

Az Európai Unió Hivatalos Lapja

C 100



Magyar nyelvű kiadás

Tájékoztatások és közlemények

52. évfolyam

2009. április 30.

Közleményszám	Tartalom	Oldal
I	<i>Állásfoglalások, ajánlások és vélemények</i>	
	VÉLEMÉNYEK	
	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság	
	2008. október 21., 22. és 23-án, 448. plenáris ülés	
2009/C 100/01	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Tárgy: A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Kis- és középvállalkozások – megoldás a további növekedésre és a jobb munkahelyteremtésre. A modern kvv-politika féldős felülvizsgálata COM(2007) 592 végleges	1
2009/C 100/02	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 – Kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés: az innováció serkentése a fenntartható, minőségi európai közszolgáltatások érdekében COM(2007) 799 végleges	6
2009/C 100/03	Véleménye Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Tárgy: A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A kockázatitőke-alapok határokon átvélő befektetéseit korlátozó akadályok felszámolása COM(2007) 853 végleges	15
2009/C 100/04	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a nem készpénzes fizetőeszközökkel összefüggő csalás és hamisítás elleni küzdelem	22
2009/C 100/05	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Tárgy: Konzultáció az Európai Bizottság hatásvizsgálatra vonatkozó iránymutatásainak tervezete kapcsán	28

HU

Ár: 26 EUR

(folytatás a túldoldalon)

<u>Közleményszám</u>	Tartalom (folytatás)	Oldal
2009/C 100/06	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Az általános érdekű szolgáltatásokra és a globalizációra vonatkozó iránymutatások	33
2009/C 100/07	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye A polgárok védelme a légi közlekedésben ...	39
2009/C 100/08	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Az EU és a globális élelmiszer- és táplálék-kihívás	44
2009/C 100/09	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye A GDP-n túl – a fenntartható fejlődés mércéi	53
2009/C 100/10	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a mezőgazdasági és élelmiszerimport egészségügyi biztonsága	60
2009/C 100/11	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Szerkezet- és koncepcióváltás: a globálisan versenyképes tudáson és kutatáson alapuló európai ipari elgondolás előfeltétele (Európa: felzárkózás vagy élre törés?)	65
2009/C 100/12	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Az európai háztartásigép- (fehéráru-) gyártás alakulása, az iparág szerkezetátalakítása, valamint hatása a foglalkoztatásra, az éghajlatváltozásra és a fogyasztókra	72
2009/C 100/13	Az Európai Gazdasági és szociális Bizottság véleménye Hogyan szolgálhatják a társadalmi kísérletek Európában az aktív beilleszkedési politikák kidolgozását?	77
2009/C 100/14	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Az európai pénzügyi intézetek etikai és szociális dimenziója	84
2009/C 100/15	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Az EU és Brazília közötti kapcsolatok	93
2009/C 100/16	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Az EU szerepe az észak-írországi békefolyamatban (Saját kezdeményezésű vélemény)	100

III *Előkészítő jogi aktusok*

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

2008. október 21., 22. és 23-án, 448. plenáris ülés

2009/C 100/17	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Véleménye Tárgy: Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a védelmi vonatkozású termékek Közösségen belüli transzferére vonatkozó feltételek egyszerűsítéséről COM(2007) 765 végleges – 2007/0279 (COD)	109
---------------	--	-----



I

(Állásfoglalások, ajánlások és vélemények)

VÉLEMÉNYEK

EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG

2008. OKTÓBER 21., 22. ÉS 23-ÁN, 448. PLENÁRIS ÜLÉS

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Tárgy: A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Kis – és középvállalkozások – megoldás a további növekedésre és a jobb munkahelyteremtésre. A modern kkv-politika félidős felülvizsgálata

COM(2007) 592 végleges

(2009/C 100/01)

2007. október 4-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Kis – és középvállalkozások – megoldás a további növekedésre és a jobb munkahelyteremtésre. A modern kkv-politika félidős felülvizsgálata.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2008. október 1-jén elfogadta véleményét. (Előadó: Brendan Burns.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. október 21., 22. és 23-án tartott 448. plenáris ülésén (az október 22-i ülésnapon) 85 szavazattal, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 A tanulók körében a vállalkozó szellemre való nevelést már igen korán el kell kezdeni. A tanulókat arra kell biztatni, hogy ismerjék fel: saját vállalkozásba fogni számukra is reális munkalehetőséget jelent, nem csupán a jómódú vagy egyetemi végzettségű emberek kiváltsága.

1.2 Az Európai Bizottságnak arra kell ösztönöznie a különböző nemzeti kormányokat, hogy működjenek együtt a CEDEFOP-hoz hasonló szakképzési központokkal, a kkv-kat képviselő különböző szervezetekkel valamint az EGSZB-vel egy hiteles, a munkaadók irányítása alatt álló, vállalkozásorientált, összeurópai szakmai képzési rendszer érdekében, amely képes megfelelni a vállalkozások, különösen pedig a kkv-k igényeinek.

1.3 Az Európai Bizottságnak együtt kellene működnie a nemzeti kormányokkal a szellemi tulajdonjog, a találmányok és az innováció védelmére irányuló, egész Európát átfogó, megbízható rendszer kidolgozása és megvalósítása érdekében.

1.4 A kormányzati konzultáció során minden, a konzultációs folyamatok nyomán elfogadott változásra ki kellene térni, mielőtt bármely irányelv, jogszabály vagy törvény végrehajtásra kerülne.

1.5 Az Európai Bizottságnak felül kellene vizsgálnia a kkv-szervezetekkel és kereskedelmi szervezetekkel folytatott konzultációra vonatkozó eljárásait. El kell ismerni, hogy a kormányok által kezdeményezett konzultációkban való részvétel költségterhet ró a kkv-kra, és meg kellene fontolni, hogyan lehetne megtéríteni azon kkv-k tulajdonosainak költségeit, amelyek felkérést kapnak, hogy aktívan vegyenek részt valamely konzultációs eljárásban.

1.6 A nemzeti és regionális kormányzatokat – a félidős felülvizsgálat által leírt módon – jobban be kell vonni a kkv-kat érintő folyamatokba és eljárásokba. Az Európai Bizottság pozitív kezdeményezései egyes nemzeti és regionális kormányzatok kkv-barát javaslatokkal szembeni közömbössége, illetve ellenérzései miatt nem tudják az elvárt eredményt produkálni.

1.7 A támogatások és a tisztességtelen versenyelőny megzavarják a piacokat. Az Európai Bizottságnak szem előtt kell tartania azt a hatást, amelyet a nyílt versenyt sértő támogatások gyakorolnak a kkv-kra (mind a beszerzési, mind a felvevőpiacokat tekintve). Csakis szociális, környezeti vagy egyéb célokra – soha nem a termelés ösztönzésére – szabad támogatást kifizetni. A jövőbeli segélyek és támogatások alapelve legyen ez: az egyik vállalkozás támogatása hátrányos versenyhelyzetet teremt a másik számára.

1.8 A vállalkozásokra vonatkozó jogszabályokat világos és érthető nyelven kell megszövegezni. Nem lehetnek bennük homályos értelmű, zavaró, eltérő módon értelmezhető szövegrészek.

1.9 Felül kell vizsgálni a „kkv” fogalmának meghatározását, és be kell mutatni, hogy milyen hatással járna az, ha az éves forgalom és mérlegeredmény alapján definiálnánk a mikro- és kisvállalkozásokat és a kkv-ket (lásd a 4.5.2. pontot).

1.10 Külön eljárásokat kellene bevezetni a mikro- és kisvállalkozások és kkv-k uniós alapokhoz és projektfinanszírozáshoz való juttatásához. Ezeknek tekintettel kellene lenniük a kisebb méretű vállalkozások speciális időkorlátaira.

1.11 Az is felismerendő és kezelendő problémát jelent, amikor a vállalkozást az egyik generáció átadja a következőnek.

2. Bevezetés (háttér)

2.1 A politikusok és közgazdászok többsége egyetért abban, hogy a kkv-k és mikro- és kisvállalkozások fejlesztése az európai gazdasági és szociális politika fejlődésének kulcsfontosságú tényezője.

2.2 2005-ben az Európai Bizottság új programot hirdetett „Modern kkv-politika a növekedésért és a foglalkoztatásért” címmel. Ez a program azt kívánja biztosítani, hogy az uniós politikák kkv-kat segítő aspektusai összehangoltan működjenek, és hogy alaposabban mérjék fel a kkv-k igényeit e politikák kidolgozásakor. A kkv-politika öt cselekvési területe a következő:

1. A vállalkozási kedv ösztönzése és a vállalkozói ismeretek terjesztése
2. A kkv-k piacra jutási feltételeinek javítása
3. A bürokrácia csökkentése

4. A párbeszéd és a konzultáció erősítése az érdekelt kkv-kkal

5. A kkv-k növekedési potenciáljának javítása

2.3 A kkv-politika alapvető törekvése, hogy Európa kkv-barát vállalkozási környezeté váljon. Az Európai Bizottság elismerte, hogy e célkitűzés eléréséhez valamennyi (uniós, nemzeti, illetve regionális) illetékes hatóság összehangolt erőfeszítése szükséges, hogy az érintett területre vonatkozó különböző politikák kiegészítsék egymást, és ne gátolják a kkv-k fejlődését.

2.4 2007. október 4-én az Európai Bizottság közreadta **„Kis- és középvállalkozások — megoldás a további növekedésre és a jobb munkahelyteremtésre. A modern kkv-politika félidős felülvizsgálata”** című közleményét ⁽¹⁾. Ez a közlemény az Európai Bizottság félidős értékelése a politikusok és különböző hatóságok részére arról, mennyire volt sikeres „Európa” (az eddig eltelt időben) az eredeti 2005-ös politikában lefektetett célkitűzések teljesítése terén.

3. Észrevételek a félidős felülvizgálatról

3.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság elismeri, hogy az Európai Bizottság a korábbinál jóval fontosabb helyet biztosított a kkv-k kérdésének a gazdasági és szociális menetrendben. Elismerjük továbbá azt is, hogy az Európai Bizottság a nemzeti kormányok miatt felmerülő különböző akadályok dacára megkísérelt Európa-szerte jobb vállalkozói környezetet biztosítani a kkv-k számára. Egyetértünk az Európai Bizottsággal abban is, hogy még sok a tennivaló, amíg azt mondhatjuk: Európa valóban kkv-barát környezetet kínál.

3.2 Az EGSZB egyetért azzal az elvvel, hogy a döntés- és törvényhozók „először kicsiben gondolkodjanak”. Ugyanakkor miközben az Európai Bizottság ezt az elvet támogatja, az EGSZB nem látja biztosítva, hogy a nemzeti és regionális kormányzás minden szinten – a különböző ügynökségeket és szervezeteket is beleértve – osztozna e törekvésben és célkitűzésben, ami aggasztó.

3.3 Az EGSZB elismeri, hogy a „kkv” mint kifejezés, illetve mint egy üzleti szektor összefoglaló neve szerepel az üzleti szférával kapcsolatos legtöbb bizottsági dokumentumban, de kételyei vannak azzal kapcsolatban, hogy a „kkv” kifejezés jelenléte valóban garantálja-e, hogy a vállalkozásokat bevonják a szóban forgó folyamatokba, illetve politikákba. Szintén aggodalomra ad okot az, hogy a szabadfoglalkozásúak, önfoglalkoztatók és mikro- és kisvállalkozások véleményét nem veszik figyelembe. Nem értünk tehát egyet azzal, hogy „a kkv-k már teljesen beépültek a közösségi politikákba”.

(1) COM(2007) 592 végleges.

3.4 A kisvállalkozásokat minden jogszabályi változás érinti. Bizonyos jogszabályok összeadó hatása súlyos problémát jelent a kkv-k számára, amit a politikusok és a köztisztviselők ritkán ismernek el. A kisvállalkozásoknak ki kell használniuk korlátozott idejüket és erőforrásaikat, hogy ügyfelekkel foglalkozzanak. Minél több időt kell az űrlapok kitöltésére és a bürokratikus teendőkre fordítaniuk, annál kevesebb idejük marad arra, hogy a jólét és a foglalkoztatás érdekében terméket és szolgáltatásokat nyújtsanak.

3.5 Számos kkv még mindig úgy véli, hogy az uniós és a nemzeti kormányzatok eljárásai túl bürokratikusak, túl nagy mértékben támaszkodnak a külső akkreditációra, és túl költségesek. A tisztviselők sokszor nem értik meg, hogy a kkv-k számára a várható eredményhez viszonyított kockázat/idő/költség tényező elsődleges szempontot jelent a „vállalkozássegítő” projektekben, kezdeményezésekben, konzultációkban, egyeztetésekben vagy pályázatokban való részvétel mérlegelésekor.

3.6 A kis-, közép- és mikrovállalkozások egyetlen állandó követelése az, hogy Európa-szerte egyenlő lehetőségeken alapuló verseny érvényesüljön. Meggyőződésünk, hogy e célkitűzéstől még meglehetősen messze járunk. A tisztességtelen versenyt emlegető kkv-kat gyakran úgy tekintik, mintha támogatást vagy különleges elbánást követelnének, holott nem akarnak mást, csak a tisztességes és egyenlő versenyhez való jogot.

3.7 A kkv-k gyakran panaszkodnak, hogy a jogszabályok nem világosak és nem érthetőek. A nagyvállalatok ügyvédekre bízák a törvény értelmezését, sok kisvállalkozás azonban nem engedhet meg magának ilyenfajta kiadásokat. Létfonosságú tehát számukra, hogy a jogszabályok világosan legyenek megszövegezve, homályos, zavaró vagy többféle módon értelmezhető szövegrészek nélkül.

3.8 Az EGSZB meggyőződése, hogy az Európai Bizottság és a nemzeti kormányok nem értették meg ezt a problémát, és ezért Európa-szerte egyazon szabályozásnak túl sok különböző értelmezése él együtt. Meggyőződésünk továbbá, hogy a nemzeti kormányok sokszor túlbuzgón alkalmazzák a jogszabályokat. Ez megnehezíti megértésüket és alkalmazásukat a kkv-k számára, és egyúttal gátolja a határokat átszelő kereskedelem fejlődését.

4. Egyes konkrét kérdéskörök

4.1 *A vállalkozási kedv ösztönzése és a vállalkozói ismeretek terjesztése*

Vállalkozási kedv és oktatás

4.1.1 A vállalkozási kedvet jobban elősegítő társadalmi és gazdasági környezet megteremtésére irányuló szándékunk

olyan integrált politikán kell alapulnia, amely nem csak a mentalitás megváltoztatását, hanem a polgárok ismereteinek növelését is szem előtt tartja. Ugyanakkor az oktatáspolitikai irányítói maguk sem a vállalkozó szellemet támogató oktatási környezetben nőttek fel, ezért kevés praktikus ismeretük van arról, mitől válik valaki vállalkozó szelleművé, és mi bátorítja az egyéneket az önállóságra és vállalkozás elindítására.

4.1.2 Bár a vállalkozó szellem oktatás révén történő serkentésére jelentős beruházásokat fordítottak, a támogató struktúrák igen kevésbé bizonyultak hatékonyak, nem támogatták sikeresen a valódi vállalkozó szellemet, és nem teremtették az önállósághoz vezető kultúrát. A diákokkal meg kellene értetni, hogy a vállalkozásalapítás éppolyan érdekes lehetőséget kínál, mint a munkába állás vagy az egyetemre járás.

4.1.3 A beruházások jelentős része a 16 éves vagy idősebb tanulókat célozta meg. Meggyőződésünk, hogy a személyiség fejlődésében ez túl késő, és hogy jóval fiatalabb korban kell ösztönzést adni.

4.1.4 Különleges figyelmet kellett volna fordítani a vállalkozói szellemre és az oktatásra a nappali képzésben részt vevő, a jövőben esetleg családi vállalkozást átvevő diákokkal kapcsolatosan (vállalatok átadása). Európa egyes részein ez komoly gondná vált, és sürgős kezelésre szorult.

4.1.5 A szociális partnereknek jelentős szerepük van a vállalkozói szellem és az oktatás ösztönzésében. Fontos tehát, hogy jobban működjenek együtt a vállalkozásokkal annak érdekében, hogy a vállalkozói készséget és az azzal kapcsolatos oktatást jobban megértsék, és pozitív módon előmozdítsák.

4.1.6 Arra kell bátorítani a tanulókat, hogy a munkában annak a lehetőségét is lássák, hogy saját kezükbe vegyék életük irányítását, lehetőségeket bontakoztassanak ki, magukévá tegyék a vállalkozói szemléletet, kockázatot vállaljanak, és – ha a körülmények megfelelőek – saját vállalkozásba kezdjenek.

Szakképzés, a képesítések elismerése

4.1.7 Minden kisvállalkozás betanítja foglalkoztatottjait, mégis kevés alkalmazott szerez képesítést. A kérdés jellemzően például az egészségvédelem és biztonság területén, a környezetvédelemmel kapcsolatosan, illetve olyan területeken merül fel, amelyeken jogi következményei vannak. Az Európai Bizottságnak és a nemzeti kormányok szakképzésért felelős szerveinek többet kellene tenniük annak biztosítása érdekében, hogy a képesítések tükrözzék a vállalkozásban ténylegesen végzett feladatokat. A szabadfoglalkozások esetén emiatt különösen nehéz a szükségleteknek megfelelő képzést találni.

4.1.8 Az EGSZB meggyőződése, hogy a munkáltatók által irányított szakképzési és szakképzési rendszer kialakításának elmulasztása jelentősen hátráltatja az európai vállalkozók és vállalkozások fejlődését, különös tekintettel a kkv-knál dolgozó munkavállalókra. Meggyőződésünk, hogy ha az Európai Bizottság nem ismeri fel, és nem orvosolja e problémát, alapvetően megkérdőjelezi saját kijelentését, miszerint a vállalkozásokat és a szakképzést segítő intézkedések sikeresnek bizonyultak.

4.2 A kkv-k piaca jutási feltételeinek javítása

4.2.1 Az EGSZB elismeri, hogy az Európai Bizottság törekedett a piacra jutás előtt tornyosuló, szükségtelen akadályok elhárítására. Ugyanakkor aggodalommal állapítjuk meg, hogy az Európai Bizottság legjobb szándékait a nemzeti kormányok nem érvényesítették jogszabályaikban. Különösen a szellemi tulajdon, a találmányok és az innováció védelmét szolgáló összeurópai, megbízható rendszer kidolgozásának és alkalmazásának hiánya jelent akadályt a kkv-k új piacokra jutása lehetőségeinek javítása előtt. Nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy tőkebefektetések vagy koncessziók odaítélése révén uniós vállalkozók olyan kkv-kat alapíthatnak harmadik országokban, amelyekben uniós polgárokat foglalkoztatnak. Az ilyen kkv-kat hasonló kedvezményekben kellene részesíteni, illetve – legalább tevékenységük kezdetén – nem szabad akadályozni őket abban, hogy forgalomba hozzák termékeiket az uniós piacon.

4.2.2 A közbeszerzések egy másik olyan piaci szegmens, amelyet meggyőződésünk szerint nyitottabbá és számonkérhetőbbé, és ezzel a kkv-k számára elérhetőbbé kellene tenni. A közbeszerzések az EU GDP-jének mintegy 16 %-át teszik ki, ám ennek ellenére igen csekély javulás történt a kkv-k részvétele terén, és néhány olyan, alapvető problémára nem született válasz, amelyet meg kellett volna említeni a féldős felülvizsgálatban:

— a közbeszerzések során nagyon könnyen meg lehet felekezni a kkv-k kérdéséről,

— a helyi és nemzeti kormányzatok tisztviselői hiteltelennek tekintik a kkv-kat, ami miatt gyakran ésszerűtlen akadályokat gördítenek eléjük. Különösen a külső szervezetek általi akkreditáció előírása jelent igen költséges és sokszor szükségtelen terhet a kkv-k többsége számára, amikor kormányzati megbízások tenderkiírásaiban kívánnak részt venni,

— az állami megrendelésekre pályázó, a velük szembeni bánásmódot tisztességtelennek találó kkv-k arra panaszkodnak, hogy a kifogások kivizsgálására irányuló eljárások nem átláthatóak.

