



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 12.6.2006
COM(2006) 281 végleges

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE

**A növekedési és foglalkoztatási stratégia és az európai kohéziós politika reformja
Negyedik helyzetjelentés a kohézióról**

{SEC(2006)726}

TARTALOMJEGYZÉK

1.	Gazdasági és szociális egyenlőtlenségek a kibővült unióban	3
1.1.	Lassú, de várhatóan gyorsuló növekedés	3
1.2.	Egyenlőtlenségek	4
1.2.1.	GDP – az új tagállamok ugyan gyorsabb növekedést mutatnak, de a konvergencia még mindig csak hosszú távú kilátás.....	4
1.2.2.	Foglalkoztatás – 24 millió új munkahelyre van szükség a 70 %-os cél eléréséhez	4
1.3.	Az egyenlőtlenségek tendenciái	4
1.3.1.	Egyenlőtlenségek a célkitűzések között	4
1.3.2.	...és az egyes célkitűzéseken belül	5
1.3.3.	A K+F és az IKT hozzájárulása a fenntartható növekedéshez.....	6
2.	Az EU kohéziós politikájának legutóbbi fejleményei.....	7
2.1.	Költségvetés-végrehajtás 2005-ben – rekordszintű kötelezettségvállalások	7
2.2.	A közösségi kohéziós stratégiai iránymutatások 2007–2013 között.....	7
2.3.	„A kohéziós politika és a városok: hozzájárulásuk a régiók növekedéséhez és foglalkoztatásához”	8
2.4.	A kohéziós politika a növekedési és foglalkoztatási stratégia középpontjában	8
2.5.	Források: az Európai Tanács 2005. decemberi következtetéseinek összefoglalása.....	9
2.6.	Újítások a kohéziós politika új programjaiban.....	10
2.6.1.	JASPERS	10
2.6.2.	JEREMIE	11
2.6.3.	JESSICA	11
2.6.4.	A közszolgáltatások modernizálása	11
2.7.	Vidékfejlesztési stratégiai iránymutatások és az Európai Halászati Alap	12

Bevezetés

Az EU kohéziós politikájának fejlődése szempontjából a harmadik helyzetjelentés 2005. tavaszi közzététele óta eltelt időszak három szempontból is jelentős volt. Először, mert – a 2004. májusi történelmi bővítés után – az új tagállamokban 2005-ben felgyorsult a kohéziós programok végrehajtása, és már láthatók a végrehajtás első teljes évének eredményei. Másodszor, mert komoly haladás történt a 2007–2013-as programozási időszak előkészítésében. Nevezetesen a 2007–2013-as pénzügyi tervről szóló, 2006. május 17-én a Parlament, a Tanács és a Bizottság által aláírt intézményközi megállapodás megalapozta a tagállamok és a régiók azon törekvéseit EU-szerte, hogy az új programok előkészítése terén előrelépjenek. Ezen kívül a Bizottság is elfogadott számos alapvető dokumentumot, hogy megteremtse a munka alapját (ezek közé tartozik a közösségi kohéziós stratégiai iránymutatások tervezete, a közösségi vidékfejlesztési stratégiai iránymutatások tervezete és a 2007–2013-as regionális állami támogatásokról szóló iránymutatások). Harmadszor, mert 2005-ben olyan kulcsfontosságú politikai döntések születtek a legmagasabb szinten, amelyek a kohéziós politikát helyezték az Unió növekedési és foglalkoztatási menetrendjének („lisszaboni stratégia”) középpontjába.

A negyedik helyzetjelentés ezekre a témákra összpontosít. Először felvázolja a helyzetet, és bemutatja a jelenlegi tendenciákat, illetve a tagállamok és a régiók közötti egyenlőtlenségeket. Ezt a politikai keretek főbb fejleményeinek felvázolása követi, többek között a 2007–2013-as pénzügyi tervhez fűződő kohéziós politika forrásairól szóló megállapodás.

1. GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS EGYENLŐTLENSÉGEK A KIBŐVÜLT UNIÓBAN

Ez a szakasz pillanatfelvétel a szociális és gazdasági tendenciákról és az egyenlőtlenségek mértékéről. Új bizonyítékot tartalmaz a GDP, a növekedési ütemek és a foglalkoztatás terén tapasztalható egyenlőtlenségeket meghatározó tényezőkre, mégpedig a K+F kiadásokba és az információs társadalomba befektetett összegek összefüggésében.

1.1. Lassú, de várhatóan gyorsuló növekedés

Az Unió gazdaságát 2005-ben tartós lassú növekedés jellemezte a korábbiakhoz képest. 2000 és 2004 között az EU 25 tagállamának GDP-növekedése átlagosan valamivel évi 1½ % fölött volt. Jelentős különbségek tapasztalhatók uniószerre: a legjobb teljesítményt javarészt a legkevésbé jómódú tagállamok érték el, nevezetesen a balti államok és Szlovákia, de hasonló tendenciák jellemzik Görögországot és Írországot is, valamint a csatlakozó Romániát és Bulgáriát. A legalacsonyabb növekedési ütem több, viszonylag jómódú tagállamban figyelhető meg, többek között Németországban, Dániában, Olaszországban, Hollandiában és Portugáliában valamint Máltán, ahol a növekedés nem érte el az évi 1 %-ot.

