvénnyel segítette elő az eszmecserét, amelyek közül néhányat az alábbiakban kiemelünk. Ez a megközelítés gondoskodott arról, hogy a vita átlátható és lendületes legyen; mindezt az érintett felek is nagyrabecsülték a folyamat során.

A főbb események leírását a melléklet (8. táblázat) tartalmazza.

3.3. A tavaszi Európai Tanács: a régiók a lisszaboni folyamat középpontjában

A fentiekben szereplőknek megfelelően a 2005. március 22–23-i tavaszi Európai Tanács számos ajánlást bocsátott ki a lisszaboni stratégia növekedési és munkahely-teremtési

menetrendjének újraindításáról. Az Európai Tanács az EU kohéziós politikája szempontjából is óriási jelentőséggel bírt, mivel a legmagasabb politikai szinten ismerte el annak jelentőségét a lisszaboni stratégia megvalósítása szempontjából.

Számos kulcsfontosságú kérdés merül fel a tavaszi Tanács következtetései alapján. Egyrészt azt az ajánlást tette, hogy az EU mozgósítsa a megfelelő nemzeti és közösségi forrásokat, beleértve a kohéziós politikát a stratégia három vetületén – gazdasági, szociális és környezeti – belül. Másrészt arra ösztönözte többek között a regionális és helyi szereplőket, hogy fokozottabban érezzék sajátjuknak a stratégiát és aktív részeseivé váljanak a lisszaboni célkitűzések megvalósításának. Az olyan területeket érintően, mint az innováció, a KKV-k támogatása, a kockázati tőkebefektetés finanszírozásához való hozzáférés és a csúcstechnológiát képviselő induló vállalkozások, a tavaszi Európai Tanács következtetései szerint regionális és helyi szintű innovációs központokra és partnerségekre van szükség. A tavaszi Európai Tanács ezzel párhuzamosan hangsúlyozta a közösségi pénzeszközök és az EBB közötti fokozott szinergiák jelentőségét a vidékfejlesztési projektekkel kapcsolatban.

A negyedik ajánlás értelmében az állami támogatások általános szintje csökkenésének a támogatások egyes horizontális célkitűzésekre irányuló átcsoportosításával kell párosulnia, ilyenek a kutatás, az innováció, az integrációra törekvő információs társadalom és a magasabb szintű beruházásokat és az egyenlőtlenségek csökkenését eredményező humán erőforrás, a lisszaboni célkitűzésekkel összhangban. Az ötödik ajánlás az infrastrukturális beruházások szükségességét tartalmazta, a gazdasági, szociális és környezeti szempontú növekedés és konvergencia elősegítése érdekében. Emellett hangsúlyt kapott a transzeurópai közlekedési hálózat 30 prioritást élvező projektjének véglegesítése, csakúgy mint az energiahatékonyságot fokozó intézkedések fontossága. A hatodik ajánlás az aktívabb foglalkoztatáspolitikával járó fokozottabb munkahelyteremtésre összpontosít. Végezetül, az Európai Tanács arra a következtetésre jutott, hogy a tagállamoknak közösségi szintű integrált iránymutatások alapján, illetve a regionális és nemzeti partnerekkel folytatott konzultációt követően kell nemzeti szintű, a növekedéssel és a munkahelyteremtéssel kapcsolatos reformprogramokat kialakítaniuk.

3.4. A közösségi stratégiai iránymutatások 2007–2013 között

A lisszaboni stratégiának a kohéziós politikára vonatkozó programok következő generációjának keretében történő megvalósítása kapcsán a Bizottság egy fokozottan stratégiai megközelítésre tett javaslatot, amely az annak biztosítására irányuló erőfeszítéseit tükrözi, hogy a programok határozottan a növekedésre és a munkahelyteremtésre összpontosítsanak. A Tanács határozata és az Európai Parlament véleménye alapján közösségi szintű stratégiai iránymutatásokat dolgoznak ki, amelyek a kereteket az egyes tagállamok szintjén alakítják ki, és az azokról folyó tárgyalások partneri viszonyban és az eltérő nemzeti és regionális igények és körülmények figyelembevételével zajlanak majd. A nemzeti stratégiai hivatkozási keretrendszer célja olyan egyértelmű prioritások meghatározása a tagállamok és a régiók számára, amelyek alátámasztják a kohéziós politika és a lisszaboni stratégia közötti szinergiákat, valamint fokozzák az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatás és az európai foglalkoztatási stratégia közötti összhangot. Az egyéb közösségi politikákkal és prioritásokkal való összhangot többek között az olyan területeken növelik, mint a verseny, a kutatás⁵, a

⁵ A Bizottság közleménye – A tudás Európai Kutatási Térségének (EKT) építése a növekedés érdekében, COM(2005)118.

környezet, a közlekedés és az energiapolitika, beleértve az olyan szerkezetátalakításhoz fűződő problémákat, mint például a kereskedelmi nyitottság.

Javaslat született a stratégiai tervezésre vonatkozó hasonló megközelítésre, a jövőbeli vidékfejlesztési politika kapcsán. A vidékfejlesztéssel kapcsolatos tevékenységek célja a módosított lisszaboni stratégia növekedési és munkahely-teremtési menetrendjéhez, a fenntartható területgazdálkodáshoz, valamint a vidéki térségek életminőségéhez való hozzájárulás.