4.3 A bürokrácia csökkentése

4.3.1 Olyan sok a bürokratikus és szükségtelen jogszabály, hogy nehéz megítélni, milyen lépések történtek e terhek csökkentése érdekében. A szükségtelen szabályok, rendelkezések és –

hivatalok, kormányzati szervek és engedélyezési hatóságok révén érvényesített – kormányzati politikák volumene óriási akadályt jelent a kkv-k és a mikrovállalkozások számára. Az EGSZB különösen aggasztónak tartja, hogy a féldős felülvizsgálat nem emelte ki ezt a problémát, amely különösen a kormányhivatalok, közintézmények és engedélyezési hatóságok által teremtett bürokráciát érinti. E testületeknél gyakran nincs hivatalos panasztételi eljárás, mivel független, nem kormányzati szervekként kerülnek meghatározásra, és ezért kívül esnek a kormányzati ellenőrzés hatályán.

4.4 A párbeszéd és a konzultáció erősítése az érdekelt kkv-kkal

4.4.1 A kkv-k szervezeteivel folytatott konzultáció erősen problematikus kérdés, amellyel a féldős felülvizsgálat nem foglalkozik. Bizonyos számú kereskedelmi és vállalkozói szervezettel európai szinten konzultáció zajlik ⁽²⁾, csakhogy a konzultációba bevont vállalkozói szervezetek száma igen csekély, és úgy tűnik, elenyésző a kisebb vállalkozások kereskedelmi érdekeit képviselő szervezetek részvétele.

4.4.2 A kkv-k nem nagyon bíznak a nemzeti kormányok szintjén folytatott konzultációkban, és úgy érzik, a politikai döntéshozók nem vesznek tudomást panaszokról. A kisvállalkozások nagy része számára a „konzultáció” olyan folyamat, amely alig vagy egyáltalán nem irányul az eredeti ajánlások megváltoztatására.

4.4.3 A mikrovállalkozásokat és kkv-kat gyakran jellemzik „túláságosan sokféle”, „túl szervezetlen” szektorként, ami miatt véleményüket nehéz belefoglalni bármilyen végső ajánlásba. Ez még akkor is előfordul, amikor a konzultáció tárgya éppen a kkv-k és mikrovállalkozások jövője. Hasonló helyzetekben a nagyvállalkozások véleményét sokkal gyakrabban veszik tekintetbe, mint a mikrovállalkozásokét és a kkv-két.

4.5 A kisvállalkozások meghatározása

4.5.1 Az EGSZB csalódottságát fejezi ki, amiért a féldős felülvizsgálatban nem szerepelnek a kkv-k – véleménye szerint elavult – meghatározásával ⁽³⁾ kapcsolatos problémák. A gépesítés és a munkafolyamatok változása következtében megnőtt termelékenység radikálisan átalakította a vállalkozások működését.

— Az európai vállalkozásoknak több mint 98 %-a esik bele a jelenlegi kkv-k kategóriába.

— Ami egykor 50 munkavállalót igényelt, ma 10 munkavállalóval is elvégezhető.

⁽²⁾ Például az UEAPME-vel (Kézművesek és Kis- és Középvállalkozások Európai Szövetsége), amely a kkv-k hivatalosan elismert képviselője az európai szociális párbeszédben.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/sme_definition/sme_user_guide.pdf

— Ha segíteni kívánjuk a mikro-, kis- és középméretű vállalkozásokat, realisztikus meghatározást kell adnunk ezekről a vállalkozásokról. E meghatározás hiánya az egyik fő oka annak, miért fordul elő rendszeresen, hogy a jelenlegi kkv-szabályozás nem éri el a célját.

4.5.2 A jelenlegi meghatározások a következők:

Vállalkozáskategória	Foglalkoztatottak száma	Éves forgalom		Éves mérlegfőösszeg
Középvállalkozás	< 250	50 millió €	vagy	43 millió €
Kisvállalkozás	< 50	10 millió €	vagy	10 millió €
Mikrovállalkozás	< 10	2 millió €	vagy	2 millió €

4.6 A kisvállalkozások, önfoglalkoztatók és szabadfoglalkozásúak státusza

4.6.1 Az EGSZB csalódottságának ad hangot, amiért a félidős felülvizsgálatban nem szerepelnek az önfoglalkoztatással kapcsolatos jelenlegi problémák. Túl sok olyan európai ország van, amely mesterséges akadályokat gördített a vállalkozói képességeiket kamatoztatni kívánó, kisvállalkozást alapító polgárok elé. Nem létezik európai meghatározás az „önfoglalkoztatásra”, ami azt eredményezi, hogy visszaélnek használatával, és zavart okoznak a vállalatok és hivatalnokok körében.

4.6.2 Ez az adminisztratív visszaélés gátolja a „hivatalosan” önfoglalkoztató személyek fejlődését, akik kisvállalkozásokat működtetnek, fizetik az adókat, és minden rájuk vonatkozó jogszabályt betartanak.

4.6.3 Be kell látni, hogy ez probléma. Az „önfoglalkoztatás” meghatározásának fontos helyet kellene biztosítani a bizottsági menetrendben, ám mindaddig a problémát nem azonosították, vagy nem vettek tudomást róla.

4.7 A kisvállalkozások képviselése

4.7.1 A félidős értékelés nem ismeri fel a kkv-kkal folytatott konzultációk mikéntjének jelentőségét, és annak fontosságát, hogy a kkv-k véleménye megfelelően képviselve legyen nemzeti és uniós szinten is. Az iparági szövetségek kormányértekezleteken részt vevő képviselői sokszor nem olyan vállalkozók, akik értenék a felmerülő problémákat, és gyakorlati tudással rendelkeznének a témáról.

4.7.2 Az Európai Bizottság számos szolgálata felismeri ezt, de a jelek szerint eddig semmit nem tettek orvoslása érdekében.

4.7.3 A konzultációt interneten és papíron párhuzamosan, az EU összes hivatalos nyelvén kell lefolytatni, hogy a vállalkozások szélesebb körét érje el.

4.8 Hozzájárás az EU pénzalapjaihoz

4.8.1 Nagyobb összeg áll rendelkezésre a projektek és támogatások számára, de a mikrovállalkozásoknak és a kkv-knek nehézségeket okoz a finanszírozáshoz való hozzájárás:

- az eljárások túl bürokratikusak,
- a folyamatok túl hosszú időt vesznek igénybe,
- a finanszírozás felkutatásában és az arra való pályázásban nyújtott segítség nem felhasználóbarát,
- a számviteli eljárások folyamatosan változnak, és sok esetben drága, harmadik fél által lefolytatott könyvvizsgálatot kívánnak meg, ami növeli a bürokratikus terheket és költségeket.

4.8.2 A mikrovállalkozások és kkv-k európai uniós finanszírozáshoz való hozzájárása érdekében különleges eljárásokra van szükség, így véve tekintetbe az ilyen vállalkozások munkaidőbeli korlátait.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 22-én.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI

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 – Kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés: az innováció serkentése a fenntartható, minőségi európai közszolgáltatások érdekében

COM(2007) 799 végleges

(2009/C 100/02)

2007. december 14-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. 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 – Kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés: az innováció serkentése a fenntartható, minőségi európai közszolgáltatások érdekében

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2008. október 1-jén elfogadta véleményét. (Előadó: Joost VAN IERSEL.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. október 21., 22. és 23-án tartott, 448. plenáris ülésén (a 2008 október 22-i ülésnapon) 70 szavazattal, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB teljes mértékben támogatja az Európai Bizottság arra irányuló célkitűzését, hogy ösztönözze az innovációt a közbeszerzés területén egész Európában. Ha Európa az élvonalban akar maradni a polgárainak nyújtott magas színvonalú, költséghatékony közszolgáltatásokat illetően, amelyek kedveznek a gazdaságnak, valamint a szociális és az ökológiai környezetnek, arra kell törekednie, hogy a lehető legjobban kihasználja a közszolgáltatásai terén megvalósított innovációkat és technológiai haladást.

1.2 Az EGSZB egyetért az Európai Bizottság ajánlásaival abban, hogy az „intelligens fogyasztó” kulcsfontosságú előfeltétele a korszerű hatósági közbeszerzés iránt tanúsított proaktívabb hozzáállásnak. Szabályként megállapítható, hogy a magánbeszállítókkal kötött szerződések minőségét javítja a közbeszerzés ajánlatkérőjének „intelligensebb” szerepvállalása.

1.3 Az EGSZB egyetért az Európai Bizottsággal abban, hogy az innováció és az alkalmazott technológia lehetőségeinek közbeszerzés terén való ösztönzése kétféleképpen is gyümölcsöző lesz Európa számára. Először is a közszolgáltatások minőségének és ár-érték arányának javítása által, ami előnyös az adófizetők számára; másodsor pedig azért, hogy új lehetőségek nyíljanak meg az üzleti innováció előtt, ami hozzájárul Európa általános innovációs teljesítményéhez és versenyképességéhez.

1.4 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy bármilyen potenciális előnyöket is hozzanak az új vagy eltérő megközelítések a

közbeszerzés terén, a 2004-es irányelvek⁽¹⁾ (a továbbiakban: az „irányelvek”) megfelelő átültetése és végrehajtása továbbra is prioritás marad. A hagyományos és kulturális viselkedésformáknak gyakran mély gyökerei vannak. A gyakorlat azt mutatja, hogy a megfelelő tagállami szintű végrehajtáshoz folyamatos ellenőrzésre van szükség, a tapasztalatok és bevált gyakorlatok cseréje mellett.

1.4.1 A közbeszerzés jelenleg rendkívül széles területeket és új paradigmákat foglal magában. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy egyértelmű különbséget kell tenni a hatósági és a közüzemi közbeszerzés között, különösen ami az innováció ösztönzését illeti. A közüzemek, melyek több mint száz év óta részt vesznek innovatív projektekből, több szakmai ismerettel és tapasztalattal rendelkeznek a csúcstechnológiai projektek terén, ami lehetővé teszi, hogy kezelni tudják az új innovációk jelentette kihívásokat. Ugyanez vonatkozik a védelem területére, habár az USA-hoz viszonyítva Európát a nagyméretű költségvetések hiánya és ami ezzel jár: az egész kontinensre kiterjedő ellátási bázis hiánya sújtja. Ezért ez a vélemény a hatóságokra összpontosít, mivel a közüzemek már jelenleg is képesek a kutatás és fejlesztés kezelésére.

1.5 Úgy tűnik, az Európai Bizottság nagyon bízik abban, hogy át tudja ültetni az egyesült államokbeli hasznos tapasztalatokat, ami a technológia, az innováció és a közbeszerzés Európán belüli összekapcsolását illeti. Az EGSZB azonban attól tart, hogy az Egyesült Államokhoz hasonlítható lehetőségek megteremtése nem lesz ennyire könnyű. Jelenleg a közüzemi és védelmi piacok, közbeszerzésük és az ehhez társuló innováció Európában főképp nemzeti szintű feltételekre és szakértelemre támaszkodva fejlődnek.

⁽¹⁾ A 2004-es irányelvek: a 2004/17/EK közüzemi irányelv; és a 2004/18/EK hatósági irányelv.

1.6 Általánosan véve, a közbeszerzés Európában abban különbözik az egyesült államokbelitől, hogy Európa híján van:

- a csúcstechnológiát alkalmazó kkv-k egyetlen, nagy piacának és az egész kontinensre kiterjedő, az ilyen kkv-kre egységesen érvényes feltételeknek,
- a közös nyelvnek,
- a Pentagon és a technológiai vállalatok között fennálló speciális kapcsolatnak, valamint
- a katonai célú termékek és alkalmazások civil termékekben és alkalmazásokban való felhasználásának.

1.7 Az EGSZB egyértelművé kívánja tenni, hogy osztja az Európai Bizottság abbéli nézetét, hogy minden lehetőséget ki kell használni az innováció ösztönzésére a jobb minőségű és jobb értéket adó közszolgáltatások érdekében. Ezért az Európai Bizottságnak az állami hatóságokat is arra kellene ösztönöznie, hogy előnyükre merítsenek egymás bevált gyakorlataiból.

1.8 A közbeszerzés ajánlatkérőit az innovatív és alternatív megoldásokhoz („változatokhoz”) való nyitott hozzáállásra kellene sarkallni, és nem arra, hogy szükségszerűen ugyanazt a beszerzési politikát folytassák, amit korábban. Arra kellene törekedniük, hogy értéket kapjanak pénzükért, és nem feltétlenül csak a legalacsonyabb árra. A tudásközpontok között e területről néhány tagállamban folytatott eszmecsere jó példával járhatnak elől Európa számára. Ily módon az ajánlatkérőket arra ösztönözhetik, hogy megszerezzék az ahhoz szükséges készségeket, hogy intelligens fogyasztók legyenek, és ezt követően fokozatosan tapasztalatokra tegyenek szert. Ezek a készségek és tapasztalatok elengedhetetlen feltételnek számítanak.

1.9 Ami az innovációt illeti, a közbeszerzés ajánlatkérőinek már hosszú idővel a pályázatkiírás előtt átlátható szakmai párbeszédbe kell kezdeniük annak érdekében, hogy megértsék a piac legújabb fejleményeit, illetve hogy lehetőséget nyújtsanak a piac számára a kezelendő probléma jobb megértésére, és ezáltal arra, hogy az optimális megoldásokat találjon.

1.10 Az EGSZB óvatosságra int abban a tekintetben, hogy az állami hatóságok nagyobb részét bevonják az innovatív folyamatokba, illetve az innováció legelső felhasználóiként kapjanak szerepet. Az állami hatóságoknak túl gyakran nem adatott meg

az a lehetőség, hogy megszerezzék az igazán innovatív projektekben való részvételhez szükséges készségeket és tapasztalatokat, a kockázatok jelentősek, és a legmagasabb színvonalú kezelést igénylik, szem előtt tartva, hogy a kudarcs esélye nagyon is valós.

1.11 Tapasztalt szakemberek és szervezetek olyan hálózatát kellene létrehozni a tagállamokban, amelyet igénybe lehet venni az ajánlatkérők saját erőforrásainak a fejlettebb innovatív projektek érdekében történő megerősítéséhez.

1.12 Bár a melléklet felvázol a kereskedelmi hasznosítást megelőző olyan közbeszerzési szerződésekre vonatkozó eljárásokat, amelyek, bár a kizárások⁽²⁾ miatt az irányelv alkalmazási körén kívül esnek, azonban mégis megfelelnek a hatályos jogi keretnek, ezek – akár nem szándékos – megszegésének lehetősége továbbra is fennáll. Az EGSZB azt ajánlja, hogy az ajánlatkérők tanulmányozzák a mellékletet és gondosan kövessék annak ajánlásait. Amennyiben a legkisebb kétség is fennáll a közbeszerző hatóság vagy a potenciális beszállító részéről, az EGSZB határozottan javasolja, hogy az ajánlatkérő előzetesen tisztázza az Európai Bizottságnál, hogy fennáll-e az állami támogatás vagy irányelvek kizárásainak esetleges megsértése, és erről tájékoztassa valamennyi potenciális beszállítót.

1.13 Az Európai Bizottság joggal hangsúlyozza a szellemi tulajdonjogok védelmének jelentőségét. Az EGSZB ehhez hozzá szeretné fűzni, hogy gondos figyelmet kell szentelni létrehozásuknak, elosztásuknak és kezelésüknek, mivel itt nem egyszerű tevékenységi területről van szó.

2. Háttér és kontextus

2.1 2004-ben a Tanács elfogadta a közüzemek⁽³⁾ és az állami hatóságok⁽⁴⁾ közbeszerzéséről szóló jelenlegi irányelveket, amelyek együttesen Európa GDP-jének körülbelül 16 %-áért felelősek.

⁽²⁾ Kizárások:

- Közüzemi irányelv, 24. cikk, (e) bekezdés: Az ezen irányelv alkalmazási köréből kizárt egyes szolgáltatásokra irányuló szerződések. Ez az irányelv nem alkalmazható azokra a szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződésekre, amelyek tárgya: (e) kutatási és fejlesztési szolgáltatás – kivéve, ha a haszon kizárólag az ajánlatkérőnél jelentkezik a szolgáltatásnak a saját tevékenységében való felhasználása során –, feltéve, hogy a kapott szolgáltatás ellenértékét teljes mértékben az ajánlatkérő fizeti meg.
- Hatósági irányelv, 16. cikk, (f) bekezdés – Különleges kizárások. Ez az irányelv nem alkalmazható azokra a szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződésekre, amelyek tárgya: (f) kutatási és fejlesztési szolgáltatás – kivéve, ha a haszon kizárólag az ajánlatkérő szervnél jelentkezik a szolgáltatásnak a saját tevékenységében való felhasználása során –, feltéve, hogy a kapott szolgáltatás ellenértékét teljes mértékben az ajánlatkérő szerv fizeti meg.

⁽³⁾ 2004/17/EK.

⁽⁴⁾ 2004/18/EK.

2.2 Az irányelvek célja az volt, hogy egy olyan koherens, megkülönböztetésmentes és átlátható szabályrendszert dolgozzanak ki, amely garantálja az eddig teljesen vagy részlegesen zárt piacok megnyitását, ösztönözve a beszállítók közötti versenyt, valamint a nyereségesebb ár-haszon arányokat a kormányok és a polgárok számára.

2.3 Hosszú és széles körű vitákat folytattak a javaslatok végleges változatának szövegezése közben annak érdekében, hogy az irányelvek a gyakorlatban használhatóak legyenek, és alkalmasak legyenek a célkitűzés elérésére.

2.4 Ezalatt folyamatosan zajlik az irányelvek nemzeti jogalkotásba való átültetése. A gyakorlatban történő végrehajtás a nemzeti és regionális szinteken ugyanakkor egyáltalán nem bizonyul könnyűnek. Az eljárások olyan készségeket, profeszionalizmust és tapasztalatot igényelnek, amelyekkel a közbeszerző hatóságok gyakran nem rendelkeznek elegendő mértékben. Sok esetben a tanulási folyamat is hosszadalmas.

2.5 Mivel az innováció a lisszaboni stratégia központi témája, a tagállamok és az Európai Bizottság számos kezdeményezést tesz annak megvizsgálása és kidolgozása érdekében, hogy az innováció az irányelvek alapján miként ösztönözhető a közbeszerzési gyakorlatokban.

2.6 Az új keletű európai bizottsági kezdeményezések többek között a következők:

— tíz ajánlás olyan bevált gyakorlatokra, amelyek a közbeszerzés sikeres kezeléséhez szükségesek⁽⁵⁾ (a „10 pontos útmutató”),

— az európai bizottsági tisztviselők és a nemzeti információs és kommunikációs technológiával foglalkozó⁽⁶⁾ kutatási igazgatók között folytatott viták konkrét javaslatokhoz vezettek a kereskedelmi hasznosítást megelőző közbeszerzés terén⁽⁷⁾, melyeket e vélemény 4. részében tovább vizsgálunk majd,

⁽⁵⁾ A 10 pontos útmutató: Innovatív megoldásokkal foglalkozó útmutató a közbeszerzés terén – 10 bevált gyakorlat (SEC(2007) 280).

⁽⁶⁾ IKT: információs és kommunikációs technológiák.

⁽⁷⁾ Kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés: az innováció serkentése a fenntartható, minőségi európai közszolgáltatások érdekében, COM(2007) 799 végleges és ennek melléklete, SEC(2007) 1668.

— a környezetvédelmi technológiai cselekvési terv (ETAP) keretében⁽⁸⁾ a Környezetvédelmi Főigazgatóság kezdeményezése a technológiaellenőrzést és az ehhez kapcsolódó tanúsítványokat illetően,

— a Kutatási Főigazgatóság közbeszerzések kockázatkezelésével foglalkozó szakértői csoportja nemrégiben kezdte meg tevékenységét.

2.7 Az Európai Bizottság kezdeményezései olyan úttörő jelentésekből merítenek és építkeznek, mint a „Hozzuk létre az innovatív Európát” című Aho-jelentés⁽⁹⁾, valamint a „Vezető piacok – egy kezdeményezés Európa számára” című közlemény⁽¹⁰⁾. Mindkét dokumentum egyértelműen rögzíti, hogy a közbeszerzés az innovatív építési beruházások, áruk és szolgáltatások értékes forrása lehet, és kell is, hogy legyen⁽¹¹⁾. A vezető piaci kezdeményezésben az innovatív projektek számára különösen megfelelőként azonosított öt vagy hat⁽¹²⁾ szektor tág teret hagy a közszférában való innovációnak.

2.8 Az érdekeltekkel való konzultációk egy sor kritériumot azonosítottak a vezető piacot illetően, melyek közül „a keresleti oldal túlsúlya a technológiai kínálat oldalával szemben”, valamint a „stratégiai és gazdasági érdek” különösen érdekesek a közbeszerzés ajánlatkérői számára. Valamennyi konzultáció rávilágít arra a széles körben érzett igényre, hogy a közbeszerzésnek – jobban, mint a múltban – támogatnia kellene az innovatív építési beruházásokat, termékeket és szolgáltatásokat Európában.