Az Európai Bizottság előrejelzése EU-szerte több mint 2 %-os növekedést vetít előre 2005 és 2007 között. A növekedés várhatóan meghaladja a 3 %-ot a 25 tagállamból 16-ban, valamint Romániában és Bulgáriában. A növekedés várhatóan nem fogja a 2 %-ot sokkal – esetleg semennyivel sem – meghaladni Németországban, Olaszországban, Franciaországban, Belgiumban, Hollandiában, Ausztriában, Dániában, Portugáliában és Máltán. A 27 tagú EU lakosságának több mint fele ezekben az országokban él.

1.2. Egyenlőtlenségek

1.2.1. GDP – az új tagállamok ugyan gyorsabb növekedést mutatnak, de a konvergencia még mindig csak hosszú távú kilátás

A tizenhárom kohéziós ország viszonylag gyors növekedése a legtöbb EU15 országhoz képest (évi 3,6 % az EU15-ök átlagos 2,2 %-ával szemben, az 1995–2005 időszakban mérve) arra mutat, hogy a bevételek terén történt ugyan konvergencia; ugyanakkor a bevételek közötti különbség nagysága miatt még sok évnek kell eltelnie, amíg jelentős mértékben sikerül csökkenteni a csoport tagjaira jellemző hátrányt. Mindazonáltal néhány új tagállam máris elérte az EU15 legkevésbé jómódú tagjának szintjét, és ehhez hasonlóan a spanyol egy főre jutó bevétel szintjei is közelednek az olasz és német szintekhez.

1.2.2. Foglalkoztatás – 24 millió új munkahelyre van szükség a 70 %-os cél eléréséhez

2004-ben 0,6 %-kal növekedett a foglalkoztatás az EU-ban. Az átlagos teljes foglalkoztatási szint¹ 0,4 százalékponttal 63,3 %-ra emelkedett (64,7 % az EU15-ben és 56,0 % az EU10-ben). Az EU még mindig alatta marad a – 2010-ig elérendő – 70 %-os lisszaboni foglalkoztatási célnak, jóllehet viszonylag magas a foglalkoztatási szint növekedési üteme. 1998 és 2004 között csaknem 10 millió további munkahely keletkezett az EU25-ben (az EU27-ben – a romániai foglalkoztatottság jelentős csökkenése miatt – némileg kevesebb). Ennek a növekedésnek valamivel több mint fele az 1998–2000 közötti időszakban következett be, míg 2000 és 2004 között 4½ millió munkahely jött létre. A legutóbbi években Lengyelországban, Németországban és Romániában is csökkent a munkahelyek felszámolódásának tendenciája, ami 2000 óta ellentétes mértékben járult hozzá az EU27 teljesítményéhez, hiszen a 2000–2004-es időszakban csaknem 1½ millióval csökkent a foglalkoztatás ezekben az országokban.

A 70 %-os foglalkoztatási cél eléréséhez 24 millió további munkahelyre volna szükség az EU27-ben – ez a jelenlegi foglalkoztatási szint mintegy 12 %-os növekedését jelentené. Az új tagállamokban valamint Romániában és Bulgáriában – a legtöbb nagy országban, különösen Lengyelországban és Bulgáriában tapasztalható kitaróan alacsony foglalkoztatási szint következtében – a szükséges teljes növekedés a jelenlegi foglalkoztatási szintnek mintegy 25 %-a.

1.3. Az egyenlőtlenségek tendenciái

A következőkben a helyzet és a tendenciák vizsgálata olvasható, a kohéziós politika által 2007–2013-ig megcélzandó különböző csoportokra és régiókra tekintettel, összhangban a Bizottság 2004. júliusi azon javaslataival, amelyeket az Európai Tanács 2005. decemberi ülésén létrejött tagállamok közötti megállapodás is fenntartott.

1.3.1. Egyenlőtlenségek a célkitűzések között...

Az új 2007–2013-as konvergencia-célkitűzés (azok a régiók, ahol az egy főre jutó GDP alacsonyabb, mint az EU 2000–2002-es átlaga) 100 régióra vonatkozik, köztük 16 átmenetileg támogatott, fokozatosan kilépő² státusú; ezekben él az EU27 népességének 35 %-a. Az új,

¹ A 15–64 éves korú népesség körében.

² Olyan régiók, ahol az egy főre jutó GDP az EU15 átlagának 75 %-a alatt lett volna (a bővítés ún. statisztikai hatása).

regionális versenyképesség és foglalkoztatás (RCE, Regional Competitiveness and Employment) célkitűzés elvileg az Unió többi régiójára vonatkozik, vagyis 155 régióra az EU27 népességének 61 %-ával, míg további 13 régió csökkenő átmeneti támogatást élvezőnek³ minősül (a népesség mintegy 4 %-a).