2.9 A 2007 márciusában megjelent 10 pontos útmutató az Aho-jelentésre épül, és meghatározza bevált gyakorlatainkat a közbeszerzés területére vonatkozó innovatív megoldások kezelésére, illetve tíz lényeges pontot tartalmaz arra vonatkozóan, hogy hogyan váljunk sikeres, intelligens fogyasztóvá⁽¹³⁾. Az intelligens fogyasztó kérdésével a 3.14. pontban foglalkozunk majd bővebben.

⁽⁸⁾ Az ETAP prioritásként meghatározott intézkedései a következők: a kutatás és fejlesztés ösztönzése, alapok mobilizálása, a keresleti oldal élénkítésének előmozdítása és a piaci feltételek javítása.

⁽⁹⁾ „Hozzuk létre az innovatív Európát!” a Hampton Courtban tartott csúcstalálkozót követően megbízott független európai szakértő csoport jelentése a K+F-ről és az innovációról, 2006. január.

⁽¹⁰⁾ „Vezető piacok – egy kezdeményezés Európa számára”: COM(2007) 860 végleges.

⁽¹¹⁾ Itt egyéb európai bizottsági dokumentumokat is érdemes megemlítenünk, például „A Közösség lisszaboni programjának végrehajtása: Több kutatás és innováció – Beruházás a növekedés és a foglalkoztatás érdekében: Közös megközelítés” című közlemény. Megjelent 2005-ben, ISBN 92-894-9417-4.

⁽¹²⁾ E-egészségügy, védőruházatok, fenntartható építkezés, szövetek, újrafeldolgozás, bioalapú termékek, megújuló energia.

⁽¹³⁾ Innovatív megoldásokkal foglalkozó útmutató a közbeszerzés terén – 10 bevált gyakorlat (SEC(2007) 280).

2.10 A kereskedelmi hasznosítást megelőző közbeszerzésről szóló közleményében az Európai Bizottság új eszközt vezet be a közbeszerzés területén történő innováció fellendítésére⁽¹⁴⁾. Miközben tiszteletben tartja a 2004-es irányelvek szabályait, az Európai Bizottság ösztönözni kívánja a közbeszerzés ajánlatkérői és a potenciális beszállítók közötti olyan kutatási és fejlesztési szerződéseket, amelyek lefedik a kereskedelmi hasznosítást megelőző kutatási és fejlesztési szakaszokat, azaz a tervezési, prototípus-építési, tesztelési és gyártás előtti szakaszokat, a kereskedelmi előállításra és értékesítésre azonban nem terjednek ki.

2.11 Az EGSZB minden olyan törekvést támogat, amely ösztönzi a közbeszerzés területén való innovációt. Ebben az értelemben üdvözlő az összes olyan dokumentumot, valamint az ezeket kísérő konzultációkat és vitákat a politikai döntéshozók és az ajánlatkérők között, amelyek segítik előkészíteni a talajt az ipar innovatív potenciáljának a társadalom javára történő megerősítéséhez az Európai Unióban.

2.12 E vélemény tárgyát azonban a következők képezik:

- a kereskedelmi hasznosítást megelőző közbeszerzés koncepciója a közleményben és annak mellékletében,
- az a kérdés, hogy – egyéb kezdeményezések mellett – a kereskedelmi hasznosítást megelőző közbeszerzés miként járulhat hozzá a szükséges innovatív építési beruházások, termékek és szolgáltatások környezetének javításához,
- milyen mértékben és milyen módon rendelkezik a közbeszerzés a megfelelő eszközökkel a közszolgáltatások terén való innováció ösztönzéséhez, valamint
- pontosan hol vannak a korlátok, és miben rejlenek a kockázatok.

3. Megjegyzések

3.1 A 10 pontos útmutató⁽¹⁵⁾ világosan felvázolja azt a tíz bevált gyakorlatot, amely segíthet az állami hatóságoknak abban, hogy hatékonyan kezeljék a közbeszerzés terén való innovatív megoldásokat: szilárd alapot jelent, amelyre lehet építeni. Azonban ahhoz, hogy útmutatót a gyakorlatban is lehessen alkalmazni, még sokkal többet kell tenni. Egyes területeken több pozitív fellépésre van szükség; más területeken nem árt az elővigyázatosság.

⁽¹⁴⁾ „Kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés: az innováció serkentése a fenntartható, minőségi európai közszolgáltatások érdekében”, COM(2007) 799 végleges és ennek melléklete, SEC(2007) 1668.

⁽¹⁵⁾ Innovatív megoldásokkal foglalkozó útmutató a közbeszerzés terén – 10 bevált gyakorlat (SEC(2007) 280).

3.2 A sikeres közbeszerzés az irányelvekkel összehangolt bevált gyakorlatoktól függ. Az irányelvek ösztönzik az egységes piacot, és ezáltal segítik Európát a nagy belső piacokkal rendelkező kereskedelmi területekkel való versenyben. A bevált gyakorlatok és az irányelvek elválaszthatatlanok.

3.3 Néhány tagállam még mindig nem fejezte be a 2004-es irányelvek átültetésének folyamatát (lásd a 2.4. pontot), míg más tagállamokban következetlenségek akadnak a nemzeti jogszabályokkal. Az ilyen hiányosságok nehezebbé teszik az irányelvek összes előnyének kiaknázását.

3.4 Gyakorlati szinten – a közbeszerzési szerződések általánosan növekvő összetettsége miatt – nyilvánvalóan szükséges az érintettek készségeinek javítása és tapasztalatainak bővítése. Különösen az összetett projektek sikeres kivitelezésére alkalmas kultúrát kell erősíteni az ajánlatkérők egész szervezetén belül.

3.5 Az innováció sikeréhez létfontosságú egy nagy, hozzáférhető piac megléte. Az innováció költségei – pénz, idő, befektetett erőfeszítés – csak ebben az esetben térülhetnek meg. Az innováció létfontosságú a gazdaság növekedéséhez és erősödéséhez.

3.6 A 2000-es lisszaboni menetrendet követően az a döntés született, hogy a közbeszerzésnek szerepet kell játszania az innováció ösztönzésében és előmozdításában.

3.7 A 2. részben tárgyalt, innovációról szóló legfontosabb európai bizottsági dokumentumok általánosan utalnak a két állami szektorra – a hatóságokra és a közüzemekre –, anélkül, hogy különbséget tennének közöttük. Az EGSZB ugyanakkor hangsúlyozottan felhívja a figyelmet a két szektort alkotó szervezetek jellegének jelenleg megfigyelhető különbségeire.

3.8 A közüzemek már hosszú idő működnek az innovatív projektek szponzoraiként, felhasználóiként, megbízóiként és fejlesztőiként, akárcsak a hadsereg és bizonyos egészségügyi szolgáltatások, és így rendelkeznek a szükséges készségekkel és tapasztalattal. Az innováció kockázatainak és összetettségének kezelésében szerzett irányítási tapasztalatuk nem lebecsülendő.

3.9 Az innovatív projektek sikeres kivitelezését illetően az állami hatóságok tanulhatnak a közüzemektől, a hadseregtől és egyéb tapasztalt szektoroktól. Nem utolsósorban jobban megérthetik az a kérdést, hogy milyen forrásokat kell a szervezet egészéből a projektnek szentelni. Rövid távon a tapasztalok értékes forrását jelentheti például az a megoldás, hogy a szóban forgó szervezetek megfelelő osztályairól olyan munkatársakat vesznek fel, akik nemrégiben nyugdíjba vonultak, de még néhány évet aktívan dolgozni szeretnének.

3.10 Az innováció nem más, mint a dolgok új megközelítésének gyakorlati alkalmazása. Ez megvalósulhat az építési beruházások, az árubeszerzés vagy a szolgáltatások terén. A kutatás és fejlesztés az innovatív projektek elengedhetetlen előfeltételei. Az alap- és alkalmazott kutatás között egyértelmű különbséget kell tenni: az alapkutatást általában az egyetemeken és a kutatóintézetekben végzik, és megteremti azt az elméleti és gyakorlati alapot, amelyre az alkalmazott kutatás és a fejlesztés építhető. Az alkalmazott kutatás olyan elméleti és gyakorlati munkából áll, amelynek célja, hogy megteremtse az alapot egy vagy több adott projekt kidolgozásához. Ez a vélemény nem foglalkozik az alapkutatással, kivéve a 4. részben tárgyalt kereskedelmi hasznosítást megelőző közbeszerzést, amely esetleg ide sorolható.

3.11 Alapvetően nincs jelentős különbség az állami és a kereskedelmi szektor között annak tekintetében, hogy hogyan kell kezelni az innovatív projekteket. Természetesen akadnak kisebb különbségek: az állami szektor olyan szintű ellenőrzésnek van alávetve, amely nagyrészt nem érinti a kereskedelmi szektort. Minden, új utat mutató fejlődésnek szerves része a kudarc is, ez a haladás ára. Amíg a megfelelő fegyelemnek a kudarcok minimalizálására kellene törekednie és a tanulságok levonására, a túlzott aggodalmaskodás gátat vet a további fejlődésnek.

3.12 Már az irányelvek 2004-es változata is előírja az innovatív jellegű közbeszerzéseket. Nincs szükség további jogszabályokra, csak az arról való megegyezésre, hogy a meglévő jogi keretben miként bonyolíthatók le az innovációs projektek.

3.13 Valamennyi innovációs elemeket tartalmazó projektben – és egyébiránt sok más projektben is – az ajánlatkérőnek rendelkeznie kell az intelligens fogyasztó jegyeivel. A 10 pontos útmutató részletesen tárgyalta ezeket a tulajdonságokat, ez a vélemény pedig hangsúlyozza alapvető jelentőségüket.

3.14 Röviden szólva, az intelligens fogyasztónak nyitottnak kell lennie az új ötletek felé, azonban elég fegyelmezettnak is ahhoz, hogy kezelni tudja őket. Az innovatív projektek irányításának kivitelezése terén szerzett tapasztalattal és készségekkel rendelkező munkatársakra van szüksége. Azonban a legfontosabb az, hogy az adott szervezet összhangban álljon az innovatív projektek szükségleteivel. E kultúra nélkül a projektben tevékenyen résztvevő munkatársak nem járhatnak sikerrel.

3.15 Ésszerű az innovatív projektek három kategóriába való sorolása. E kategóriák mindegyike rendelkezik mind egyedi, mind pedig az összes kategóriára jellemző, közös vonásokkal is. Ebben a véleményben, ha nem jelöljük másképp, „termék” alatt építési beruházásokat, árubeszerzést és szolgáltatásokat értünk.

3.16 A három kategória a következő:

- a) Egy adott innovatív termék elfogadása egy meghatározott szükséglet kielégítése érdekében, ami azonban csak kis mértékben vagy egyáltalán nem befolyásolja az ajánlatkérő munkamódszerét. Kevés kockázattal vagy zavarral járó előnyöket kínál.
- b) Egy olyan innovatív termék bevezetése, amelyhez az ajánlatkérő munkamódszerének adaptálása szükséges. Jelentős potenciális haszonnal kecsegtet, amely azonban némi kockázattal jár, továbbá új eljárások kidolgozására és a személyzet képzésére is szükség van.
- c) Innovatív projektben való részvétel. Az ajánlatkérő részvétele lehet kisebb vagy nagyobb mértékű, a projekt együttes meghatározásával kezdődő valóban közös projektektől kezdve, a béta verziók⁽¹⁶⁾ tesztelési szakaszban történő korai használatáig vagy az első egységek gyártás előtti szakaszban való megvásárlásáig.

3.17 A rövid távon az ajánlatkérők innovációba való bevonása szempontjából a legfontosabb – és az innováció ösztönzése szempontjából leghatékonyabb –, valamint a legkönnyebben kivitelezhető kategóriát az a) pont jelenti. Az ajánlatkérő nyitottságát teszi szükségessé a változatok⁽¹⁷⁾ – alternatív megoldások – felé, és azt, hogy olyan munkatársakkal rendelkezzen, akik képesek a különböző ajánlatok felmérésére „a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat” kritériuma alapján.

⁽¹⁶⁾ Az alfa és a béta tesztelés a szoftveriparból származó fogalmak.

- Az alfa tesztelés olyan szimulált vagy tényleges működési környezetben történő tesztelés, amelyet a potenciális felhasználó vagy egy független ellenőrző csoport végez, általában a fejlesztő telephelyén.
- A béta tesztelés az alfa tesztelés után következik. A szoftver verzióit, az ún. béta verziókat, kiadják a felhasználók egy olyan behatárolt csoportjának, amely nem része a programozó csapatnak. Így további, független tesztelés révén biztosíthatják, hogy a termékben a lehető legkevesebb hiba maradjon.

⁽¹⁷⁾ 2004/18/EK hatósági irányelv, 24. cikk, változatok:

- (1) Ha a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szolgálat a szerződés odaítélésének szempontjából, az ajánlatkérő szerv engedélyezheti az ajánlattevőknek változatok benyújtását.
- (2) Az ajánlatkérő szerv a hirdetményben közli, hogy engedélyezi-e változatok benyújtását; változatok benyújtása ilyen tartalmú közlés nélkül nem megengedett.
- (3) A változatokat engedélyező ajánlatkérő szerv az ajánlattételhez szükséges dokumentációban meghatározza, hogy a változatoknak milyen minimumkövetelményeknek kell megfelelniük, és azokat milyen egyéb követelmények szerint kell elkészíteni.
- (4) Csak az ajánlatkérő szerv által megállapított minimumkövetelményeknek megfelelő változatok vehetők figyelembe. Árubeszerzésre vagy szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásai esetében azok az ajánlatkérő szervek, amelyek engedélyezték változatok benyújtását, nem utasíthatnak el valamely változatot kizárólag azon az alapon, hogy az adott változat, amennyiben sikeres, inkább szolgáltatásnyújtásra, mint árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződést eredményezne, vagy inkább árubeszerzésre, mint szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződést eredményezne.

3.18 A b) kategória olyan ajánlatkérő számára hasznos, aki egy új termék alkalmazása révén igyekszik javítani tevékenységén, ami gyakran némi fejlesztési munkát is szükségessé tesz, hogy az újfajta terméket integrálni tudják a vállalat tevékenységébe. Ez a kategória megkívánja azt a képességet, hogy a követelményeket világos és nem túlzottan korlátozó jellegű kritériumok alapján határozzák meg, és magában foglalja a felhasználók köréből, illetve az ajánlatkérők technikai részlegről érkező munkatársak részvételét. Az ajánlatkérők részéről ráfordítandó erőforrások nem csekélyek, azonban, ha a projektet jól kezelik, az integrációs kockázatok is kezelhetők, és az előnyök meghaladják a befektetett erőfeszítést.

3.19 A c) kategória a legösszetettebb kategória. Az új megoldások „nulláról induló” meghatározása és kidolgozása eleve magasabb technológiai kockázattal jár, mint az adaptációt szolgáló fokozatos változtatások vagy a piacon újonnan megjelenő termékek meglévő folyamatokba való integrálása b) pont. A 3.8. pontban említettektől eltekintve (pl. hadsereg) csak kevés szervezet rendelkezik a megfelelő készségekkel és tapasztalattal egy c) kategóriás, valóban innovatív projektben való teljes körű részvételhez. A kockázatok jelentősek, és a lehető legmagasabb színvonalú kezelést teszik szükségessé. Bár a potenciális nyereség igen tetemes lehet – nem is lenne értelme a projekt kivitelezésének, ha nem lenne az –, a kudarc esélyei nagyon is valóságosak. A közlemény által tárgyalt projekt típus a c) kategóriába tartozik.

3.20 A közlemény azt sugallja, hogy az ajánlatkérő az első termékek tulajdonképpen kidolgozásáig az innovatív projekteket mint K+F-beszerezéseket vitezetheti ki. A végtermékek bármilyen további, kereskedelmi léptékű közbeszerzésének esetén a versenyfelhívásos pályázatát követelményét eseti alapon kell kiértékelni a közbeszerzésről szóló irányelvekkel összhangban. A vállalatok többnyire elő is állítják az általuk tervezett termékeket, legalábbis addig a pontig, amíg a licenc alatti gyártás nem válik gyakorlati lehetőséggé. Az EGSZB úgy véli, hogy még a projekt kezdete előtt gyakorlati és kereskedelmi szempontból gondosan mérlegelni kellene a projektből származó esetleges szellemi tulajdonjogok elosztásának és a kezelésükre vonatkozó megállapodásoknak a kérdését.

3.21 Van rá bizonyíték, hogy a közlemény által tárgyalt eljárást ténylegesen alkalmazzák az Egyesült Államokban. Bár erre az általános katonai területről is akadnak példák (az üzemanyag-utántöltő repülőgépekre szóló megbízás, amelyet megoszthatnak a Boeing és az Airbus között), a legtöbb példát az elektronika területén találhatjuk. Ezen a területen – olyan kivételktől eltekintve, mint az integrált áramkörök megerősítése az elektromágneses impulzusokkal szemben – a kereskedelmi és katonai alkalmazások közelebb állnak egymáshoz, mint a legtöbb más területen.

3.22 Az Egyesült Államok és Európa összehasonlítása során szem előtt kell tartani a köztük fennálló strukturális különbsé-

geket. Amerika már régóta homogén országnak számít, amely növekedését majdnem kimeríthetetlen fizikai erőforrásainak – mezőgazdaság, arany, olaj, emberek és (az 1929 utáni időszakról eltekintve) tőke – köszönheti. Ez – kivéve (egészen mostanáig) a bankszektort – egy régi hagyományokra visszatekintő, egységes piac és az azt szolgáló infrastruktúra kialakulásához vezetett. Európának még mindig hosszú utat kell megtennie, mielőtt ugyanezeket az előnyöket élvezheti. Ettől függetlenül, és az USA nyilvánvaló erősségei ellenére, akad néhány olyan terület, ahol az Egyesült Államok nem éri el a jelenlegi európai szintet, például az Európában majdnem egyetemesen hozzáférhető egészségügyi ellátás tekintetében.

3.23 A technikai jellegű kudarc kockázatán túl – amely minden valóban innovatív projekt szerves része – az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak, az átláthatóságnak, a megkülönböztetésmentességnek és az irányelvek alkalmazásának való nem megfelelésből adódó pénzügyi kockázatok is gondos figyelmet igényelnek, és az állami támogatásról szóló 4.3. részben kerülnek további kifejtésre.

4. SEC(2007) 1668 melléklet a „Kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés – személyzeti munkadokumentum” közleményhez

4.1 A javasolt tervezet (a „Tervezet”)

4.1.1 Alapelv: amikor az ajánlatkérő a kockázat és a haszon piaci áron történő megosztását alkalmazza, a K+F szolgáltatások egy olyan kizárási rendelkezés révén biztosíthatók⁽¹⁸⁾, amely az irányelvekben⁽¹⁹⁾ szerepel. E szolgáltatások segítségével innovatív megoldások tárhatók fel bizonyos követelmények tekintetében (a kereskedelmi volumenű végtermékekre vonatkozó pályázatkiírás előzményeként), ami általában véve ösztönzi az innovatív ötletek megszületését.

4.1.2 Egy lényeges előfeltétel: az ajánlatkérőnek meg kell ismernie a lehetséges beszállítók tevékenységeit és kapacitásait, és az eredménnyel kapcsolatos igényeit olyan formában kell meghatározni, amely világos, ugyanakkor nem tartalmaz szűkítően korlátozásokat.

4.1.3 Eljárás: miután a kívánalmakat meghatározzák, és a lehetséges beszállítók kiléte világossá válik, a javaslat szerint az ajánlatkérő három lépcsőben valósítana meg R+D projekteket. Egy ésszerű számmal kezdene (a javaslat szerint öttel), amelyet fokozatosan kétfőre csökkentene, ami a gyártás előtti és a béta tesztelési szakasz lezárását jelentené. A termelési igényekre ezután az irányelvek előírásai szerint pályázatot kellene kiírni.

⁽¹⁸⁾ A 10 pontos útmutató: Innovatív megoldásokkal foglalkozó útmutató közbeszerzés terén – 10 bevált gyakorlat (SEC(2007) 280)

⁽¹⁹⁾ Lásd ö 2. l. b. j. g. z. e. t. e. t.

4.2 Megjegyzések

4.2.1 A Tervezet jelentős részben olyan eljárásokon alapul, amelyeket számos ország védelmi közbeszerzési eljárásaiban alkalmaznak; hasonlóak az egész világon, és megértésük nem okoz gondot.