A **konvergencia-régiókat** (köztük a fokozatosan kilépőket is) alacsony GDP és foglalkoztatási szint, valamint magas munkanélküliség jellemzi. Az EU27 GDP-jéből való részesedésük mindössze 12½ %, míg a népességből 35 %. Jóllehet ezekben a régiókban a jelenlegi átlagos növekedés magasabb az EU átlagánál, ez az ütem általánosságban nem elegendő ahhoz, hogy a közeljövőben elérjék az EU átlagát az egy főre jutó GDP-ben.

Az **RCE régiókban** összességében viszonylag magas a GDP; ugyanakkor sok régióban továbbra is alacsony a növekedés, és legtöbbszörben a foglalkoztatási szint is jócskán alatta marad a 70 %-os célnak. Hasonlóképpen alacsony a munkanélküliségi szint is, de a csoport egészében még mindig csaknem 7 %. A növekedési teljesítmény jobb a csökkenő átmeneti támogatásban részesülő régiókban, amely abban is tükröződik, hogy képesek voltak kilépni a jelenleg prioritást élvező 1. célkitűzés alá tartozó régiók közül. A GDP és a foglalkoztatási szint mindazonáltal még mindig a többi RCE-régió mögött áll, a munkanélküliség viszont magasabb. Ezek az átlagok arra engednek következtetni, hogy EU-szerte továbbra is valódi igény van újabb beruházásokra, hogy a növekedési potenciált a lisszaboni célkitűzéseknek megfelelő szintre lehessen emelni.

1.3.2. ...és az egyes célkitűzéseken belül

A növekedési ütem regionális különbségei az egész EU-ban jelentősek: a konvergencia-célkitűzés alá tartozó régióknál például 1995 és 2002 között átlagosan évi 2,6 % volt a növekedés, ugyanakkor 16 ilyen régióban 1 % alatti volt, míg 15 másikban meghaladta az 5 %-ot.

A GDP szintje is széles skálán változó regionális helyzeteket jelez az egyes célkitűzéseken belül. A konvergencia-célkitűzés alá tartozó régiók között számos van, ahol az EU átlagának 25 %-a alatti az egy főre jutó GDP (PPS-ben számítva), mindegyik Romániában és Bulgáriában (e két országban található a 12 legkevésbé jómódú régió). Ugyanakkor kilenc régió tartozik a fokozatosan kilépők közé, ahol az egy főre jutó GDP az EU25 átlagának 80 %-a fölött van. Az RCE-célkitűzés alá tartozó régiók között (ideértve a csökkenő átmeneti támogatásban részesülőket is) 8-ban az EU25 85 %-ánál alacsonyabb az egy főre jutó GDP, míg 7-ben annak 150 %-ánál is magasabb.

Az RCE-célkitűzés alá eső régiók foglalkoztatási szintje 10 százalékponttal magasabb a konvergencia-régiókéénál. Az egyes célkitűzésekhez tartozó különböző régiók között jelentős eltérések tapasztalhatók a foglalkoztatási arány tekintetében. Így a konvergencia-régiók esetében több mint 25 millió személy magas foglalkoztatási szintű régiókban lakik, míg másik 27 millió alacsony foglalkoztatási szintűekben, ahol az alacsony és a magas foglalkoztatási szintű régiók közti különbség a 10 százalékpontot is meghaladja. A 70 %-os foglalkoztatási célt mindössze két konvergencia-régió érte el: Cornwall az Egyesült Királyságban és Centro Portugáliában.

³ Olyan régiók, amelyek jelenleg az 1. célkitűzés alapján támogathatók és nem teljesítik a konvergencia-célkitűzést, még akkor sem, ha a bővítés statisztikai hatásait is figyelembe vesszük.

Az RCE-régiókban magasabb az átlagos foglalkoztatási szint, 66,7 %, de a magas és az alacsony foglalkoztatású régiók közötti különbség itt is 10 vagy több százalékpont. A 70 %-os foglalkoztatási célkitűzést 49 RCE-régió éri el.

A kohézióról szóló harmadik helyzetjelentés⁴ közzététele óta keveset változtak a regionális egyenlőtlenségek összefoglaló mutatói. Ez nem is meglepő, hiszen a főbb makrogazdasági mutatók ritkán változnak jelentős mértékben ilyen rövid idő alatt. Az EU27 adatait tekintve (összevetve a harmadik kohéziós helyzetjelentésben használt EU25-tel) az látható, hogy 2002-ben az EU27 népességének a legjómódúbb régiókban lakó 10 %-a mondhatta magáénak a GDP több mint 19 %-át, míg a legkevésbé jómódú régiókban lakó 10 %-nyi népességnek mindössze 1,5 % jutott. Amennyiben a GDP-t PPS-ben tekintjük, úgy a népesség leggazdagabb 10 %-nak a GDP 15 %-a, míg a legkevésbé gazdag 10 %-nak több mint 3 %-a jut. Így PPS-ben számítva a felső és alsó 10 % közötti arány GDP-ben 5:1. A PPS-kiigazítás fontos: a viszonylagos árakkal számított kiigazítatlan arány (euróban) 12,5:1.