4.2.2 A védelmi iparnak az az egyik jellegzetessége, hogy – jellegüknél fogva pontosan meg nem határozható politikai és taktikai feltételezések alapján – messzire előre kell tekintenie a jövőbe. Számos kutatást, de a Tervezet értelmezése szerint csak korlátozott fejlesztést végeznek, ami csak néhány termelési programot eredményez. A K+F projekteket és a termelési szerződéseket sokszor szinte folyamatosan módosítják, amint az ezekre a projektekre jellemző hosszú időszavokban új taktikai vagy politikai információk válnak elérhetővé; így igen gyakori a költségvetés túllépése. A polgári hatóságok által végzett fejlesztéseket – megfelelő irányítás esetén – nem kell ilyen sűrűn módosítani.

4.2.3 Kérdés, hogy egy ilyen rendszer megfelelő-e az állami szektor olyan szegmensei számára, amelyek kevesebb tapasztalattal rendelkeznek az igen technikai jellegű R+D projektek területén.

4.2.4 Nyilvánvaló aggodalmakat okoz annak a lehetősége, hogy az a mentesség, amelyet az irányelvek a nem a vásárló általi kizárólagos felhasználásra szóló, K+F szolgáltatásokra vonatkozó szerződések számára biztosítanak, esetleg versenyellenes módon, nemzeti „sztárok” kiemelésére használható, ami ellentétes lenne az irányelvek céljával, az összeurópai egységes piac kialakításának támogatásával.

4.2.5 Feltételezve, hogy a Tervezet projektjeit megvalósítják, bizonyos részletkérdéseket alaposabban is érdemes megvizsgálni.

4.3 Állami támogatás

4.3.1 A Tervezet szerinti bármilyen közbeszerzési eljárás kezdetén – amint ezt a melléklet megjegyzi –, szükségszerűen felmerül az állami támogatás kérdése. Az, hogy egy bizonyos projekt részesül-e valamilyen állami támogatásban, és ha igen, akkor ez a támogatás igazolható-e, nem tárgya ennek a véleménynek, a Tervezet keretében végrehajtott projektekkel kapcsolatos bármilyen bizonytalanság hatásaival viszont foglalkozik.

4.3.2 A kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés a közlemény meghatározása szerint olyan eljárás, amely a K+F-szolgáltatások nyújtása során a kockázatot és a hasznot megosztja az ajánlatkérők és a beszállítók között, és nem minősül állami támogatásnak. Az EGSZB azt javasolja, hogy

az ajánlatkérők figyelmesen tanulmányozzák a mellékletet, amely felvázolja a kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés egy, a meglévő jogi kerettel összhangban levő példáját. Kétség esetén a kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés első kísérleti projektjeinek megkezdésekor célszerű lenne előzetesen tisztázni az Európai Bizottságnál, hogy hozzájárul-e az állami támogatásokról szóló szabályozás vagy egyéb rendelkezések esetleges megsértéséhez, és erről igazolást kellene adni a potenciális beszállítóknak. Az állami támogatás meglétének megállapítása mindenesetre bonyolult dolog.

4.3.3 Amennyiben kiderül, hogy sor került állami támogatás nyújtására, és ez jogszerűtlen, a beszállítót fel lehet szólítani ennek visszafizetésére, ugyanakkor nem igényelhet kártérítést attól a vásárlótól, aki megkötötte a K+F szerződést. A beszállítóra így jelentős kockázat hárul, amelyre valószínűleg nem köthető biztosítás. Természetesen az, hogy bármilyen jogtalan állami támogatás kedvezményezettjének (egy beszállítónak) vissza kell fizetnie a kapott összeget, mégpedig úgy, hogy nem követelhet kártérítést a vásárlótól, nem csak a K+F szerződések sajátossága; bármilyen közbeszerzési szerződésre ugyanezek a szabályok vonatkoznak. Érvényesített közbeszerzési eljárás (például az irányelvekben szereplő valamely eljárás) alkalmazása nem jelent teljes biztosítékot arra nézve, hogy nem kerül sor állami támogatás folyósítására, ugyanis a beszállítók számos közvetlen és közvetett módon támogathatók. A kizárás alkalmazása nem növeli vagy csökkenti annak kockázatát, hogy a vásárlás nem átlátható, megkülönböztetéstől mentes módon és piaci áron történik.

4.3.4 Nagyon kívánatos lenne, hogy valamennyi közbeszerzéssel foglalkozó hivatal több tapasztalatot szerezzen, hogy így megfelelő módon legyenek képesek alkalmazni az állami támogatások hiányára vonatkozó ellenőrzés kritériumait. E kritériumokhoz tartozik, hogy a vásárlásnak átlátható, megkülönböztetéstől mentes módon és piaci áron kell történnie. Ezek a tapasztalatok általánosságban véve fontosak, ugyanis e kritériumok nem csupán a K+F szerződésekre vonatkoznak; bármilyen más közbeszerzési szerződésre ugyanezek érvényesek, még ha a kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzéssel kapcsolatos szerződésekre nagyobb kockázatok hárulnak is.

4.3.5 A melléklet felsorolja azokat a kritériumokat, amelyek biztosítják az érintetteket arról, hogy a kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzéssel kapcsolatos projektek nem minősülnek állami támogatásnak. Az EGSZB ezért azt ajánlja az Európai Bizottságnak és a tagállamoknak, hogy támogassák a képzést és az ismeretek megosztását a kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzéssel kapcsolatos, a jogi kerettel összhangban levő projektek terén, annak érdekében, hogy a hatóságok – és beszállítók – később ne ütközzenek az állami támogatással kapcsolatos problémákba.

4.3.6 Bár itt nem állami támogatásról van szó, ha az irányelvek hatálya alóli, bizonyos típusú K+F szolgáltatások számára biztosított kizárásról kiderül, hogy érvénytelen, akkor a szerződésre ismét az irányelvek lennének irányadók. A „Jogorvoslati” irányelv értelmében az a szerződés, amelyről feltételezhető, hogy nem hirdették meg megfelelően, vagy nem tartották be a „felfüggesztés” időszakát, érvénytelenné válna⁽²⁰⁾. Ilyen körülmények esetén a beszállítót az a kockázat fenyegetné, hogy nem kapja meg elvégzett munkája ellenértékét. Ez a kockázat, amelyre valószínűleg biztosítás sem köthető, nem csak a K+F szerződéseket fenyegeti, viszont növeli mértékét a K+F szolgáltatások kizárása az irányelvek hatálya alól. Óvatosan kell eljárni, és konzultációra van szükség.

4.4 Kockázatok

4.4.1 Minden kutatási és fejlesztési program kockázatokkal jár, és nem minden innovatív projekt végződik a várt eredménnyel. A rendszer – teljesen jogosan – előírja, hogy a kockázatokot és a hasznot meg kell osztani az ajánlatkérő és a beszállító között. A hangsúly mindazonáltal az állami támogatásokkal és a szerződésekben szereplő elvekkel kapcsolatos megfontolásokon van, amelyek bár valószínűleg elkerülhetetlenek, még bonyolultabbá tesznek egy már eleve összetett kérdést.

4.4.2 Mint mindenfajta kockázatkezelésnél, a feleknek meg kell egyezniük abban, hogy felelősséget vállalnak azokért a kockázatokért, amelyeket ők képesek leginkább kezelni, valamint azért, hogy folyamatos kapcsolatot tartanak fenn annak érdekében, hogy ne merüljenek fel kockázatok, illetve a meglévők ne növekedjenek anélkül, hogy észrevennénk és enyhíthetnénk azokat.

4.4.3 A mellékletben szó van a szabott árú szerződésekről, melyek esetében a helyi hatóságok maximumot határoznak meg, és arra kéri az ajánlattevőket, hogy ezzel az összeggel megegyező, vagy az alatti összegű ajánlatokat nyújtsanak be. A rendszer célja, hogy a szolgáltatók használati jogukért cserébe kisebb vagy nagyobb mértékben támogassák a projektet. Ez az intézkedés igen vonzó lehet olyan szolgáltatók számára, akik már nagyobb mértékben hozzáférnek a fejlődés eredményeinek piacához, de újabb bonyodalmakat okoz olyan esetekben, amikor a nagyobb mértékű igénybevétel lehetősége nem egyértelmű, viszont az ajánlatkérő számára jelentős a haszon. Ilyen esetekben a megrendelőnek valószínűleg más eljárásmodot kellene alkalmaznia.

4.5 Szellemi tulajdon

4.5.1 A rendszer fontos részét képezik az abból eredő szellemi tulajdonjogok. A kérdés az, hogy kinek vannak jogai és hogy ez milyen mértékben érinti a projekt jogalapját, valamint a konkrét eredményt a K+F-től várható előnyök szempontjából.

⁽²⁰⁾ 2007/66/EK („Jogorvoslati”) irányelv, 2d cikk, Érvénytelenség (A tagállamok biztosítják, hogy az alábbi esetekben az ajánlatkérőtől független jogorvoslati szerv a szerződést érvénytelenné nyilvánítja, vagy annak döntése következményeként a szerződés érvénytelenné válik a következő esetek egyikének fennállása esetén: a) amennyiben az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény előzetes, az Európai Unió Hivatalos Lapjában való közzététele nélkül ítélte oda szerződést úgy, hogy a 2004/18/EK irányelv alapján ez nem volt megengedhető.)

4.5.2 A szellemi tulajdon védelmének lényegében három módja létezik:

— szabadalmak – törvényes monopólium,

— szerzői jog – minden eredeti műre érvényes,

— titoktartás – amennyiben sem a szabadalom, sem a szerzői jog nem biztosít hatékony védelmet.

4.5.3 A szabadalmak nyújtják a kereskedelmileg leginkább kihasználható védelmet a valóban alapvető találmányok esetében, amelyek licencként eladhatók harmadik fél részére. Ezek a legköltségesebbek is. Amennyiben a találmány nem felel meg ezen kritériumoknak, vagy a projekt nem olyan ipari ágazathoz tartozik, amelyben a szabadalmakat a versenyképesség eszközeként alkalmazzák, a szabadalom valószínűleg pénzpcsékolás. A szabadalmak védelme is igen költséges.

4.5.4 A szerzői jog nem kerül pénzbe, egyszerűen létezik. Azonban a szabadalommal ellentétben a szerzői jogok tulajdonosának kell bebizonyítania, hogy az, aki megsértette jogait, valóban ismerte a művet és lemásolta azt. A szerzői jog által védett anyagok független reprodukciója, melynek folyamán a másolónak nem volt tudomása az eredetiről, nem minősül másolásnak és nem támadható sikeresen.

4.5.5 A titoktartást széleskörűen alkalmazzák a kereskedelmi ágazatban a versenylőnyök védelme céljából. Alapvető fontosságú egy találmány titokban tartása, ha azt szabadalmaztatni kívánják; túl korai nyilvánosságra hozataluk azt eredményezheti, hogy nem lehet szabadalmaztatni őket. Amennyiben egy kereskedelmileg értékesíthető találmány esetében sem a szabadalom, sem a szerzői jog nem biztosít hatékony védelmet, a titoktartás az egyetlen megoldás. A Coca-Cola féltékenyen őrzi azonos nevű italának receptjét.

4.5.6 Bár a titoktartás a szellemi tulajdon védelmének hatékony eszköze és bizonyos körülmények között az egyetlen is, nehezen fér össze az átláthatósággal.

4.5.7 Az ajánlati specifikációk előíró jellegű helyett funkcionális termékspecifikációként történő meghatározása a kereskedelmi végtermékek beszerzésének utókövetésére segíthet a kínáló versenytársakkal szembeni átláthatóság igényének teljesítésében anélkül, hogy a kereskedelmi szakasz előtt kifejlesztett egyedi megoldások technikai megvalósításának részletei nyilvánosságra kerülnének.

4.5.8 A rendszerben szereplő szellemi tulajdonjogok nyilvánvalóan igen fontosak a K+F projektekből. Azonban nagy figyelmet kell szentelni létrehozásuknak, odaitélésüknek és kezelésüknek, mivel itt nem egyszerű tevékenységi területről van szó.

4.5.9 A kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés során a szellemi tulajdonjogok megoszlanak a beszállító és ajánlatkérők között: a beszállító a szellemi tulajdonjog, míg az ajánlatkérők licenc nélküli használati jogokkal rendelkeznek, valamint jogukban áll a részt vevő vállalkozásoktól megkövetelni, hogy a szellemi tulajdonra vonatkozóan tisztességes és ésszerű piaci feltételekkel felhasználási engedélyt adjanak harmadik feleknek. A licenc nélküli használati jog lehetővé teszi a közbeszerzés ajánlatkérője számára, hogy a kutatás és fejlesztés eredményeit belső célokra használja fel, anélkül, hogy engedélyezési díjat kellene fizetnie a részt vevő vállalkozásoknak. Az a jog, hogy a részt vevő vállalkozásoktól megkövetelhetik, hogy a szellemi tulajdonra vonatkozóan piaci árakon felhasználási engedélyt adjanak harmadik feleknek, az ajánlatkérő szerv számára biztosítja a megfelelően nagy és versenyképes beszerzési láncba való hozzáférést, a részt vevő vállalatok számára pedig lehetővé teszi, hogy jövedelemre tegyenek szert a kereskedelmi hasznosítást megelőző közbeszerzési eljárás során szerzett szellemi tulajdonjogokból. Európában a közbeszerzések ajánlatkérői gyakran hiányos tapasztalatokkal rendelkeznek a szellemi tulajdonjogok piaci értékével kapcsolatban, ezért a szellemi tulajdonjogok területén jelentkező kockázat-haszon megosztásra vonatkozó képzés és tapasztalatszerzés ajánlott.

4.5.10 Az állami hatóságoknak okulniuk kellene a legjobb gyakorlatokból a szellemi tulajdonjogok megvásárlása és eladása terén, ahogyan az a magánszektorban működik, valamint a szellemi tulajdonnal kapcsolatos, világszerte elismert, a szellemi tulajdonjogok közbeszerzési beszállítókkal való elosztására vonatkozó tipikus állami szerződési feltételekből.

4.6 A beszállító és az ajánlatkérő megkívánt képességei

4.6.1 A potenciális beszállítóknak természetesen rendelkezniük kell az innovatív projektek kezeléséhez szükséges készségekkel; tapasztalatuk meglétét egy intelligens fogyasztó viszonylag könnyen megállapíthatja.

4.6.2 A potenciális ajánlatkérőknek is rendelkezniük kell az ilyen projektek kezeléséhez szükséges készségekkel. Az érintett piac legújabb fejleményeiről való tájékozódás, a követelmények és specifikációk előkészítése az előirányzott eredmények tükrében, a beszállítókkal való tárgyalás és azok kiválasztása, a projekt és a vele járó kockázatok kezelése mind-mind széles körű készségeket és tapasztalatot követel meg az ajánlatkérő szervezetén belül. Ha egy adott szervezet – a legfelső szinttől a legalsóig – nem rendelkezik az ilyesfajta projektek kezeléséhez szükséges irányítási kultúrával, egy igen költséges kudarc veszélye fenyegeti. Ezek a tulajdonságok természetesen az intelligens fogyasztóra jellemző tulajdonságok.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 22-én.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI

Véleménye Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Tárgy: A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A kockázatitőke-alapok határokon átvélő befektetéseit korlátozó akadályok felszámolása

COM(2007) 853 végleges

(2009/C 100/03)

2007. december 21-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A kockázatitőke-alapok határokon átvélő befektetéseit korlátozó akadályok felszámolása

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2008. október 1-jén elfogadta véleményét. (Előadó: Peter MORGAN, társelőadó: Olivier DERRUINE.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. október 21.–23-án tartott 448. plenáris ülésén (az október 22-i ülésnapon) egyhangúlag elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az Európai Bizottság közleménye a lisszaboni program két fontos szálát fűzi egybe: az egyik az innovatív kisvállalatok alakulására és növekedésére irányított megkülönböztetett figyelem, a másik pedig az EU tőkepiacainak integrációja mint a foglalkoztatás és a termelékenység növelése finanszírozásának eszköze. E két politika konvergenciájának katalizátora az, hogy páneurópai kockázatitőke-iparág kialakítására van szükség.

1.2 A közlemény folyamatban lévő munkát mutat be. A 3.6. pontban részletezett soron következő lépések végrehajtásához szoros együttműködésre lesz szükség a tagállamok, az Európai Bizottság és a kockázatitőke-iparág között. E munkát követően, 2009-ben az Európai Bizottság újból jelentést készít.

1.3 A kockázati tőke megléte nem gyógyír mindenre. A kockázati tőke a nagy üzletekben érdekelt, hiszen a kis üzlet is éppolyan időigényes lehet, mint egy nagy. Ezért jobban érdekelt abban, hogy pénzeszközöket biztosítson a növekvő vállalatok számára, mint abban, hogy magvető tőkét nyújtson az induló vállalkozásoknak. A kockázati tőke – annyiban, amennyiben a magvető tőkét, az indulótőkét és a növekedési tőkét biztosítja – fontos elemét képezi a lisszaboni stratégiának, és az EGSZB támogatja az Európai Bizottságnak ezt a kezdeményezését. Fontos a kockázati tőkéhez való hozzáférés javítása azokban az országokban, ahol az kevésbé fejlett.

1.4 A kockázati tőke számára igen fontos, hogy értékesíteni tudja befektetéseit. Ehhez vagy egy kereskedelmi vevőt, azaz egy nagyobb vállalatot kell találniuk, vagy pedig befektetőknek kell eladniuk a vállalatot a részvénytőkepiacon. Az EU egészét tekintve

gondot okoz, hogy nincs elég kedv a nemrég alakult kisvállalatokba történő befektetéshez. Az EGSZB azt ajánlja, hogy a tagállamok adórendszereiken keresztül teremtsenek ösztönzőket a magánszemélyek kisvállalatokba történő befektetése számára. Ez majd előmozdítja a részvénytőkepiacok fejlődését, amelyeken a kisvállalatok részvényeivel kereskedni lehet. Egyelőre csak a londoni Alternative Investment Market (AIM) és a Deutsche Börse Entry Standardja ilyen piac az EU-ban, bár most van egy új kezdeményezés az Euronext részéről.

1.5 Az AIM, mivel ideális átmenetet jelent a nem jegyzettből a jegyzett státusba, igen vonzóvá teszi a nem jegyzett társaságokba történő kockázatitőke-beruházásokat. Az AIM biztosítja az Egyesült Királyságban a kockázatitőke-cégeknek azokat a kilépési lehetőségeket, amelyekre szükségük van. Valamilyen AIM-hez hasonló rendszer a többi tagállamban is biztosítana egy olyan tőzsdét, amelyben a kkv-k tőkét szerezhethetnének, és kereskedni lehetne a részvényeikkel. Ez fontos lenne a kockázati tőke fejlődéséhez az EU egyelőre fejletlen piacain.

1.6 Míg a kockázati tőke szükségképpen a részvénytőkepiaci kimenetelre koncentrál, nem kellene azt feltételezni, hogy valamennyi kisvállalat számára a tőkepiaci részvénykibocsátás a legjobb út. A bejegyzett részvénytársaságoknak ott van az alap-tőke előnye, és részvényeik egyfajta pénznemet jelentenek a felvásárlásnál, viszont bizonyos mértékben veszítenek cselekvési szabadságukból, különösen hosszú távon, a piac igényei miatt. A kockázati tőke tehát nem kínál ésszerű utat valamennyi kisvállalat számára. Ha egy, már kockázati tőkével támogatott kkv nem túl alkalmas az IPO-hoz, a kiváltási tőke jelenthet alternatívát.

1.7 A kockázati tőke nem elégíti ki az összes indulótőke-igényt, mivel a kockázati tőke-cégek csupán szelektíven fektetnek be a pályájuk kezdetén álló vállalkozásokba. Ennek a hézagnak a betöltésében szerepet játszhatnak az állami finanszírozású kockázati tőke-kínálók, de ők még mindig hagynak egy olyan hézagot, amelyet a vállalkozó családjának, barátainak és az egyéni befektetőknek („üzleti angyaloknak”) kell betölteniük. Az indulótőke biztosításának támogatására vonatkozó követelmény a másik ok, ami miatt az EGSZB azt javasolja az Európai Bizottságnak és a tagállamoknak, hogy nyújtsanak adókedvezményeket a kezdő vállalkozásokba való magánbefektetések számára.