1.3.3. A K+F és az IKT hozzájárulása a fenntartható növekedéshez

A **K+F** a régiók innovációs kapacitását meghatározó egyik kulcstényező. Miközben nem minden régió rendelkezik jelentős K+F kapacitással, aggodalomra ad okot a K+F kiadások magas szintjének meglehetősen korlátozott számú régióra történő koncentrálódása. A régiónkénti K+F kiadásokra vonatkozó becslések⁵ azt jelzik, hogy 35 régió K+F-intenzitása haladja meg a teljes EU átlagában számolva a GDP 3 %-ában meghatározott lisszaboni célt. Ez a 35 régió felelős az EU27 K+F kiadásainak 46 %-áért – ez kétszerese a GDP-ből való részesedésüknek. A K+F kiadások skálájának felső végén Braunschweig (Németország) található a GDP 7 %-ával, és az további 12 régióban haladja meg a 4 %-ot.

Az ilyen tevékenység koncentrációja elkerülhetetlenül azt is jelenti, hogy számos régióban gyakorlatilag egyáltalán nincs K+F kiadás: 47 régióban a GDP 0,5 %-a alatt van. Összességében ez a 47 régió felelős az EU27 K+F kiadásainak 0,5 %-áért (GDP-ből való részesedésük 3,5 %).

Az **IKT-hozzáférés** esetében szintén elfogadott, hogy az a tudásalapú gazdaság fejlődésének egyik fontos hajtómotorja. Az EU egészében az összes háztartás majdnem fele rendelkezik internet-hozzáféréssel 2005-ben. Az adatok összehasonlítása azt mutatja, hogy jelentős különbségek mutatkoznak a tagállamok között: míg Hollandiában, Dániában és Svédországban az elterjedtség meghaladja a 70 %-ot, addig Litvániában, Csehországban, Magyarországon, Szlovákiában és Görögországban csak 20 % körül mozog. Az elterjedtség foka szintén általánosan alacsonyabb az új tagállamokban, kivéve Szlovéniát (48 %) és Lettországot (42 %).

A mai 1. célkitűzés szerinti régiókban a háztartásoknak csak nagyjából harmada rendelkezik internet-hozzáféréssel. Ezekben a régiókban az internet-hozzáférés aránya alacsonyabb az adott tagállam többi régiójánál is; a rés különösen szembetűnő Spanyolországban, Belgiumban és Olaszországban. Mindazonáltal a különbségek markánsabbak a tagállamok között, mint a tagállamokon belül: Svédország, az Egyesült Királyság vagy Németország 1. célkitűzés szerinti régióiban az internet-hozzáférés mértéke nagyobb, mint az EU

⁴ COM(2005) 192., 2005.5.17.

⁵ Ezeknél az adatoknál mérési nehézségek merültek fel, így Svédország, Belgium és Írország esetében nemzeti szintű adatok kerültek felhasználásra, az Egyesült Királyságnál NUTS 1. szintűek, Máltáról pedig nincs adat.

háztartásaiban együttvéve, és ez bőven fölötte van például az Olaszország 1. célkitűzésen kívül eső régióit jellemző arányoknak. Így továbbra is létezik a területi szélessávú szakadék is: szélessávú lefedettség tekintetében az EU15 városi háztartásaiban 90 % a hozzáférhetőség, míg a vidéki népesség esetében 60 %.

2. AZ EU KOHÉZIÓS POLITIKÁJÁNAK LEGUTÓBBI FEJLEMÉNYEI

2.1. Költségvetés-végrehajtás 2005-ben – rekordszintű kötelezettségvállalások

2005-ben 27,1 milliárd euróra vállaltak kötelezettséget az ERFA, a Kohéziós Alap és a tagjelölt országok számára kijelölt előcsatlakozási alap (ISPA) keretében; az ESZA részére összesen 11,2 milliárd euro kötelezettségvállalás mellett, amely az egy év alatt a kohéziós politika területén lekötött eddigi legmagasabb összeg. 2005-ben az ERFA-ból összesen 16,9 milliárd euro került kifizetésre, a Kohéziós Alapból és az ISPA-ból pedig együttesen 3 milliárd euro. Az ESZA kifizetései további 11,2 milliárd euróra rúgtak.

A négy strukturális alapból, a Kohéziós Alapból és az ISPA-ból 2005-ben összesen több mint 33 milliárd euro került kifizetésre. A végrehajtás szempontjából a csatlakozást követő kezdeti programozási időszakban az új tagállamok olyan helyzetben voltak, amely nagyjából hasonlít a régi tagállamok helyzetéhez a 2000–2006-os programozási időszak kezdetén.

2.2. A közösségi kohéziós stratégiai iránymutatások 2007–2013 között

A kohéziós politikai programok következő generációjának prioritásairól szóló vita megindításának első lépcsőjeként a Bizottság 2005. június 6-án közzé tett egy dokumentumtervezetet „Kohéziós politika a növekedés és a foglalkoztatás támogatására: közösségi stratégiai iránymutatások a 2007–2013 közötti időszakra” címmel⁶.

Az iránymutatás-tervezet meghatározta az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA) és a Kohéziós Alap által támogatandó új programok keretrendszerét. A jövőben a kohéziós politika programjainak döntő kritériuma a növekedéshez és a foglalkoztatáshoz való hozzájárulásuk lesz, összhangban a megújított lisszaboni menetrenddel. Az iránymutatás-tervezet a kohéziós politikának azt a szerepét tükrözi, hogy az EU fő eszköze legyen azon céljának megvalósításában, hogy a) vonzóbb beruházási és munkavállalói célponttá; b) magas növekedéssel, versenyképességgel és innovációval rendelkező területté; és c) több és jobb munkahellyel rendelkező, teljes foglalkoztatású és magasabb termelékenységű térséggé váljék.

Az iránymutatás-tervezet elfogadását követően a Bizottság 2005 júliusában nyilvános konzultációt indított, hogy megismerje a kohéziós politikai programok új generációjának prioritásairól vallott nézeteket. A konzultációs folyamat eredményei segíteni fognak az iránymutatások végső változatának kialakításában, amelyet a Bizottságnak közölnie kell a Tanáccsal az új rendeletek 2006-ban történő elfogadását követően, és a Parlament, a Régiók Bizottsága és a Gazdasági és Szociális Bizottság véleményének fényében.

⁶ COM(2005) 299., 2005.5.7.

2.3. „A kohéziós politika és a városok: hozzájárulásuk a régiók növekedéséhez és foglalkoztatásához”

A 2007–2013 közötti közösségi kohéziós stratégiai iránymutatások kiegészítéseként a Bizottság 2006-ban közzé fog tenni egy közleményt a városok hozzájárulásáról, amely meghatározó tényező a régiókban tapasztalható növekedés és foglalkoztatás vonatkozásában. Ez a dokumentum referenciaként fog szolgálni a tagállamoknak és a régióknak saját nemzeti stratégiai kohéziós referenciakeret és az abból következő operatív programok felvázolásánál. 2005. november 23-án közzé tettek egy bizottsági munkadokumentumot a városi területek hozzájárulásáról a növekedéshez és foglalkoztatáshoz (lásd a 4. táblázatot a mellékletben).

Miközben köztudott, hogy sok hatáskör a nemzeti vagy a regionális szinthez tartozik, a városok sokat tudnak tenni, különösen ha cselekvési kapacitásuk európai programok révén erősödik. A különböző olyan prioritási területekről szóló iránymutatások, amelyeken a városok cselekedni képesek, magukba foglalják a vonzóerő vagy „beruházásokra való felkészültség” növelését, a vállalkozási kedv, a foglalkoztathatóság és a tudásalapú gazdaság előmozdítását; a közösségfejlesztést és a városkörnyékek és szociális csoportok közötti egyenlőtlenségek csökkentését, a helyi biztonság és a bűnmegelőzés javítását. A városokban nem csak a lehetőségek koncentrálnak, hanem a kihívások is, így figyelmet kell szentelni a városi területeken felmerülő sajátos problémáknak. Szintén alapvető a hatékony partnerség kialakítása, amely minden szintről összehozza a szereplőket ezeknek a problémáknak a kezelésére.

2.4. A kohéziós politika a növekedési és foglalkoztatási stratégia középpontjában

A lisszaboni stratégia újraindításával a kohéziós politika szerepét elismerték, mint a foglalkoztatási és növekedési stratégia végrehajtásához történő közösségi szintű hozzájárulás kulcsfontosságú eszközét – nem csak azért, mert a Közösség költségvetésének harmadát teszi ki, hanem azért is, mert a helyi és regionális szinten megtervezett stratégiáknak is a foglalkoztatás és a növekedés előmozdítását szolgáló erőfeszítés szerves részét kell képezniük. A KKV-k szerepe, a helyi szakképzési igényeknek való megfelelés szükségessége, a klaszterek jelentősége, a helyi innovációs központok szükségessége mind kívánatosá teszi, hogy sok esetben alulról – regionális és helyi szintről – is épüljenek stratégiák. Ez ráadásul nem csak a gazdasági menetrendre érvényes, hanem a polgárok bevonását célzó szélesebb erőfeszítésre is, akiknek így – a partnerség és a kohéziós politikát irányító sokszintű kormányzati rendszerek révén – lehetőségük nyílik közvetlenül beleszólni az Unió növekedési és foglalkoztatási stratégiájába.

Ez a megközelítés egyrészt a 2007–2013 közötti közösségi stratégiai iránymutatás-tervezetben található prioritásokon alapul, másrészt azon a javaslaton, hogy a kohéziós politikai programok következő generációjának számszerűsített kiadási céljait úgy kell meghatározni, hogy az alapok bizonyos százalékarányát a növekedési és foglalkoztatási stratégiához világosan kötődő célokra fordítsák (az összegek „pántlikázása”, vagyis bizonyos célra történő előirányzása). Az Európai Tanács 2005. decemberi következtetéseivel összhangban a legutóbbi bővítés előtti 15 tagállam nagyra törő előirányzati célok elfogadásával fog utat mutatni (a konvergencia és a regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzések esetén ez a cél megfelel az összes kiadás 60 illetve 75 %-ának). Az új tagállamok önkéntes alapon fogadhatnak el ilyen előirányzati célokat. A rendelettervezetek jelentési kötelezettséget írnak elő az előirányzati célok teljesítésének tekintetében.