1.8 Amint az a 2. pontban (Fogalom meghatározások) kifejtésre kerül, a kockázati tőke szakmai szempontból a magántőke egyik altípusa. Az EGSZB továbbra is elengedhetetlennek tartja, hogy a kockázati tőke határokon átnyúló tevékenysége előtti akadályok felszámolása ne könnyíthesse meg – megfelelő biztosítékok nélkül – az egyéb magántőke-tevékenységeket, például a hitelből történő kivásárlást.

1.9 Korábbi véleményében ⁽¹⁾ az EGSZB már kifejezte aggodalmát azzal a potenciális veszéllyel kapcsolatban, amelyet a magántőke tranzakciói jelentenek a foglalkoztatásra (ezen belül a munkahelyek minőségére) nézve. Alapvetően fontos, hogy minden ilyen tranzakció az egyes tagállamokban a szociális partnerekkel meghatározott tárgyalási keretek között történjen. Ezért az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot a kockázati tőkére vonatkozó kezdeményezéssel kapcsolatban, hogy biztosítsa a szociális párbeszéd további érvényesülését, és ezekben az esetekben a munkavállalók tájékoztatásáról és a velük folytatott konzultációról szóló irányelv legyen irányadó. Emellett az EGSZB újból sürgeti az Európai Bizottságot, hogy nyújtson be javaslatot a „szerzett jogok”-ról szóló irányelv aktualizálása érdekében oly módon, hogy az a részvényátruházási műveletekből adódó vállalkozás-átruházásokra is vonatkozzon ⁽²⁾.

1.10 Ez a vonatkozás kiemelkedő fontosságú, mivel a leggyakoribb kilépési stratégia a másik társaságnak történő eladás, amely az összes kilépés 39 %-át képviseli. A második leggyakoribb kilépési stratégia a másodlagos vállalatfelvásárlás (24 %), amelynek a legutóbbi évtizedben megnőtt a hordereje, amint azt nem hivatalos bizonyítékok is alátámasztják ⁽³⁾.

2. Fogalom meghatározások

2.1 Az Európai Bizottság közleményét munkadokumentum támasztja alá, amely kimerítő szójegyzéket tartalmaz. Alább ismertetjük a kockázati tőke szaknyelvének néhány fontos kifejezését.

2.2 Hat általánosan elismert befektetési forma használatos a kockázati tőke-ágazatban:

⁽¹⁾ HL C 10., 2008.1.15., 96. o.

⁽²⁾ A Tanács 2001/23/EK irányelve (2001. március 12.) a munkavállalók jogainak a vállalkozások, üzletek vagy ezek részeinek átruházása esetén történő védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről – HL L 82., 2001.3.22., 16–20. o.

⁽³⁾ *Globalization of Alternative Investment: the global economic impact of private equity*, (viii. o.) a Világgazdasági Fórum gondozásában megjelent tanulmány, 2008.

– A *magvető tőke* olyan finanszírozás, amelyet egy kezdeti koncepció tanulmányozása, kiértékelése és fejlesztése céljából nyújtanak.

– Az *indulótőkét* termékfejlesztésre és kezdeti marketingre nyújtják a vállalatoknak.

– A *növekedési tőke* a cégek terjeszkedéséhez nyújt finanszírozást.

– *Kiváltási tőkéről* akkor beszélünk, ha egy másik magántőke-befektető vagy részvényes egy meglévő vállalatban vásárol részesedést.

– A *kivásárlás* azt jelenti, hogy egy cég egészét vagy egy részét megvásárolják a jelenlegi részvényesektől. Ez azzal is járhat, hogy egy tőzsdén jegyzett vállalatból nem jegyzett, vagyis zártkörű cég lesz. A *vezetői kivásárláskor* a vásárlók a jelenlegi vezetők, rendszerint magántőke- vagy kockázati tőke-támogatással.

2.3 A *kockázati tőke* kifejezés a nem jegyzett (azaz a tőzsdén nem szereplő) vállalatokba olyan kockázati tőke-cégek részéről tett beruházásokra vonatkozik, amelyek megbízóként működve magánszemélyek, intézmények vagy saját cégük pénzt kezelik. A finanszírozás fő szakaszai a korai szakasz (magvető tőke és indulótőke), valamint a növekedés. A kockázati tőke így professzionális saját tőke, amelyet a vállalkozóval együtt fektetnek be, kezdeti szakaszban lévő vagy növekvő vállalkozást finanszírozva. A magas kockázat ellensúlyozására a befektető az átlagosnál magasabb megtérülést vár.

2.4 A definíció szigorú értelmében véve a kockázati tőke a *magántőke* egyik altípusa. Magántőke-cégek bekapcsolódhatnak kockázati tőke-tevékenységekbe, de tevékenységi körük túlmegy a kockázati tőke-altípuson, és magában foglalja kiváltási tőke nyújtását és kivásárlások finanszírozását is. Az EGSZB-t aggasztja ezeknek a magántőke-tevékenységeknek a potenciális szociális hatása.

2.5 Az *üzleti angyalok* vagyos magánszemélyek, akik közvetlenül fektetnek be új vagy növekvő, tőzsdén nem jegyzett vállalkozásokba. Tőkéjük kiegészítheti a kockázati tőke-iparág által nyújtott azzal, hogy korai stádiumban nyújt finanszírozást.

2.6 Az *intézményi befektetők* olyan pénzügyi intézetek – például biztosító társaságok, nyugdíjalapok, bankok és befektetési társaságok –, amelyek megtakarításokat gyűjtenek (többnyire) magánbefektetőktől, majd befektetik azokat a pénzpiacokon. Jelentős összegek felett rendelkeznek, és tapasztalt befektetők.

2.7 A *zártkörű kibocsátás* a pénzügyi beruházások olyan értékesítési módszere, amely lehetővé teszi, hogy az eladó és a vásárló olyan tranzakciót kössön, amelyre nem vonatkozik a nyilvános részvénykibocsátás esetén alkalmazandó számos törvényi követelmény. A zártkörű kibocsátási rendszereknél rendszerint feltételeket szabnak arra nézve, hogy kik köthetnek tranzakciót az adott feltételek mellett. Ez a rendszer jellemzően a (definíció szerint a témában jártas) intézményi befektetők kockázattőke-cégek által kezelt alapokba történő beruházásaira vonatkozik.

2.8 Az *óvatosság elve* („*prudent person rule*”) lehetővé teszi a nyugdíjalapok számára, hogy befektetési portfóliójukba magán-tőke-/kockázattőke-alapokat is felvegyenek, ha figyelembe veszik ügyfeleik kockázati profilját – azaz a nyugdíjkezelő köteles úgy befektetni ügyfelei nevében, ahogy maga az ügyfél tenné. Ez azt jelenti, hogy ha kockázati tőke is jelen van, a portfóliót ésszerűen diverzifikálni kell.

3. Az Európai Bizottság közleményének lényegi tartalma

3.1 Az Európai Magán- és Kockázattőke-társaság (EVCA) adatai szerint a kockázati tőke nagyban hozzájárul a munkahelyteremtéshez. Az EU-ban működő, magán- és kockázattőke-befektetésben részesülő vállalatok 2000 és 2004 között egymillió új munkahelyet teremtettek. Ezeknek a munkahelyeknek több mint 60 %-a teremtődött kockázati tőkével finanszírozott vállalatoknál, és ezen cégek foglalkoztatotti létszáma évente 30 %-kal emelkedett. Ezenfelül a kockázati tőke által finanszírozott innovatív és növekedésorientált vállalkozások átlagban kiadásai 45 %-át fordítják K+F-re. (Az EGSZB-t aggasztja, hogy az Európai Bizottság nem tudott független adatforrásokat találni ennek az elemzésnek az alátámasztására. További észrevételeinket lásd a 4.10. és 4.11. pontban.)

3.2 Az EU kockázattőke-piaci nyújtotta lehetőségek jelenleg nincsenek maximálisan kihasználva, és nem biztosítanak elegendő tőkét a korai növekedés szakaszaiban lévő innovatív kkv-k számára. A tőkebefektetések hiányzó kultúrája, az információs problémák, a szétszabdalt piac, a magas költségek, a cégek és a tudományos világ közötti kihasználatlan szinergiák képezik ennek a piaci elégtelenségnek a legfőbb okait. További problémát jelent, hogy az eltérő tagállami politikák nagymértékben szétszabdálják a piacot, ami hátrányosan érinti mind a tőkeszerzést, mind a befektetéseket az EU-ban.

3.3 Az állami szervek ugyan támogathatják némileg az innováció finanszírozását, de a globális kihívás méretei miatt csak magánbefektetők nagyobb mértékű beruházásai nyújthatnak hosszú távú megoldást. Az Európai Bizottságnak és a tagállamoknak tehát lépniük kell a kockázati tőkére vonatkozó keretfeltételek javítása érdekében, e keretfeltételek egyike pedig az, hogy el kell távolítani a határon átvélő műveletek előtt álló indokolatlan akadályokat.

3.4 A határokon átvélő műveletekre vonatkozó feltételek javításának stratégiájához hozzátartozik a tőke szabad mozgása, a tőkeszerzésre vonatkozó jobb feltételek, a jogszabályi keret javítása, az adóügyi eltérések csökkentése, illetve az előrelépés a kölcsönös elismerés terén.

3.5 A szójegyzék és a szakértői csoport közleményt kísérő jelentése többek között elemzi a problémákat és a lehetséges megoldásokat (lásd az I. táblázatot).

1. táblázat

Probléma	Lehetséges megoldás
Tőkeszerzés és -elosztás (befektetők és kockázattőke-alapok között)	
Eltérő nemzeti normák a minősített befektetők meghatározására a magán- és kockázati tőke terén (intézményi versus magánbefektetők)	A minősített befektető fogalmának közös, uniós meghatározása (intézményi és magánbefektetők esetében)
Eltérő nemzeti rendszerek a tekintetben, hogy az intézményi befektetők hol fektethetnek be (országspecifikus korlátozások)	Az óvatosság elvének alkalmazása (a nyugdíjalapokról szóló 2003/41/EK irányelv meghatározása szerinti óvatosság elvének (<i>prudent person rule</i>) bevezetése)

Probléma	Lehetséges megoldás
A magán- és kockázati tőke-alapok piacra vitelének nehézségei különböző tagállamokban, a zártkörű kibocsátásokra, illetve a nyilvános forgalombahozatali szabály alóli kivételekre vonatkozó eltérő tagállami megközelítések miatt	Közös uniós megközelítés a „zártkörű kibocsátások” tekintetében
Adósemlegesség (a kockázati tőke-alapok és a befektetés országa között)	
Összetett alapstruktúrák, a befektetők országától és annak a vállalatnak az országától függően, amelybe befektetés történik (a kettős adóztatás elkerülése érdekében)	A tőkenyereségnek a befektető országában történő adóztatása; a közvetlen befektetők és a magántőke-befektetők azonos kezelése; a tőzsdén jegyzett és nem jegyzett tőke azonos kezelése
Eltérő szabályok és követelmények a magántőkealapok számára az adózási egyezmények kihasználása vonatkozásában	<u>Az adózás átláthatósága:</u> a kölcsönösen elfogadott magántőkealap-struktúrák jegyzéke (vagy közös kritériumok a tagállamok számára az adózás átláthatóságának meghatározására); <u>Az adózás semlegessége:</u> a részvénytársaságok formájában létrehozott magántőkealapoknak (nem átláthatók) profitálniuk kell a kettős adóztatást kizáró egyezményekből; közös követelmények ezen egyezmények lehetőségeinek kihasználására
Szakmai normák (a kockázati tőke-alapok számára)	
Eltérő helyi értékelési és jelentéskészítési szabályok (nagyobb költségek és az összehasonlíthatóság hiánya)	Az iparág által ön maga számára meghatározott normák – pl. az Európai Magán- és Kockázati tőke-társaság (EVCA) normái – alkalmazásának ösztönzése
Gondok az IFRS (nemzetközi pénzügyi jelentési szabványok) magántőkealapokra való alkalmazásával, különösen a konszolidációs követelménnyel	
Tartós letelepedés (a korlátlanul felelős társtag vagy az alapkezelő számára)	
Annak kockázata, hogy a korlátlanul felelős társtag (a kockázati tőke-kezelő társaság) tartósan letelepedik abban az országban, ahol a pénzeszközökben részesülő vállalat működik (ami kedvezőtlen adóügyi következményekkel jár)	— Az alapkezelők kölcsönös elismerése; vagy „útlevél” az alapkezelőknek; — hosszú távon: „útlevél” az alapkezelőnek.

3.6 Válaszként az Európai Bizottság az alábbi soron következő lépéseket és javaslatokat nyújtotta be:

sának lehetőségeiről (ezt most elhalasztották 2008 harmadik negyedévére);

3.6.1 A határokon átívelő tőkeszerzés és befektetés feltételeinek javítása érdekében az Európai Bizottság

a) elemezni fogja a határokon átívelő magán-tőkebefektetések tagállami feltételeit és akadályait; 2008 első felében jelentést ad ki egy európai zártkörű kibocsátási rendszer létrehozásá-

b) a tagállamok szakértőivel közösen feltérképezi a kettős adóztatás eseteit és a határokon átívelő kockázati tőke-befektetéseket korlátozó egyéb, a közvetlen adókhöz kapcsolódó korlátokat; a szakértői csoportnak 2008 végéig jelentést kell készítenie;

c) ezen jelentések alapján, egy EU-szerte érvényes, a kockázati tőkére vonatkozó keretrendszer kialakítása irányába történő elmozdulás érdekében a Bizottság meg fogja vizsgálni a közös jellemzők meghatározásának lehetőségeit;

d) továbbá tanulmányozni fogja, hogy miként tud a tagállamok segítségére lenni a kölcsönös elismerés feltételeinek megteremtésében.

3.6.2 A piac szétszabdaltságának mérséklése és a kockázati tőke tőkeszerzési és befektetési feltételeinek javítása érdekében az Európai Bizottság felkéri a tagállamokat, hogy

a) ahol még nem tették meg, ott *terjesszék ki az óvatosság elvét* az intézményi befektetők további formáira, beleértve a nyugdíjalapokat is;

b) határozzák meg a kockázati tőke-alap, illetve a minősített befektető jellemzőinek közösen elfogadott fogalmát, és fontolják meg a tagállami szabályozási keretrendszerek kölcsönös elismerésének koncepcióját;

c) hatályos jogszabályok felülvizsgálata vagy új rendelkezések elfogadása által számolják fel a szabályozási, illetve adózási akadályokat;

d) tegyék lehetővé az együttműködést, valamint a felügyelet és az átláthatóság kölcsönösen elfogadható szintjeinek érvényesülését;

e) ösztönözzék a versenyképes klaszterek fejlődését (a tudományos parkok mintájára);

f) segítsék a likvid kilépési piacok létrejöttét.

4. Általános megjegyzések

4.1 A kockázati tőke-ágazat külső megfigyelői számára a kockázati tőkét illetően a hangsúly a befektetési tőke biztosításán van, míg magát a kockázati tőkét a tőkeszerzés legalább annyira érdekli, mint azok befektetése. A kockázati tőke-finanszírozás uniós szintű integrációjának tehát egyaránt meg kell könnyítenie a kockázati tőke-alapokba történő befektetéseket és az azokból történő kivonásokat.

4.2 Mivel a kockázati tőke-ágazat nagyban függ attól, hogy jó megtérülést biztosít-e a befektetőknek, úgy működik, hogy előteremtí a pénzeszközöket, befekteti azokat, majd kellő időben értékesíti a befektetéseket, hogy biztosíthassa az alap befektetői számára az elvárt hozamot. Egy ilyen alap élettartama jellemzően hét év körül van.

4.3 A kockázati tőke számára igen fontos, hogy értékesíteni tudja befektetéseit. Ehhez vagy egy kereskedelmi vevőt, azaz egy nagyobb vállalatot kell találniuk, vagy pedig befektetőknek kell eladniuk a vállalatot a részvényt piacon. Az EU egészét tekintve gondot okoz, hogy nincs elég kedv a nemrég alakult kisvállalatokba történő befektetéshez. Az EGSZB azt javasolja, hogy a tagállamok adózási rendszereiken keresztül teremtsenek ösztönzőket a magánszemélyek kisvállalatokba történő befektetése számára. Ez majd előmozdítja a részvényt piacok fejlődését, amelyeken a kisvállalatok részvényeivel kereskedni lehetne. Egyelőre csak a londoni Alternative Investment Market (AIM) és a Deutsche Börse Entry Standardja ilyen piac az EU-ban, bár az Euronext részéről van már kezdeményezés.

4.4 A kockázati tőke meglete nem általános gyógyír. A kockázati tőke a nagy üzletekben érdekelt, hiszen a kis üzlet is éppolyan időigényes lehet, mint egy nagy. Ezért jobban érdekelt abban, hogy pénzeszközöket biztosítson a növekvő vállalatok számára, mint abban, hogy magvető tőkét nyújtson az induló vállalkozásoknak. Tipikus példa erre a 3I, egy régen alakult egyesült királysági kockázati tőke-cég esete. 2008. március végén bejelentette, hogy kivonul az induló befektetésekből – az internetes kereskedelmi vállalkozások („dotcom”) buborékjának 2000-es kipukkanása óta legrosszabbul teljesítő ágazatából. Már jelentősen csökkentette a kockázati tőke-javaknak való kitétséget: az induló befektetések a portfóliójának csupán tizedét képviselik – míg 2000-ben a felét tették ki. A 3I jelezte, hogy jobban érdekelt a későbbi szakaszban történő finanszírozásban, és hogy a csoport a kivásárlásokra, a tőkenövekedésre és az infrastruktúrára fog összpontosítani.

4.5 A kockázati tőke nem elégíti ki az összes indulótőke-igényt, mivel a kockázati tőke-cégek csupán szelektíven fektetnek be a pályájuk kezdetén álló vállalkozásokba. Ennek a hézagnak a betöltésében szerepet játszhatnak az állami finanszírozású kockázati tőke-kínálók, de ők még mindig hagynak egy olyan hézagot, amelyet a vállalkozó családjának, barátainak és az egyéni befektetőknek („üzleti angyaloknak”) kell betölteniük. Az indulótőke biztosításának támogatására vonatkozó követelmény a másik ok, ami miatt az EGSZB azt javasolja az Európai Bizottságnak és a tagállamoknak, hogy nyújtsanak olyan adókedvezményeket a kezdő vállalkozásokba való magánbefektetések számára, mint amilyeneket például az egyesült királyság-beli „Entreprise Investment Scheme” kínál. Ebben a rendszerben a befektetett tőke levonható a jövedelemadó-alapból, és a vállalkozás tőkenyeresége adómentes. Ezek az adókedvezmények meglehetősen kedvezővé alakítják a kockázat-megtérülés arányt az olyan magánszemélyek számára, akik induló cégekbe ruháznak be.

4.6 Az egyesült királyságbeli rendszerben hasonló ösztönzők vonatkoznak a magánszemélyek által olyan kollektív befektetési alapokba történő befektetésekre, amelyek az AIM-piacon jegyzett kis cégekbe ruháznak be. Ezek az alapok „Venture Capital Trusts” néven ismertek. A befektetések levonhatók a jövedelemadó-alapból, és a befektetett tőke után nem kell sem nyereségadót, sem örökösödési adót fizetni.

4.7 Hasonló ösztönzők vonatkoznak azokra a magánszemélyekre is, akik az AIM-piacon jegyzett cégekbe közvetlenül ruháznak be. Az AIM-piac és a hozzá kapcsolódó adókedvezmények létezése komoly ösztönzést jelentett az Egyesült Királyságban a cégalapításhoz.

4.8 Az AIM a kisebb, új vállalkozások részvényeinek az állami kötvénypiacon való bevezetésére (*initial public offerings*, IPO) szakosodott. Ez igen vonzóvá teszi az Egyesült Királyságban a nem jegyzett társaságokba történő kockázati tőkeberuházásokat, mivel az IPO révén az AIM biztosítja a kockázati tőke-cégeknek azokat a kilépési lehetőségeket, amelyekre szükségük van. Valamilyen AIM-hez hasonló rendszer a többi tagállamban is, egyetlen vagy több ország piacait is átfogva, biztosítana egy olyan tőzsdét, amelyben a kvk-k tőkét szerezhethetnének, és kereskedni lehetne a részvényeikkel. Ez fontos lenne a kockázati tőke fejlődéséhez az EU egyelőre fejletlen piacain.

4.9 Az EGSZB tisztában van azzal, hogy szükség van a kockázati tőke iránti keresletre annak érdekében, hogy a kockázati tőke-ágazat prosperálhasson. Ez viszont azt vonja maga után, hogy a cégalapításoknak nőniük kell EU-szerte, és ezzel párhuzamosan a vállalkozói szellemiségnek és az innovációnak is. Az EGSZB csupán megemlíti ezt a problémát. Ennek a véleménynek nem célja a vállalkozói szellem és az innováció kérdésének megvitatása, azonban hangsúlyoznunk kell, hogy az adóügyi ösztönzők megléte fellendíti a cégalapítást.

4.10 Az EGSZB, noha támogatja a határokon átnyúló kockázati tőke-tevékenységek megkönnyítésére irányuló javaslatokat, sajnálja, hogy ezek értékelési alapjaként nem állnak rendelkezésre megbízható és pártatlan adatok. Független tanulmányok is óvatosságra intenek e tekintetben, mivel „nem lehetséges az egyértelmű különbségtétel a kockázati tőke és a magántőke egyéb formái által finanszírozott cégeknél a foglalkoztatásban bekövetkező változások között” (1).

4.11 Egyik korábbi véleményében (2) az EGSZB már kifejezte aggodalmát azzal a potenciális veszéllyel kapcsolatban, amelyet a magántőke tranzakciói jelentenek a foglalkoztatásra (ezen belül a munkahelyek minőségére) nézve. A magántőkével működő vállalatok mintegy 10 %-kal kevesebb munkahelyet

teremtene, mint a hasonló vállalatok a kivásárlást követően (5 év). (3) Emellett alapvetően fontos, hogy minden ilyen tranzakció az egyes tagállamokban a szociális partnerekkel meghatározott tárgyalási keretek között történjen. Ezért az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot a kockázati tőkére vonatkozó kezdeményezéssel kapcsolatban, hogy biztosítsa a szociális párbeszéd további érvényesülését, és ezekben az esetekben a munkavállalók tájékoztatásáról és a velük folytatott konzultációról szóló irányelv legyen irányadó. Emellett az EGSZB újból sürgeti az Európai Bizottságot, hogy nyújtson be javaslatot a „szertett jogok”-ról szóló irányelv aktualizálása érdekében oly módon, hogy az a részvényátruházási műveletekből adódó vállalkozásátruházásokra is vonatkozzon (4).

5. Részletes megjegyzések az Európai Bizottság javaslatával kapcsolatban

5.1 Fontos olyan statisztikai eszközöket kifejleszteni, amelyek jobb képet adnak a fedezetialap- és magántőke-ágazatról, illetve mutatószámokat kidolgozni a vállalatirányításra. Ezek mind harmonizálандók, legalább európai szinten (5).

Az Európai Bizottság javaslatai a határokon átvívelő tőkeszerzés és befektetés feltételeinek javítása érdekében

5.2 Az EGSZB teljes mértékben támogatja a zártkörű kibocsátás európai rendszerének megteremtését, mely a határokon átvívelő kockázati tőke alapkövetelménye.

5.3 A kettős adóztatás akadályát meg kell szüntetni. Más különben a határokon átvívelő kockázati tőke nem lesz oly mértékben jövedelmező a kockázati tőke-cégek számára, hogy érdeklődjenek iránta. Az EGSZB érdeklődéssel várja az Európai Bizottság által felállított, az adózási kérdésekkel foglalkozó munkacsoport jelentését.

5.4 Az EU-szerte érvényes keretrendszer koncepciója vonzó lehet, ha a tagállamok elfogadják a más államok által szabályozott kockázati tőke-cégeket. Ez segíteni fogja a kölcsönös elismerést, és a túlzott bürokráciától mentesen megkönnyíti a kockázati tőke-cégek határokon átvívelő tevékenységeit. Újra kiemelve azonban az adópolitikák terén való szorosabb egyeztetés fontosságát, az EGSZB szükségesnek ítéli az alapok kezelésének megadóztatására vonatkozó minimumkövetelmények felállítását az adóömping és a gazdasági hatékonyság hiányának elkerülése végett.

Javaslatok tagállami fellépésekre a piac szétszabdaltságának mérséklése és a kockázati tőke tőkeszerzési és befektetési feltételeinek javítása érdekében

(1) WEF, 43. o.

(2) HL C 10., 2008.1.15., 96. o.

(3) WEF, 54. o.

(4) A Tanács 2001/23/EK irányelve (2001. március 12.) a munkavállalók jogainak a vállalkozások, üzletek vagy ezek részeinek átruházása esetén történő védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről – HL L 82., 2001.3.22., 16–20. o.

(5) HL C 10., 2008.1.15., 96. o.

5.5 A óvatosság elvének („prudent person rule”) kiterjesztése alapkövetelmény a tőkeszerzés számára, mivel az intézményi befektetők a finanszírozások elsődleges forrásai. Fontos, hogy a tagállamok olyan szabályozási kereteket hozzanak létre, amelyek megkönnyítik a befektető intézmények, elsősorban a nyugdíjalapok számára a kockázatitőke-alapokban való óvatos részvételt.

5.6 Szükség van a tagállamok együttműködésére a szabályozás és a kölcsönös elismerés tekintetében ahhoz, hogy az Európai Bizottság kezdeményezései teret kapjanak.

5.7 A versenyképes klaszterek gondolata kapcsolódik a vállalkozást és az innovációt támogató politikákhoz. Ezek az innovatív cégekből álló klaszterek egyetemekből kerülnének ki, és azok mellé települnének. Egy ilyen irányú fejlődés rendkívül vonzó a kockázatitőke-cégek számára.

5.8 A likvid kilépési piacokkal kapcsolatos kérdéseket a fenti 4. pont tárgyalja.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 22-én.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a nem készpénzes fizetőeszközökkel összefüggő csalás és hamisítás elleni küzdelem

(2009/C 100/04)

2008. január 17-én az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Eljárási Szabályzata 29. cikkének 2. bekezdése alapján úgy határozott, hogy saját kezdeményezésű véleményt dolgoz ki a következő tárgyban:

A nem készpénzes fizetőeszközökkel összefüggő csalás és hamisítás elleni küzdelem.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2008. október 1-jén elfogadta véleményét. (Előadó: Edgardo Maria IOZIA.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság október 22–23 -án tartott 448. plenáris ülésén (a 2008. október 23-i ülésnapon) egyhangúlag elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság sajnálja, hogy a nem készpénzes fizetőeszközökkel összefüggő csalás és hamisítás megelőzésére és leküzdésére mostanáig tett kezdeményezések elégtelennek bizonyultak a jelenség terjedésének megállításához. Amint azt a 2004–2007-es cselekvési tervben már az Európai Bizottság is kiemelte, jóllehet a közösségi jogi keretek megszilárdultak és megerősödtek, az állami és magánszektorbeli szervezetek közötti információcsere, illetve a tagállamok releváns hatóságai közötti hatékony együttműködés teljes körű kifejlesztése még hátravan.

1.2 Az Európai Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a csalásmegelőzési rendszer hatékony alkalmazásának fő akadályát mind a csalókra, mind a veszélyeztetettnek ítélt személyekre vonatkozó EU-n belüli adatcsere nehézsége jelenti. Az eredményes megelőző intézkedések biztosítása érdekében úgy tűnik, bővíteni kell a csalókra vonatkozó információcsere módszereit, mégpedig a tagállamok illetékes hatóságai közötti együttműködési csatornák fejlesztése révén.

1.3 A csalás hatékony megfékezésének további akadályát a nyomozási hatáskörökre vonatkozó tagállami jogszabályok következetlensége, illetve a szankciók eltérő szintje képezi. Ezért úgy tűnik, a nemzeti jogszabályok harmonizálása a legjobb módja annak, hogy eredményesen gátat vessünk ennek a jellemzően nemzetközi bűncselekménytípusnak.

1.4 Az EU-nak ezért egy sor intézkedés meghozatalával fejlesztenie kell a nem készpénzes fizetőeszközökkel összefüggő csalás és hamisítás elleni küzdelmet célzó stratégiáját. E cél elérése érdekében:

— elő kell mozdítani a köz- és magánszereplők közti információcsere;

— fokozni kell az illetékes tagállami hatóságok közti együttműködést;

— a nemzetközi adatcsere lehetővé tétele és a csalás megelőzése érdekében proaktív módon harmonizálni kell a nemzeti jogszabályokat az Unióban, különös tekintettel az adatvédelmi rendelkezésekre;

— biztosítani kell, hogy minden illetékes nemzeti hatóság hozzon létre a csalás kockázatának szintjét szükség esetén jelző információkat tartalmazó digitális adatbázist;

— meg kell bízni az Európolt, hogy kövesse nyomon a csalás megelőzésére és leküzdésére tett erőfeszítéseket, és hangolja össze a meglévő adatbázisokat; valamint

— célzott tájékoztatási kampányokat kell indítani a fogyasztói szervezetek részvételével annak érdekében, hogy a felhasználókat figyelmeztessék a nem készpénzes fizetőeszközök használatával kapcsolatos lehetséges kockázatokra, és így a tájékozottabb lakosság részvételével hatékonyabban és idejében lehessen felvenni a harcot a csalás ellen.

2. A nem készpénzes fizetőeszközök és a velük összefüggő csalás terjedése

2.1 A jelenlegi globális gazdaság egyik kulcsjelensége a nem készpénzes fizetőeszközök – például betéti és hitelkártyák, illetve online fizetési módok – jelentős térnyerése. Az elektronikus fizetőeszközökkel bonyolított tranzakciók mennyiségben és értékben is egyre növekvő hányadát alkotják az országokon belüli, illetve határokon átnyúló tranzakcióknak, és ez a trend a piacok és az elektronikus fizetési technológiák fejlődésével várhatóan tovább gyorsul majd.

2.2 Annak szükségessége, hogy a képzéshez képest alternatívát jelentő fizetőeszközök uniós szintű fejlesztése garantálva legyen, kapcsolódik a tőkemozgások liberalizálásának folyamatához és a Gazdasági és Monetáris Unió megvalósításához. A modern technológiákon alapuló gazdaság működése elképzelhetetlen hatékony fizetési rendszer nélkül, mivel e rendszer közvetlenül fokozza a pénzügyi szektor versenyképességét, és így az egész gazdaság hatékonyságát növeli. Bizonyított tény, hogy az elektronikus fizetési rendszerek – megkönnyítve a termékek és szolgáltatások megvásárlását – ösztönzik a fogyasztást és a gazdasági növekedést. Becslések szerint az Európai Unióban évente 231 milliárd (kézpénzes és nem kézpénzes) műveletet végeznek, összesen 52 000 milliárd EUR értékben.

2.2.1 Az elmúlt években világszerte nőtt a nem kézpénzes tranzakciók volumene. Konkrétan 2004-ben az EU 25 tagállamán belül átlagosan lakosonként 142 (ebből 32,3 kártyás művelet), az euróövezet tagállamaiban 150 (28,3 kártyás művelet), az USA-ban pedig 298 (47,5 kártyás művelet) nem kézpénzes tranzakciót bonyolítottak. 2006-ban ugyanezek a számok a következőképpen alakultak: az EU 25 tagállamában 158 (ebből 55,2 kártyás művelet), az euróövezet tagállamaiban 166 (ebből 50,5 kártyás művelet) az USA-ban 300 (145,1 kártyás) tranzakció esett egy főre. Az EU-n belül az egy lakosra jutó legtöbb nem kézpénzes tranzakciót 2006-ban Finnországban bonyolították, ahol 294 tranzakciót regisztráltak, amelyből 153,9 kártyás fizetőeszközzel történt; ezt Hollandia követi 257 tranzakcióval, amiből 103,2 volt kártyás művelet, majd az Egyesült Királyság 239 tranzakcióval, amiből 111,4 volt kártyás művelet (1).

2.2.2 2006-ban Spanyolország rendelkezett a legnagyobb számú, összesen 1 291 000 POS terminállal; terminálonként 1 276 tranzakcióra került sor, átlagosan 52 EUR értékben. Ezt Franciaország követi, 1 142 000 terminállal, illetve terminálonként 4 938 tranzakcióval, átlagosan 51 EUR értékben; majd Olaszország 1 117 000 terminállal, terminálonként 690 tranzakcióval, átlagosan 93 EUR értékben. A terminálonként legtöbb tranzakciót regisztráló EU-tagország Finnország volt, ahol egy terminál 7 799 tranzakciót bonyolított, átlagosan 35 EUR értékben; igaz, mindössze 105 000 terminál mellett. Ugyanakkor Írországban volt a legmagasabb az egyéni hitel- és betétikártya-tranzakciók átlagos értéke (94 EUR), igaz, mindössze 53 000 POS-terminálon (2).

2.2.3 Egy EU-szintű harmonizált jogi keretszabályozás révén a szolgáltatók ésszerűsíthetik a fizetési infrastruktúrákat és szolgáltatásokat, a felhasználók pedig nagyobb választékot és egyúttal magas szintű védelmet élvezhetnek.

(1) Az adatok forrása: Európai Bizottság, COM(2005) 603 végleges, Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a belső piaci fizetési szolgáltatásokról, SEC(2005) 1535.

(2) Forrás: a Banca d'Italia 2007. évi jelentésének melléklete. Az adatok az EKB, a BIS, a Poste Italiane S.p.A. és a Banca d'Italia által szolgáltatott adatokon alapulnak.

2.3 Ahhoz, hogy ezeket a fizetési módokat az egész világon használni lehessen, hatékonyak, könnyen kezelhetőek, széles körben elfogadottak, megbízhatóak és viszonylag alacsony áron hozzáférhetőek kell lenniük. Mivel a hatékonyság a biztonságtól függ, a lehető legmagasabb szintű – gazdaságilag életképes – technikai védelmet kell alkalmazni, miközben a biztonsági szint javítását a csalási statisztikák ellenőrzésével és specifikus biztonsági mércék felállításával kell nyomon követni.

2.3.1 A csalás egyre gyakoribbá válása csökkentheti az e fizetőeszköz-rendszerek iránti fogyasztói bizalmat, ezért az elektronikus kereskedelem elterjedésének egyik fő akadályaként tartják számon. További következményként csorba esik a kereskedők hírnevén, és a fogyasztók kevésbé tartják majd biztonságosnak az ilyen rendszereket.

2.4 A transznacionális csalások gyakoribbak, mint az országon belüliek, különösen a távfizetéssel kapcsolatos – főként interneten keresztül végzett – műveletek esetében. Az Európai Bizottság adatai szerint (3) a kártyákkal kapcsolatos csalások összege 2000-ben elérte a 600 millió EUR-t, vagyis a bankkártyaágazat az évi forgalmának mintegy 0,07 %-át; a növekedés különösen a távolságból bonyolított (telefonos, postai vagy internetes) fizetési műveletek esetében volt nagy. A közelmúltban végzett vizsgálatok rávilágítottak arra, hogy 2006-ban az Európai Unióban 500 000 kereskedelmi vállalat volt érintett a nem kézpénzes fizetőeszközökkel elkövetett csalásokban; a csalással elkövetett tranzakciók száma 10 millió volt, a károk pedig mintegy egymilliárd eurót tesznek ki, ami majdnem a kétszerese a 2005-ben észleltnek. A szóban forgó csalások által leginkább érintett országok az Egyesült Királyság, Franciaország, Olaszország, Spanyolország és Németország voltak.

2.5 Mivel a hasonló csalások egyre nagyobb, határokon átnyúló problémát jelentenek, összeurópai, koherens, megelőző jellegű stratégiára van szükség ellenük. Jóllehet az egyres tagállamok egyedi védőintézkedései is hatékonyak lehetnek, ezek nem elegendőek a fizetőeszközökhöz kapcsolódó csalások veszélyének kezelésére.

2.6 A piaci igények kielégítése és az új technológiák használata iránti bizalom kiépítése érdekében továbbá több erőfeszítést kell tenni a biztonságos elektronikus aláírás kifejlesztésére, az Európai Parlament és a Tanács 1993. december 13-i 1999/93/EK irányelvre által elindított kezdeményezések keretében. Az elektronikus aláírás az e-kormányzati projekt beindításához is elengedhetetlen. Az Unió által társfinanszírozott STORK projekt célja a rendszer-interoperabilitáshoz kapcsolódó problémák megoldása.

(3) Az adatok forrása: Európai Bizottság, COM(2004) 679 végleges, 2004. október 20., A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, az Európai Központi Banknak és az Europolnak: Új EU cselekvési terv (2004–2007) a nem kézpénzes fizetőeszközökkel kapcsolatos csalások megelőzésére, SEC(2004) 1264.

2.7 Az Európai Bizottság kiemelte, hogy az ellopott, illetve hamisított készpénzen kívüli fizetőeszközökkel összefüggő csalásokat elsősorban bűnszervezetek követik el, amelyek gyakran komplex személyi struktúrával, felszereltséggel és logisztikai támogatással rendelkeznek, és határokon átnyúló alapon működnek. E szervezetek kifinomult technikákat alkalmaznak az internetes fizetési csalások elkövetése, illetve a fizetőkártyák hamisítása terén. Gyorsan képesek változtatni működési módszereiket, hogy megkerüljék az ellenük irányuló ellenintézkedéseket.

2.7.1 A nyomozások eredménye az összetettebb csalástípusok esetében azt mutatta, hogy a bűnszervezetek rendszerint bizonyos sztenderd, kipróbált és bevált eljárásokat alkalmaznak, amelyek a következő formát ölthetik:

- a kiszemelt vállalkozás azonosítása, amelybe a banda egyik tagja éjszaka betör, vagy záróra után elrejtőzik a céllal, hogy egy olyan speciális elektronikus eszközt telepítsen a pénztárgéphez kapcsolódó POS rendszerbe, amelyen keresztül ellopják a fizetőkártyák mágneses csíkján található kódokat és a hozzájuk tartozó PIN-kódokat;
- az említett elektronikus eszközökön tárolt adatokat később fizikai vagy elektronikus úton – GSM vagy Bluetooth technológia használatával – nyerik ki, hogy létrehozzák a fizetőkártyák kódjaival – és a megfelelő PIN-kóddal – ellátott hamis műanyag kártyákat;
- az illegálisan reprodukált hitel- és betéti kártyákat később áruvásárlásra vagy készpénzfelvételre használják, és nem csak azokban az országokban, ahol az adott kódokat ellopták.

3. A közösségi jogi keret

3.1 Tekintettel arra, hogy az EU egyik alapvető célkitűzése a működőképes belső piac létrehozása, amelynek létfontosságú elemét képezik a fizetési rendszerek, az évek során specifikus intézkedéseket vezettek be a fizetőkártyákkal összefüggő csalással szembeni közös stratégia kialakítása érdekében, amelyek két fő irányvonalat követnek:

- a kártyabirtokos és a kártyát kiadó intézmény közötti szerződési feltételek, valamint a fizetési eljárásokra vonatkozó feltételek harmonizálására irányuló intézkedések; valamint
- az egyes tagállamok által hozott intézkedések, amelyek bűncselekménynek minősítik a fizetőkártyákkal kapcsolatos csalást, hatékony és visszatartó erejű szankciókat alkalmazva ellene.

3.2 Az első csoportba a következők tartoznak:

- az Európai Bizottság 1987. december 8-i 87/598/EKG ajánlása a *pénzügyintézetek, a kereskedők és szolgáltatók, valamint a fogyasztók közötti viszonyról*, amelynek célja az elektronikus fizetési tranzakciók magatartási kódexének kialakítása és ezen keresztül fogyasztóvédelmi rendszerek bevezetésének biztosítása;
- az Európai Bizottság 1988. november 17-i 88/590/EKG ajánlása a *kártyabirtokosok és a kártyakibocsátók közötti viszonyról*, amely felhívja a kártyakibocsátókat, hogy fogadjanak el közös szerződési feltételeket a fizetőeszköz és a hozzá kapcsolódó adatok biztonságával, valamint a kártyabirtokosnak a fizetőeszköz elvesztése, ellopása, illetve illegális másolása esetén felmerülő kötelezettségeivel kapcsolatban;
- az Európai Bizottság 1997. július 30-i 97/489/EK ajánlása, melynek célja magas szintű fogyasztóvédelem kialakítása az elektronikus fizetőeszközök területén. Ez utóbbi ajánlás megnevezi az elektronikus fizetőeszközök kibocsátásához, illetve használatához kapcsolódó szerződési feltételekben feltüntetendő minimális információkat;
- az Európai Parlament és a Tanács 2005/60/EK irányelve (2005. október 26.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről, melynek alapján – a készpénzhasználatot korlátozó rendelkezések révén – később létrejött a pénzmosás elleni rendszer;
- az Európai Parlament és a Tanács 2007. november 13-i 2007/64/EK irányelve a belső piaci pénzforgalmi szolgáltatásokról, melynek célja biztosítani a prudenciális előírásokra vonatkozó nemzeti rendelkezések összehangolását, új pénzforgalmi szolgáltatók piacra jutását, a tájékoztatási követelményeket, illetve a pénzforgalmi szolgáltatások igénybe vevőinek és nyújtóinak a jogait és kötelezettségeit.