A növekedési és foglalkoztatási stratégia új kormányzási ciklusának részeként a tagállamok 2005 őszi benyújtották nemzeti reformprogramjaikat, amelyeket a Bizottság 2006 januárjában az elért haladásról szóló éves jelentés⁷ formájában értékelt.

Az elért haladásról szóló éves jelentés (Annual Progress Report, APR) számos ajánlást tett a kohéziós politikára vonatkozóan. Először is azt ajánlta, hogy a tagállamok biztosítsák, hogy a közösségi kohéziós és vidékfejlesztési kiadásokat általánosságban a lisszaboni stratégia támogatására fordítsák. Más szóval a kohéziós politika programjainak közvetlenül támogatniuk kell a nemzeti reformprogramokat. Az APR különösen ajánlta, hogy az új kohéziós politikai programok összefüggésében az új tagállamokat is ösztönözni kell a kohéziós politika forrásainak a lisszaboni célkitűzések elérésére irányuló intézkedésekre történő előirányzásában, amint erről a 15 régebbi tagállam már az Európai Tanács 2005. decemberi ülésén megállapodott.

Másodszor, az APR rámutatott a nemzeti reformprogramok felelősei és a 2007–2013 közötti kohéziós politikai programok előkészítői közötti koordinációs mechanizmusok fejlesztéséhez vezető erőfeszítések fokozásának szükségességére. Gyorsan létre kellene hozni ezeket a kapcsolatokat, hiszen ezeknek a programoknak – a nemzeti stratégiai referenciakeret elfogadásával kezdődő – előkészítése egyre intenzívebbé válik. Harmadszor, az APR hangsúlyozta, hogy a tagállamoknak figyelembe kell venniük a kohéziós politikai forrásokból való átcsoportosítások makrogazdasági hatását. Végül, az APR azt ajánlta, hogy a kohéziós politika programjainak új generációja tükrözze a nemzeti reformprogramokban található prioritásokat és a 4 prioritást élvező feladatot⁸.

Az Európai Tanács 2006. tavaszi ülése az APR számos ajánlását megerősítette, és arra a következtetésre jutott, hogy a tagállamoknak nemzeti stratégiai referenciakeretük felvázolásakor figyelembe kell venniük a nemzeti reformprogramjukban található prioritásokat.

2.5. Források: az Európai Tanács 2005. decemberi következtetéseinek összefoglalása

Az Európai Tanács 2005. decemberi következtetése valamint az intézményközi megállapodás 2006. május 17-i elfogadása előkészítették az utat az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, hogy megállapodásra jussanak a 2007–2013-as közösségi költségvetés pénzügyi keretéről, ami kulcsfontosságú lépés a kohéziós politikai programok új generációjának előkészítése felé. Ennek eredményeként a kohéziós politika költségvetése a 2007–2013 időszakra 308 milliárd euróra rúg, ami 0,37 %-a az EU27 GNI-jének. Ez a Bizottság javaslatánál nagyjából 10 %-kal kevesebb; a legnagyobb csökkenés az európai területi együttműködés célkitűzés (–50 %) és a regionális versenyképesség és foglalkoztatás (RCE) célkitűzés (–20 %) terén következett be, utóbbi a csökkenő átmeneti támogatásban részesülő átmeneti intézkedés nélkül. Ez még nagyobb erőfeszítést kíván a források koncentrálására, hogy biztosítható legyen a közösségi források hatékony és eredményes felhasználása.

Az új tagállamok kapnak a kohéziós politika összes forrásának 51,3 %-át. Ez évi átlagban, abszolút összegben 165 %-os növekedésnek felel meg a 2004–2006 közötti időszakban (évenként) rendelkezésre álló pénzügyi forrásokhoz képest. A nemzeti költségvetésekhez

⁷ COM(2006) 30., 2006.1.25.

⁸ 1) Több befektetés a tudásba és az innovációba; 2) Az üzleti potenciál felszabadítása, különösen a KKV-k körében; 3) Válaszadás a globalizációra és az előregedésre; és 4) Előrelépés a hatékony és integrált európai uniós energiapolitika irányába.

történő maximális átcsoportosításban (plafon) kifejezve az új tagállamokhoz történő átlagos átcsoportosítás GDP-jük 3,5 %-a, a Bizottság 3,8 %-ot tartalmazó javaslatához képest.

Az Európai Tanács decemberi következtetései – amelyeket megerősített a jogalkotási javaslatról született politikai megállapodás 2006 májusában – szintén hozzájárultak az új rendeletek szövegein végzett munka felgyorsításához, mégpedig azért, hogy egyértelművé tették a Tanács álláspontját egy sor kérdésben, mint például a vissza nem téríthető HÉA támogathatósága, a lakásépítési kiadások, a maximális társfinanszírozási ráták és ezek kiszámításnak alapja, valamint a kötelezettségvállalás automatikus visszavonási szabályának (N+2 szabály) alkalmazása. Összességében a tagállamok maximális rugalmasságot próbáltak elérni a közösségi források elosztásának, kezelésének és ellenőrzésének terén. Az új rendelkezéseket figyelembe kell venni, miközben a Bizottság által óvott pénzügyi fegyelmet és a tematikus, pénzügyi és földrajzi koncentrációt is biztosítani kell.

2.6. Újítások a kohéziós politika új programjaiban

Az elmúlt években a Bizottság új eszközöket fejlesztett ki, hogy segítse a tagállamokat és a régiókat projektjeik minőségének javításában, és ezzel egyidejűleg a Közösség pénzügyi forrásai hatékonyabban kerüljenek felhasználásra a kohéziós politika kiegyenlítő hatásának növelése érdekében. Ennek megfelelően az induló és mikrovállalkozások finanszírozástechnikai előmozdítására az új programokhoz specifikus kezdeményezések kerültek kifejlesztésre, amelyek a technikai segítségnyújtást és a támogatásokat nem támogatás-jellegű eszközökkel kombinálják, mint például kölcsönök, részvények, kockázati tőke vagy garanciák. Ezeket az intézkedéseket fokozott együttműködés keretében hajtják végre, amint arról a 2006. május 30-án aláírt egyetértési nyilatkozatok alapján a Bizottság, az Európai Beruházási Bank Csoport és más finanszírozástechnikával foglalkozó nemzetközi pénzügyi intézmények megállapodtak. Az e téren való együttműködés hozzáadott értéke többek között további kölcsönforrások biztosítása az EU régióiban alakuló és fejlődő vállalkozásoknak; pénzügyi és irányítási szakértelem olyan szakosodott intézményektől, mint az EBB Csoport és más nemzetközi pénzügyi intézmények, illetve általában a pénzügyi szektorból; erős ösztönzők létrehozása a támogatások és hitelek kombinálása által a befektetők révén történő sikeres megvalósításért; valamint a finanszírozástechnikai intézkedéseknek hosszú távú fenntarthatóság biztosítása a támogatási hozzájárulás visszaforgató jellege folytán.

2.6.1. JASPERS

A JASPERS-program (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions, az európai régiók beruházásait támogató közös program) új technikai támogatási partnerség a Bizottság az Európai Beruházási Bank és az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank között. A tagállamok rendelkezésére fogják bocsátani, hogy segítse az olyan nagy projektek előkészítését, amelyeket a Kohéziós Alap és az ERFA fog támogatni. Tükrözi az EBB és az EBRD széleskörű tapasztalatát nagy projektek előkészítésében, nevezetesen a közlekedés és a környezetvédelem terén. A három intézmény közös erőfeszítései arra irányulnak, hogy a projekt-előkészítéshez rendelkezésre álló támogatások nagymértékű növelésével támogassák a kohéziós politika sikeres végrehajtását a 2007–2013 közötti programozási időszakban.

A JASPERS-program fő célkitűzése, hogy segítse a tagállamokat annak az összetett feladatnak az elvégzésében, amit a minőségi projektek előkészítése jelent, hogy ezeket a Bizottság szolgálatai így gyorsabban fogadhatják el európai uniós támogatásra. Ez magában foglalja az olyan projektek kifejlesztéséhez nyújtott támogatását is, amelyek átgondolt,

köz- és magánszféra közötti partnerségi (PPP) megállapodásokon alapulnak. A JASPERS-program átfogó támogatást fog nyújtani a projektciklus minden szakaszához a projekt kezdeti azonosításától kezdve egészen a támogatás odaítéléséről szóló bizottsági döntésig.

2.6.2. *JEREMIE*

Az üzleti fejlődés finanszírozásához való hozzáférés javítása érdekében új kezdeményezés indult útjára az Európai Beruházási Alappal (EBA) partnerségben. A JEREMIE-program (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises, mikro-, kis- és középvállalkozásokat támogató közös európai források) munkáját 2006-ban annak értékelésével kezdte, hogy melyek a finanszírozástechnikai eszközök (mint például kockázati tőke alapok, kölcsönök és garanciák) nyújtásának hiányosságai a tagállamokban és a régiókban.

Ez előkészíti a terepet a második szakasznak, amelynek során az EBB vagy egy másik hasonló pénzügyi intézmény támogatást fog nyújtani a kohéziós programokért felelős hatóságoknak az azonosított hiányosságok áthidalásához. Ez a támogatás a finanszírozáshoz való hozzáférést fejlesztő program részére elkülönített források szakértői kezelésének formájában fog megvalósulni, illetve olyan pénzügyi közvetítők érdeklődésének felkeltése és akkreditálása révén, akik vállalkozásfejlesztéshez továbbkölcsozéssel foglalkoznak. A JEREMIE-program sikeres végrehajtásához mindazonáltal elengedhetetlen a tagállamok és a régiók hatóságainak teljes támogatása és együttműködése.

2.6.3. *JESSICA*

Megkezdődött a munka a JESSICA-programon (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas, közös európai támogatás a városi területeken történő fenntartható beruházásokhoz), amely a Bizottság és az EBB, a CEB (Council of Europe Development Bank, az Európa Tanács Fejlesztési Bankja) és más nemzetközi pénzügyi intézmények közötti fokozott együttműködés kerete a fenntartható városi fejlődés finanszírozástechnikájáról. Célkitűzése, hogy a hatóságoknak kész megoldásokkal szolgáljon ahhoz az összetett feladathoz, amelyet városrekonstrukciós és -fejlesztési projektek finanszírozása visszaforgatható alapok használata révén jelent.