3.3 Ami a második csoportot illeti, tekintettel a csalások elszaporodására és arra, hogy a megelőző intézkedéseket korábban többnyire nemzeti szinten hozták, eddig a következő intézkedésekre került sor:

- az Európai Bizottság COM(1998) 395 közleménye a *nem készpénzes fizetőeszközökkel összefüggő csalás és hamisítás elleni fellépés kereteiről*, amelyben a Bizottság a fizetési eszközök és az azokat támogató rendszerek megfelelő biztonságát előmozdító intézkedéscsomagra tett javaslatot;

- a Tanács 2000. október 17-i 2000/642/IB határozata a tagállamok pénzügyi hírszerző egységeinek az információcsere terén folytatott együttműködésére vonatkozó rendelkezésekről, amely meghatározta a tagállamok pénzügyi hírszerző egységei közötti együttműködés minimális szintjét;
- az Európai Bizottság 2001. február 11-i COM(2001) 11 közleménye *a nem készpénzes fizetőeszközökkel összefüggő csalás és hamisítás megelőzéséről*, amelyben a Bizottság meghirdette a csalás megelőzésére irányuló 2001–2003-as uniós cselekvési tervét. A terv megállapítja, hogy a megelőzés sarkalatos pontja az illetékes állami hatóságok és a fizetőeszközrendszer-ágazat közötti együttműködés. A közlemény rámutat arra, hogy a csalások elkövetésének lehető leghatékonyabb megelőzése vagy minimalizálása érdekében a legfontosabb lépéseket a tranzakciók biztonságát növelő technikai fejlesztések, pl. chipkártyák, illetve a fizetési eszközök vagy egyéb elemek (pl. PIN- vagy egyéb kódok) elvesztése vagy ellopása esetére kialakítandó gyors bejelentési mechanizmusok bevezetése jelenti;
- a cselekvési terv szerint mindenfajta hatékony megelőzési stratégia létfontosságú eleme az információcsere, különösen a bankok és az állami hatóságok között, a tagállamok között és azokon belül is. E cél érdekében a cselekvési terv a csalás elleni küzdelem valamennyi érintettje (a hitelkártya-kibocsátók, a bankszövetségek, a hálózati operátorok, az Europol, a nemzeti rendfenntartó erők stb.) közötti állandó párbeszéd kialakítására irányuló mechanizmus bevezetését szorgalmazza. Az Európai Bizottság továbbá nemzetközi konferenciák megrendezésére is javaslatot tett, tapasztalt rendőri vezetők és rendőrbírók bevonásával, a fizetőeszközökkel összefüggő csalás problémájával és a pénzügyi rendszerekre tett hatásával kapcsolatos tudatosság növelése érdekében;
- a Tanács 2001. május 28-i 2001/413/IB kerethatározata *a nem készpénzes fizetőeszközökkel összefüggő csalás és hamisítás elleni küzdelemről*. Ez a kerethatározat felhívja a tagállamokat, hogy vezessenek be határos, arányos és visszatartó erejű szankciókat – beleértve legalább a súlyos esetekben a szabadságvesztés-büntetéseket is, amelyek kiadatáshoz vezethetnek – az IT-eszközök, elektronikus berendezések vagy egyéb, specifikusan erre a célra kialakított eszközök felhasználásával véghezvitt, fizetőkártyákkal kapcsolatos csalások esetére, beleértve a következőket:
 - fizetőeszköz ellopása vagy más módon történő jogellenes eltulajdonítása,
 - fizetőeszköz jogosulatlan felhasználás céljából történő hamisítása vagy meghamisítása,
 - jogellenesen eltulajdonított, illetve hamis vagy hamisított fizetőeszköz elfogadása, megszerzése, szállítása, más személy részére történő értékesítése vagy átruházása, illetve birtoklása jogosulatlan felhasználás céljából,
- számítógépes adatok jogosulatlan bevétele, módosítása vagy hozzáférhetetlenné tétele, illetve számítógépes program vagy rendszer működésébe való jogosulatlan beavatkozás,
- hasonló csalások elkövetésére specifikusan alkalmas berendezések, számítógépes programok vagy más eszközök jogosulatlan előállítása, elfogadása, értékesítése vagy tervezése;
- a határozat továbbá specifikus kereteket alakított ki a nemzetközi együttműködésre, amelynek keretében a tagállamok kötelesek kölcsönös nyomozati segítséget nyújtani egymásnak a kerethatározat által meghatározott bűncselekmények tekintetében. Ennek érdekében megállapítja, hogy a tagállamoknak operatív kapcsolattartási pontokat kell kijelölniük, vagy a meglévő operatív struktúrákat használhatják a tagállamok közötti információcsere, illetve egyéb kapcsolattartás céljaira;
- az Európai Bizottság 2004. október 20-i COM(2004) 679 közleménye: *Új EU cselekvési terv (2004–2007) a nem készpénzes fizetőeszközökkel kapcsolatos csalások megelőzésére*. A cselekvési tervvel az Európai Bizottság tovább kívánta erősíteni a csalások megelőzésére szolgáló meglévő kezdeményezéseket, hogy a mind gyakoribb adatfeltörésekre és személyazonossággal való visszaélésekre tekintettel elősegítse a fizetőeszközökbe vetett bizalom fenntartását és növelését. Az Európai Bizottság prioritásai a fizetési termékek és rendszerek biztonsága, valamint az állami hatóságok és a magán-szektor közötti fokozott együttműködés voltak, amelyeket a következő intézkedések révén kívánt elérni:
 - az EU csalásmegelőzési szakértői csoportjának megerősítése és munkájának átszervezése,
 - összehangolt megközelítés alkalmazása a fizetőeszközök gyártói, a fizetőeszközökhöz kapcsolódó szolgáltatók és az illetékes hatóságok között annak érdekében, hogy az elektronikus fizetési rendszerek felhasználói számára a lehető legmagasabb szintű gazdaságilag életképes technikai védelmet lehessen biztosítani,
 - információcsere az érintettek között, a csaláskísérletek korai felderítése és jelentése érdekében,
 - fokozott együttműködés az EU adminisztratív hatóságai között a fizetőeszközökkel összefüggő csalás megelőzése érdekében, a nemzeti igazságügyi szervek csalással szembeni nyomozási kapacitásainak fokozása révén; valamint
 - az EU-n belül elvesztett vagy ellopott kártyákkal kapcsolatos új értesítési eszközök bevezetése.

4. Megjegyzések és javaslatok

4.1 Jóllehet a közösségi jogi keretek fejlődtek és megerősödtek, az állami és magánszektorbeli szervezetek közötti információcsere, illetve a tagállamok illetékes hatóságai közötti hatékony együttműködés teljes körű kialakítása még várat magára. E cél érdekében – és részben az EU újabb tagállamokkal való bővülésére tekintettel – a kerethatározat és az ajánlások rendelkezéseit valamennyi EU-tagország nemzeti jogszabályaiba át kell ültetni.

4.1.1 Az Európai Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a csalásmegelőzési rendszer hatékony alkalmazásának fő akadályát mind a csalókra, mind a veszélyeztetettnek ítélt személyekre vonatkozó EU-n belüli adatcsere nehézsége jelenti. A 2004–2007-es cselekvési terv ezért hangsúlyozta, hogy a határon átnyúló adatcsere megkönnyítése érdekében az EU-n belül harmonizálni kell az adatvédelmi rendelkezéseket, részben a meglévő uniós adatvédelmi szabályok összehangolása révén.

4.2 A hatékony megelőző fellépés biztosítása érdekében az EGSZB megfontolásra javasolná az egyes illetékes nemzeti hatóságok számára egy olyan digitális adatbázis létrehozásának lehetőségét, amelybe a kártyakibocsátó vállalatok bevihetnék a következő adatokat: az értékesítési pontokra és a csalásra alkalmas tranzakciókra vonatkozó információk; az értékesítési pontok és azon vállalkozások jogi képviselőinek azonosító adatai, melyeknek a kártyás tranzakciók elfogadására feljogosító szerződéseit biztonsági okokból vagy a rendőrség tudomására jutott jogellenes magatartás miatt felbontották; a kártyabirtokosok által el nem ismert, illetve a rendőrségnek jelentett tranzakciók részletes azonosító adatai; illetve a csalás céljából manipulált ATM-ekre vonatkozó információk. A nemzeti jogszabályok megfelelő figyelembevétele mellett ez az archívum egyebek között az illegális tevékenységek elemzését, valamint a hitelkártyákkal és egyéb fizetőeszközökkel elkövetett csalások megelőzését és üldözését célzó – akár nemzetközi szintű – rendőri együttműködés elősegítését szolgálhatná.

4.3 A csalókra vonatkozó információk cseréje mellett megfelelő együttműködést kell kialakítani a tagállamok illetékes hatóságai között, a csalás megelőzésében érintett szereplők – különösen a rendőrségek és a fizetőkártyákat kibocsátó társaságok – közötti adatgyűjtés és adatcsere kiterjesztésére vonatkozó új kezdeményezéseken keresztül.

4.3.1 E cél érdekében oly módon lehetne korszerűsíteni az euró hamisítása elleni küzdelemmel kapcsolatos együttműködési struktúrákat, hogy az illetékes nemzeti hatóságokat is közvetlenül bevonják a nem készpénzes fizetőeszközökkel összefüggő csalás megelőzésébe.

4.3.2 E tekintetben meg kellene fontolni annak a lehetőségét, hogy az Europol – melynek megbízása az 1999. áprilisi tanácsi határozat óta a készpénzes és egyéb fizetőeszközök hamisítása elleni küzdelemre is kiterjed – megbízást kapjon a nem készpénzes fizetőeszközökkel összefüggő csalás megelőzését és

leküzdését célzó fellépések nyomon követésére, a következő célokat tartva szem előtt:

- a kártyahamisítási esetekre vonatkozóan az egyes tagállamokban létrehozott adatbázisok kezelésének koordinálása, hozzáférést biztosítva a többi tagállam illetékes hatóságai részére is, hogy hatékony nyomozást tudjanak folytatni;
- valós idejű értesítések küldése a fizetőkártya-gyártó és -kibocsátó társaságok részére a többi tagállamban felderített csalási esetekről;
- a 2001. május 28-i 2001/413/IB kerethatározatban részletezett információk cseréjének megkönnyítése a tagállamok rendfenntartó erői és igazságügyi hatóságai között.

4.4 Ezzel kapcsolatban az EGSZB azt javasolja, hogy fontolóra kellene venni egy olyan hálózat kialakítását, amely a nem készpénzes fizetőeszközökkel összefüggő csalás és hamisítás elleni küzdelemben érintett rendfenntartó erőket és nyomozó hatóságokat tömörítené. Ez lehetővé tenné a tanúsított elektronikus levelezési rendszeren keresztül történő közvetlen információcserét, elősegítve az adatbázisokhoz való szélesebb körű hozzáférést.

4.4.1 Egy ilyen kezdeményezéshez előzetesen meg kell állapodni arról, hogy a szóban forgó archívumok mely konkrét adatokat tartalmazzák, és a kezdeményezésnek – az Európai Parlament és a Tanács 2007. november 13-i 2007/64/EK irányelvének 79. cikkével összhangban – kompatibilisnek kell lennie a személyes adatok védelmére vonatkozó nemzeti jogszabályokkal. Ugyanakkor valódi előrelépést jelentene a nem készpénzes fizetőeszközökkel összefüggő csalás elleni küzdelemben, mivel közvetlenül, valós időben, túlzott bürokrácia nélkül biztosítaná a nyomozó hatóságok számára a szükséges információkat. Mindenképpen meg kell határozni uniós szinten a kicserélhető információk fajtájára vonatkozó minimumszabályokat, hogy közös platformot biztosítsunk a csalás elleni küzdelemben felhasználható adatok számára a személyes adatok védelméről szóló 1995/46/EK irányelv rendelkezéseinek megfelelő tiszteletben tartása mellett.

4.5 A csalás megfékezésének legfőbb akadályát az EU-ban a nyomozási hatáskörökre vonatkozó tagállami jogszabályok következetlensége, illetve a szankciók eltérő szintje képezi. Ez azt jelenti, hogy a csalások azon országokra összpontosulnak, ahol az ellenőrzésekért felelős szervek vizsgálati hatáskörei kevésbé erősek, illetve ahol az alkalmazandó büntetések nem képesek betölteni visszatartó funkciójukat. Ezért úgy tűnik, a nemzeti jogszabályok harmonizálása az egyetlen módja annak, hogy eredményesen gátat vessünk az effajta csalásoknak, mivel – amint az már a 2004–2007-es cselekvési tervben is kiemelten szerepelt – a korábbi kezdeményezések elégtelenek bizonyultak a fizetőkártyákkal kapcsolatos csalások jelentette veszély leküzdéséhez.

4.5.1 E kérdéssel kapcsolatban ⁽¹⁾ ellenőrizni kell, hogy a tagállamok ténylegesen átültették-e nemzeti büntetőjogi rendelkezéseikbe a Tanács 2001. május 28-i 2001/413/IB kerethatározatának 2., 3. és 4. cikkében foglalt szankciókat a fizetőeszközökkel, számítógépekkel és speciális eszközökkel kapcsolatos bűncselekmények tekintetében. A tagállamok szuverenitását tiszteletben tartva ellenőrizni kell, hogy a bűncselekményekre alkalmazott szankciók valóban visszatartó erejűek-e, többek között a törvény által kiszabott büntetések szigora tekintetében. Egyúttal EU-szinten harmonizálni kell az egyforma súlyosságú csaláseletekre kiszabott büntetéseket, például a pénzmosás elleni küzdelem terén jelenleg tervezett változtatások mintájára.

4.6 A javasolt kezdeményezések elősegítenék a csalás elleni hatékony küzdelmet, és előmozdítanák egy olyan egységes eurofizetési térség (SEPA) kialakítását, amelyben az egész euroövezetben egyetlen számláról, egységes alapfeltételek mellett lehet bonyolítani a nem készpénzes tranzakciókat, a tartózkodási helytől függetlenül, megszüntetve mindenfajta megkülönböztést a hazai és határokon átnyúló tranzakciók között.

4.7 Az EU-nak különféle intézkedések révén fejlesztenie kell a fizetőeszközökkel összefüggő csalás és hamisítás elleni stratégiáját. E téren kulcsfontosságú a lakosság tájékoztatása azzal a céllal, hogy a hitel- és fizetőkártya-felhasználókban jobban tudatosuljanak a nem készpénzes fizetőeszközökkel kapcsolatos kockázatok. A nem kellőképpen felkészített fogyasztók például könnyen az adathalászat áldozatául eshetnek. Az EU intézmé-

nyeinek az Európai Bizottság által koordinált európai kampányokkal kell segítenie a nagyközönség tájékoztatását.

4.8 A fogyasztói és vállalkozói szervezeteknek kulcsszerepet kell játszaniuk e folyamatban: a közöttük létrejövő szoros együttműködés elősegítheti egy korai előrejelző rendszer kialakítását, az éberség fokozását, és információkat szolgáltathat a legelterjedtebb és a legújabbban felfedezett gyakorlatokról. Ehhez gyakorlati, könnyen hozzáférhető tanácsadást magában foglaló, célzott fogyasztótájékoztatási kampányokra van szükség azzal a céllal, hogy közismertebb legyen a fizetőkártyák működési mechanizmusa és az, hogy mi a teendője annak a kártyatulajdonosnak, aki arra gyanakszik, hogy csalás áldozata lett.

4.9 A tagállamok elkötelezettségének a csalás elleni szigorúbb és megfelelően végrehajtott szankciókban is tükröződnie kell. A más EU-tagállamokban, illetve – egyes különösen súlyos bűncselekmények esetében – a harmadik országokban elkövetett jogellenes cselekmények tekintetében a releváns büntetőjogot egyetemesen alkalmazhatóvá kell tenni, az európai igazságügyi térség kiterjesztése révén. A szóban forgó bűncselekmények üldözésére és szankcionálására vonatkozó javaslatokkal párhuzamosan e gyakorlat is egyre elterjedtebbé válik. Mivel a fizetőeszközökkel kapcsolatos csalásokat általában nemzetközileg szervezett bandák követik el, az effajta csalás ellen hatékony eszközt jelentene az ENSZ Közgyűlése által 2000. november 15-én, illetve 2001. május 31-én elfogadott, nemzetközi szervezett bűnözés elleni ENSZ-egyezmény és annak jegyzőkönyvei, amelyek szigorú intézkedéseket írnak elő az effajta nemzetközi bűncselekményekkel szemben.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 23-án.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI

⁽¹⁾ A Bizottság 2008. április 22-i, *Jelentés az Unióban elkövetett, készpénzen kívüli fizetőeszközökkel összefüggő csalásokról: a 2004–2007-es uniós cselekvési terv végrehajtása* című munkadokumentuma (SEC(2008) 511) a hatékony szankciók szükségességét hangsúlyozza, tekintettel arra, hogy egyes tagállamokban a büntetések túl enyhék ahhoz, hogy elrettentő hatásuk legyen, amint azt az Európai Bizottság által a 2001. május 28-i 2001/413/IB tanácsi kerethatározat végrehajtása érdekében hozott tagállami intézkedésekről 2004. áprilisában [COM(2004) 356], illetve 2006. februárjában [COM(2006) 65] előterjesztett két jelentés kimutatta.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Tárgy: Konzultáció az Európai Bizottság hatásvizsgálatra vonatkozó iránymutatásainak tervezete kapcsán

(2009/C 100/05)

2008. május 29-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Konzultáció az Európai Bizottság hatásvizsgálatra vonatkozó iránymutatásainak tervezete kapcsán

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Elnöksége 2008. július 8-án megbízta az „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekciót a bizottsági munka előkészítésével.

A munka sürgősségére való tekintettel az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. október 21. – 23-án tartott 448. plenáris ülésén (az 2008. október 22-i ülésnapon) főelőadót jelölt ki Daniel RETUREAU személyében, továbbá 83 szavazattal, 4 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Bevezetés

1.1 „Éves politikai stratégia 2008-ra” c. dokumentumában ⁽¹⁾ az Európai Bizottság kiemeli, hogy az „uniós vállalkozásokra és polgárokra vonatkozó jogszabályi környezet egyszerűsítése és tökéletesítése (...) [az] egyik fő prioritása (...). 2007-ben javítanak a hatásvizsgálatok rendszerén, cselekvési programot indítanak az uniós és tagállami szintű jogszabályokból adódó szükségtelen adminisztratív terhek eltörlésére, valamint végrehajtják a frissített egyszerűsítési programot”, továbbá folytatják a közösségi jog végrehajtását ⁽²⁾. „A 2008-as év fő célja lesz e cselekvések megvalósítása.”

1.2 E stratégia a munkaprogram révén kerül átültetésre a gyakorlatba, mivel a program minden cselekvése vagy javaslata tárgyát képezi egy ütemtervnek, amely egy sor olyan, konkrét kérdésre válaszol, amelyre általában vázlatos válaszok születnek, és amely tükrözi a hatásvizsgálat, illetve az előzetes hatásvizsgálat első eredményeit, és felméri az egyedi cselekvés vagy javaslat költségvetési hatását.

1.3 A hatásvizsgálatok rendszerét illetően az Európai Bizottság belső iránymutatások tervezetét dolgozta ki (ezt a javaslatot vizsgálja a jelen vélemény ⁽³⁾) a rendszer 2007. évi külső értékelését követően. A rendszert egyébként 2002-ben alakították ki, és – a hatásvizsgálat tekintetében – 2005-ben javították, számításba véve a hatásvizsgálati testület tevékenységéből levont tanulságokat és leszűrt tapasztalatokat. Az Európai Bizottság javítani kívánja az általános módszertant annak érdekében, hogy az jól meghatározott, kiszámítható, átlátható és számszerűsíthető legyen a közösségi költségvetés számára. (Egy hatásvizsgálat lefolytatása – a problémák összetettségétől függően – öt-tizenhárom hónapot igényel, továbbá erőforrásokat és eszközöket tesz szükségessé, amelyeket az Európai Bizottság a szolgálatok rendelkezésére kíván bocsátani a „Jobb szabályozás”

program hatásvizsgálattal kapcsolatos célkitűzéseinek megvalósítása érdekében.)