A JESSICA-programot egy a Bizottság, az Európai Beruházási Bank és az Európa Tanács Fejlesztési Bankja közötti partnerség keretében hozzák létre.

2.6.4. *A közszolgáltatások modernizálása*

Az új programozási időszakra szóló ESZA-rendelettervezet egy új, specifikus a konvergencia célkitűzéshez tartozó prioritást is tartalmaz, amely a nemzeti, regionális és helyi szintű közigazgatás és közszolgáltatások intézmény kapacitásának és hatékonyságának erősítését célozza. A prioritás fontossága a 2007–2013 közötti közösségi kohéziós stratégiai iránymutatásokban is tükröződik.

A prioritás fő célkitűzése a közigazgatási és közszolgáltatási reform támogatása az európai foglalkoztatási stratégiával összhangban a munkahelyi minőség és termelékenység javítása érdekében, és ebben az összefüggésben a közigazgatás hatékonyságának és termelékenységének növelése.

Az új prioritás szerint nyújtott támogatásnak lehetővé kell tennie, hogy a közigazgatás és a közszolgáltatások a versenyképesség, a fejlődés és a növekedés erős hajtómotorjai legyenek a tagállamokban és a régiókban. Az új prioritás végrehajtásának azon területek azonosítása révén kell a megfelelő közigazgatás és közszolgáltatások modernizációját vagy reformját támogatnia, ahol a közbelépésre a legnagyobb szükség van és a legnagyobb hozzáadott értéket hordozza.

2.7. Vidékfejlesztési stratégiai iránymutatások és az Európai Halászati Alap

A Tanács 2005 szeptemberében elfogadta a vidékfejlesztésről szóló új rendeletet⁹. Az EU vidékfejlesztési politikájának a 2007–2013 közötti időszakra három fő célkitűzése lesz: az európai mezőgazdaság és erdészet versenyképességének javítása a szerkezetátalakítás, a fejlesztés és az innováció támogatása révén; a környezet és a táj javítása a földgazdálkodás támogatása révén; az életminőség javítása a vidéki területeken és a gazdasági tevékenységek diverzifikációjának ösztönzése. Az EU vidékfejlesztési politikája többé nem a strukturális alapok része lesz, hanem a két politikaterület együttesen fogja a vidéki területek gazdasági diverzifikációjának támogatásán dolgozni. A vidékfejlesztési politikát egyetlen alaptól – az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) – fogják finanszírozni, amely a Tanács 2005. decemberi, pénzügyi tervről szóló megállapodása szerint összesen 69,75 milliárd euro¹⁰ finanszírozásban fog részesülni 2007–2013-ig.

A közösségi vidékfejlesztési stratégiai iránymutatásokat 2006 februárjában fogadták el egy tanácsi határozattal. Az iránymutatások azonosítják az EU prioritásainak megvalósításához fontos területeket, mégpedig a götebgori fenntarthatósági célok és a megújított lisszaboni növekedési és foglalkoztatási stratégia összefüggéseiben.

Vidéki területeken zajló tevékenységei révén a kohéziós politika már hozzájárul a vidékfejlesztéshez. A 2000–2006-os időszakban az ERFA forrásaiból több mint 2 milliárd eurót különítettek el olyan intézkedésekre, amelyek kifejezetten mezőgazdasággal, erdészettel és a vidéki területek fejlesztésének és alkalmazkodásának előmozdításával voltak kapcsolatosak. Ehhez jönnek még a vidéki környezetben a termelési környezet más aspektusaira és az alapvető infrastrukturális beruházásokra fordított források. A 2007–2013 közötti időszakban a kohéziós politika továbbra is támogatni fogja a vidéki gazdaság diverzifikációját az ERFA-ból.

Mind a nemzeti stratégiai tervekben mind a vidékfejlesztési programokban fontos biztosítani a nemzeti stratégiai referenciakeretekkel és a strukturális alapok programjaival való komplementaritást és szinergiát, hogy így munkahelyek teremtésével és a gazdasági tevékenységek diverzifikációjával lehessen válaszolni az EU vidéki területeinek igényeire. A Bizottság ösztönzi a tagállamokat, hogy különös figyelmet szenteljenek a vidéki területek szerepének a lisszaboni célkitűzések megvalósításakor, valamint hogy tárják föl a rejtett helyi képességek kiaknázásának lehetőségeit.

A Bizottság 2004 júliusában elfogadta az Európai Halászati Alapról (EHA) szóló rendelettervezetet. A pénzügyi tervről szóló 2005. decemberi megállapodás értelmében 2007–2013-ig az EHA teljes költségvetése 3 849 millió euro lesz.

⁹ Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló, 2005. szeptember 20-i 1698/2005/EK tanácsi rendelet.

¹⁰ A közvetlen mezőgazdasági kifizetésekből történő moduláció előtt.

Az EHA-ra vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatások, amelyeket a kezdeti javaslat tartalmazott, irányadó elvként bekerültek az EHA-rendeletbe is. Ezek az elvek figyelembe veszik az EU prioritásait és különösen a lisszaboni növekedési és foglalkoztatási stratégiát.