1.4 A felülvizsgált iránymutatások célja, hogy általános eligazítást nyújtsanak a hatásvizsgálatok lefolytatásához az előzetes hatásvizsgálattól kezdve a lefolytatással megbízott Főigazgatóság által az Európai Bizottságnak javasolt végső módzatok megfogalmazásáig. Az Európai Bizottság így tájékozottan gyakorolhatja jogalkotási kezdeményezői hatáskörét, sőt, alternatívát is javasolhat a jogalkotás helyett, vagy dönthet úgy (az előzetes hatásvizsgálat szakaszában), hogy nem lép, vagy pedig – jellegeből adódóan nem normatív – közleményt bocsát ki.

1.5 Minden egyes hatásvizsgálat egyedi, „esetre szabott”, az Európai Bizottság éves munkaprogramjában kitűzött célokhoz igazított. Az iránymutatások tehát kellően rugalmasan határozzák meg a megteendő utat, az eljárásokat és a munkamódszereket ahhoz, hogy igazodni lehessen a különféle helyzetekhez és problémákhoz a szerződésekből rögzített közösségi kompetenciák és elvárások függvényében, továbbá tiszteletben tartva a szubszidiaritási és az arányossági elvet.

1.6 A hatásvizsgálatok az alábbi közösségi hivatalos nyelvek egyikén végezhetők: angol, francia, német. A gyakorlatban szinte az összes hatásvizsgálat angolul történik abból a praktikus okból, hogy a főigazgatóságok között és azokon belül zajló belső, valamint az – elsősorban az érdekelt felekkel folytatott konzultáció szakaszában megvalósuló – külső kommunikáció ezen a nyelven megy végbe. Az éves munkaprogram valamennyi jogalkotási tervezetéhez angol nyelven csatolják a teljes hatásvizsgálati anyagot, valamint egy összefoglalót [SEC(év), szám] megjelöléssel. A jogalkotási javaslatot így alátámasztja a hatásvizsgálat és az Európai Bizottság által választott módozatot igazoló magyarázatok.

⁽¹⁾ COM(2007) 65 végleges (2007. február).

⁽²⁾ Lásd az EGSZB alábbi véleményét: CESE (HL C 204., 2008.8.9., 9. o.).

⁽³⁾ COM (2008. május) – számozatlan munkadokumentum (http://ec.europa.eu/governance/impact/consultation/ia_consultation_fr.htm).

2. Az EGSZB általános megjegyzései

2.1 Valamennyi jogalkotási javaslat előzetes értékelési eljárást von maga után, amely tartalmazhat olyan szakaszokat vagy pontokat, amelyeknek céljuk a javaslat szükségszerűségének megállapítása, továbbá a javaslat külső és belső hatásainak különféle szempontokból történő felmérése.

2.2 A jogalkotás (alkalmazott) „tudománya”, amely a jogi normák kidolgozásának, megszövegezésének, kiadásának és alkalmazásának legjobb módozatait hivatott meghatározni⁽¹⁾, a nemzeti jogalkotót nem helyezi ugyanolyan korlátok közé, mint a közösséget. Ez utóbbi ugyanis távolabb van a polgároktól, és időnként úgy tűnik, jobban eltávolodott az ő közvetlen problémáiktól is. Világosan meg kell jelenítenie minden kezdeményezését, valamint (különféle módokon) elő kell segítenie a polgárok tájékoztatását és részvételét az uniós polgárság részvételi dimenziójának megerősítése érdekében, amely feloldhatatlanul kötődik a nemzeti polgársághoz. Ebben a sajátos politikai összefüggésben a hatásvizsgálatok szerves részévé és jelentős elemévé válnak az Európai Bizottság normatív munkájának és fellépéseinek.

2.3 Az Európai Unión belüli jogalkotási tevékenységgel kapcsolatos különféle elméleti és gyakorlati kérdések közül, amelyeket eredménytelen lenne részletezni és tárgyalni ennek az Unió jogalkotási gyakorlatára összpontosító véleménynek a keretében, kiemelendő legalább az, hogy a jogalkotók megkerülhetetlen korlátok között működnek. Ilyen korlátozó tényezők az alapító szerződések; a szerződő feleket képező (vagy képezni kívánó) gazdaságilag fejlett, demokratikus országok jogának alapelvei, beleértve ezek alkotmányos elveit is; továbbá az elsődleges és a másodlagos jog joggyakorlati értelmezései⁽²⁾.

2.4 Napjainkban az Unió minden népe demokráciára, a konfliktusok békés rendezésére, az együttműködés és a szolidaritás fokozására, az egyéni és kollektív jogok érvényesülésének elősegítésére, valamint olyan magas minőségű, realista jogalkotásra vágyik, amely egyértelműen összhangban áll a szerződésekkel, továbbá a valamennyi tagállamban alkalmazandó jog általános elveivel. A politikai döntések és a jogszabályok ebbe a globális keretbe illeszkednek, amelyet „alkotmányosnak” kell minősíteni, mivel megszabja a politikai intézmények demokratikus jellegét, csakúgy, mint a politikai, jogalkotó, adminisztratív és végrehajtó intézmények hatáskörének határait. Ennek az „alkotmányos

keretnek”, amely megkülönbözteti a kizárólagos hatáskörben meghatározott közösségi politikákat a tagállamokkal megosztott hatáskörben bevezetettéktől, és meghatározza a jogállami – tehát jogi és egyéb szabályozások kialakítására hivatott – kormányok által követendő eljárásokat, lehetővé kell tennie a jogalkotás nyomán követésének értékelését, hatékonyságának ellenőrzését, továbbá a rendelkezésre bocsátott pénzügyi vagy egyéb eszközök megfelelő felhasználását. Ezenkívül a jogszabályok rendszeres újraértékelését is lehetővé kell tennie esetleges kiigazítások vagy módosítások céljából, vagy pedig annak megállapítására, hogy a kitűzött célokat elérték.

2.5 Már ebből az egyszerű felsorolásból is kitűnik (anélkül, hogy egyes elemeit részletesen megvizsgáljunk) az Unió különféle szereplőire ruházott illetékességi, felelősségi és feladatkörök összetettsége.

2.6 A hatásvizsgálat mindig is olyan eszköz volt, melynek célja a politikák kidolgozására irányuló jogalkotási folyamat minőségének és koherenciájának javítása, a hatékony és eredményes szabályozási környezethez való hozzájárulás, valamint a fenntartható fejlődés folyamatának koherens megvalósítása. Támogatja a politikai kompetenciát anélkül, hogy annak helyébe lépne. Lehetővé kell tennie a jogszabálytervezetek valószínű negatív és pozitív hatásainak azonosítását, illetve a konszenzus megteremtését az egymást keresztező célkitűzések elérésében. A gyakorlatban a hatásvizsgálatokat kezdetben csak a legfontosabb projektek esetében alkalmazták, a későbbiekben azonban már az Európai Bizottság éves politikai stratégiájában és munkaprogramjában szereplő összes projektre. A 2002. júniusi közlemény a mellékletében ismerteti a hatásvizsgálat legfontosabb elemeit, a megvalósítás technikai szabályai pedig külön, 2002 őszén láttak napvilágot.⁽³⁾ Az irányvonalakat a jelenlegi, 2008. májusi tervezet megelőzően 2005-ben, majd pedig 2007 végén vizsgálták felül.

2.7 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (a továbbiakban EGSZB) már a jobb jogalkotás irányába tett első erőfeszítésektől kezdve támogatta az Európai Bizottság ilyen célú javaslatait. Általánosságban támogatja a hatásvizsgálatok jobb levezetésére és ismertetésére irányuló javaslatokat is, amelyek egyre nagyobb jelentőséget kapnak a jogszabálytervezetek előkészítésekor; támogat más gyakorlatokat is, mint például a kodifikálást, a megfogalmazás egyszerűsítését (a lehetséges mértékig) és főként azt, hogy a használt jogi fogalmak magas színvonalúak és egyértelműek legyenek. Az EGSZB megjegyzi továbbá, hogy a jogszabályok fordításának minősége, valamint a közösségi jog alkalmazásának nyomán követése alapvető fontosságú a jogszabályok összehangolásának és tiszteletben tartásának javításához.

⁽¹⁾ Chevallier, J.: „L'évaluation législative: un enjeu politique” [„Jogalkotási értékelés: politikai kihívás”, in: Delcamp A. et al., *Contrôle parlementaire et évaluation* [Parlamentari ellenőrzés és értékelés], Párizs, 1995., 15. o.]

⁽²⁾ Figyelembe kellene venni a különböző, tragikus történelmi eseményeket is, amelyek során – időnként elképzelhetetlenül barbár módon – sérültek általában véve a jogok és különösen az emberi jogok.

⁽³⁾ COM(2002) 276 végleges, 2002.6.5.

2.8 A hatások három fő kategóriába sorolhatók:

- társadalmi-szociális hatások,
- gazdasági hatások,
- környezeti hatások.

Az EGSZB megjegyzi, hogy a „társadalmi-szociális hatások” közé a kérdések széles köre tartozik, melyeket jobb lenne két külön csoportba sorolni: az egyikbe a szoros értelemben vett szociális hatásokat, a másikba pedig a társadalmi jellegű hatásokat (a terrorizmus elleni küzdelem, a biztonság, a jogérvényesítés stb.). A szoros értelemben vett szociális hatások kapcsolódnak a gazdasági kérdésekhez, és a szociális szereplőket, a kollektív tárgyalásokat, a munkakörülményeket és a foglalkoztatást érintik, míg a társadalmi kérdések más területekre vonatkoznak (igazságszolgáltatás, rendőrség stb.), több politikai szereplőt érintenek, és a társadalom egészére irányulnak.

2.9 A hatáselemzés felhasználja a költség-haszon elemzések és a verseny elemzésének eredményeit. Az EGSZB azonban hangsúlyozni kívánja, hogy – a fenntartható fejlődés szükségessége miatt – hosszú távon a minőségi hatásokról szóló adatokat, valamint a gazdasági számításokat is figyelembe kell venni. A versennyel kapcsolatban emlékeztet arra, hogy az csupán eszköz és nem cél. Figyelembe kell venni az iparpolitika követelményeit, valamint a globális versenyben való fennmaradáshoz szükséges, nemzetközi dimenziójú gazdasági és pénzügyi szereplők megjelenésének szükségességét is. A gazdaság és a harmadik országokkal történő gazdasági együttműködések globális dimenziója alkotja a hatásvizsgálatok gazdasági és pénzügyi keretét.

2.10 A környezetvédelmi hatásvizsgálatoknak számos, egymással összevethető technikai és kontextuális feltételek mellett összegyűjtött információ és rendszeres megfigyelésen alapuló mutatót is fel kell használniuk (a levegő minősége városi környezetben, a légkör felmelegedése stb.). A hatások e kategóriájában kombinálni kell a minőségi és a költség-haszon elemzéseket. Az EGSZB úgy véli, hogy nem feltétlenül kell előnyben részesíteni a költség-haszon elemzéseket a többi, minőségi eredménnyel szemben. Lehetséges kell, hogy legyen a két különböző típusú eredmény ismertetése, és az előnyt élvező kritériumok meghatározása, például egyes szennyeződések egészségre gyakorolt hatását illetően. Gyakorlatilag lehetetlen pénzügyileg kiszámolni a javasolt intézkedésekkel nyert emberi évek számát, de ez az adat lehetővé teszi az időbeli összehasonlítást, bár a valószínűségben az egészséget befolyásoló tényezők száma nagyobb, és az időbeli összehasonlítások mindig jelentős hibalehetőségeket

hordoznak magukban, hiszen az egészségre más tényezők is hatással vannak, nem csak a levegő minősége (az életmód, a táplálkozás, a megelőzési politikák stb.).

2.11 Kiemelkedően fontos az érdekelt felekkel és európai érdeképviseleti szervekkel, a szervezett civil társadalmat képviselő EGSZB-vel, valamint a helyi politika hangját megszólaltató Régiók Bizottságával történő konzultálás. Tekintettel a rendelkezésre álló idő szűkösségére és a hatásvizsgálatok nyelvének egységességére, vagyis a sok, elsősorban tagállami szervezetnek gondot okozó körülményekre, az európai konzultatív szervek felelőssége különösen nagy a hatásvizsgálatok minősége, valamint az intézményközi együttműködési megállapodásoknak megfelelő konzultációk tekintetében. Fontos, hogy ez az első konzultáció ne akadályozza a továbbiakban a jogalkotónak ténylegesen benyújtott tervezetekről szóló konzultációt, amely inkább politikai természetű lesz.

2.12 Az EGSZB üdvözli a hatásvizsgálatok komplex, horizontális megközelítését, ha több főigazgatóság is érdekelt a kérdésben, valamint időkeretbe történő illesztésüket (rövid, közép- és hosszú táv). A hatásvizsgálatok 2007-ben végzett utólagos értékelése alapján az *ex post* felülvizsgálatokat be kellene építeni a hatásvizsgálatok levezetésének a hatásvizsgálati testület által elvégzendő eljárásába, hogy alaposabb vizsgálatnak lehessen alávetni a mutatókat, illetve azok helyénvalóságát és az értékelések érvényességét, legyenek azok akár költség-haszon típusúak, akár minőségi értékelések. Az EGSZB úgy véli, hogy a mutatók problémájával alaposabban kellene foglalkozni az iránymutatásokban ⁽¹⁾ az Eurostat által begyűjtött, rendelkezésre álló statisztikai adatok, vagy az Európai Bizottság szolgálatai által vezetett külön vizsgálatok alapján. Hasonló a helyzet a többi szervezet, például az Egyesült Nemzetek Fejlesztési Programja (UNDP) által vagy a különböző országokban a minisztériumok vagy az egyetemek fejlett kutatásai során kidolgozott mutatókkal is.

2.13 Az iránymutatások tervezetének második fele az általános és átfogó kérdéseket alaposan vizsgálja: az időkeretbe történő beillesztést, az adminisztrációs teher minimalizálásának átgondolását, a költség-haszon elemzésbe azonnal nem illeszthető hatások, illetve a hatásokat befolyásoló különböző tényezők egymásra hatása alulbecsülésének elkerülését. Figyelembe kell venni a többi hatásvizsgálattal kapcsolatos már elfogadott vagy folyamatban lévő jogszabálytervezet és az általános közösségi célkitűzések (a lisszaboni stratégia, az alapvető jogok tiszteletben tartása, az európai energetikai stratégia és a fenntartható fejlődés célkitűzése) hatását. A külső hatásokat sem szabad elhanyagolni.

⁽¹⁾ A hatásvizsgálatokhoz kidolgozott iránymutatások.

2.14 A kkv-kat érintő hatásokat – mint például azt, hogy méretük miatt esetenként magasabbak a szabályozás költségei, valamint, hogy az adminisztratív terhek sokkal érzékenyebben érintik a kisebb struktúrákat, mint a nagy vállalkozásokat – külön kell értékelni. Az EGSZB üdvözli, hogy a kkv-kat érintő hatásokat külön figyelembe vették, és egyetért az Európai Bizottság ajánlásával, miszerint intézkedéseket kell hozni ezen hatások csökkentésére, ha a hatásvizsgálatok azt mutatják, hogy azok esetleg aránytalanok vagy túlzottak.

2.15 Végül a hatásvizsgálatokban ismertetett lehetőségeknek nem szabad mesterkéltnek vagy erőltetettnek lenniük, hanem valódi, hiteles és működőképese alternatívákat kell, hogy jelentenek, amelyek a legmegfelelőbb politikai választás érvényesíthet.

3. Kritikai megjegyzések

3.1 Az Európai Bizottság részleteiben meghatározza az összes hatásvizsgálatra vonatkozó eljárást és határidőt, ezek azonban eléggé rugalmasak ahhoz, hogy több eltérő helyzetre is alkalmazhatók legyenek.

3.2 Minden egyes hatásvizsgálat eredeti *ad hoc* gyakorlat annak ellenére, hogy bizonyos számú szabály és kötelezettség elkerülhetetlen mind az előzetes, mind a későbbi szakaszokban. Idézhetjük például a szolgáltatók közötti konzultációt, egy külső szakértőre bízott tanulmány elkészítésének határidejét, a költségvetési tervezést vagy az Európai Bizottság munkaprogramját.

3.3 A Közös Kutatóközpont, melynek kutatói az Eurostat adataira támaszkodva gyakran együtt dolgoznak az egyetemekkel vagy a kutatókkal, a hatásvizsgálatok kidolgozásába leggyakrabban bevont szerv. Ezek a kutatók ugyanakkor adott esetben egy adott probléma megoldásához a rendelkezésre álló adatokat saját maguk összegzik, vagy matematikai, illetve költségvetési módszerekhez, továbbá közös mutatókhoz folyamodnak. Felmérést vagy közvélemény-kutatást is végezhetnek az e területen szokásos konzultációs eljárások kiegészítésére.

3.4 Kiemelendő a hatásvizsgálatoknak az a tendenciája, amely megfelel a mellékletben megfogalmazott módszertani elvárásoknak (tulajdonképpen a hatásvizsgálatok egy új kézikönyvről vagy útmutatójáról van szó), vagyis a különböző elképzelhető lehetőségek hatását pénzügyi terminusokban fogalmazza meg, és ebből alakít ki döntési kritériumot.

3.5 Viszont ha például a környezetvédelmi hatás⁽¹⁾ mérhető is költségekben vagy gazdasági terminusokban, a költségeken kívül bizonyos más tényezőket is figyelembe kell venni, fontosabb szempontokat szem előtt tartva: elsősorban minőségi szempontokat, az éghajlatváltozásra gyakorolt hatást, az alapjogok tiszteletben tartását, etikai kérdéseket, az egészségre kifejtett hatást rövid és hosszú távon.

3.6 A minőségi kritériumoknak gyakran fontosabbnak kellene lenniük, mivel megfelelnek az Unió célkitűzéseinek és politikáinak. Végül minden bizonnyal ezek is megjelennek pénzügyi kiadásokban (az azbeszt áldozatainak kártalanítása stb.), de a megelőzés etikai szükségszerűség. Az azbeszt ugyanis jóllehet hatékony és kevésbé költséges megoldást kínált az épületek, gépek vagy vezetékek szigetelésére, az azbesztmentesítés mai költségeinek semmi esetre sem felelnek meg a rövid távon elért pénzügyi előnyök. A mérleg tehát negatív, és évtizedek múltán nem feltétlenül a szennyező fizet. Az elővigyázatosság elvét tehát erőteljesen meg kellene erősíteni a hatásvizsgálatokban anélkül azonban, hogy az ürrüget szolgáltatna a tétlenségre.

3.7 Bizonyos távolságból úgy tűnik, hogy a legnagyobb problémát az érintett felekkel történő konzultáció jelenti. Bizonyos vélemények individualistának tekinthetők, holott a szerző lehet kisvállalkozó vagy önálló munkavállaló is, akinek értékes tapasztalatait nem szoríthatjuk háttérbe a jól megalapozott, aktív lobbik kedvéért, amelyek időnként egy bizonyos irányba mutató szakvéleményeket és információkat nyújtanak.⁽²⁾

3.8 Az összetettebb projektek keretében a várható hatást különösen nehéz lehet számokban meghatározni (például REACH). A munkavállalóknak és a termékek felhasználóinak a védelme előnyt élvezett, jóllehet az ipari szektornak sikerült tekintélyes politikai támogatást szereznie a jogalkotás hatókörének korlátozásához.

3.9 Ezek a szituációk ugyanakkor nem tekinthetők rendellenesnek. Az érdekelt csoportosulások ugyanis védik érdekeiket; a jogalkotó feladata az általános érdek érvényesítése a rövid távú, egyedi érdekek felett. Egyes rövid távú korlátozások középtávon már összehasonlítható előnyt jelenthetnek, nevezetesen az európai normák rögzítésével, amelyek a technológiai haladással általánossá válnak (pl. a gépjárművek motorjának kibocsátási korlátozásai, a kevésbé szennyező és fenntarthatóbb alternatív energiaforrások támogatása).

⁽¹⁾ A melléklet 9.3.4. pontja: „A környezetvédelmi hatásvizsgálatok modelljei”.

⁽²⁾ A számítógépes találmányok szabadalmaztathatóságáról szóló konzultáció által illusztrált aspektus (a Belső Piaci Főigazgatóság szolgálatai által készített konzultációs dokumentum, 2000.10.19.).

3.10 A jogszabályokat előkészítő zöld könyvek és fehér könyvek alkalmazása nyilvános vita keretében teljes mértékben hatékony az érintett felek, vagy tágabb értelemben az EGSZB által, illetve az európai szakosodott NGO-k által képviselt civil társadalom véleményének megismerésére. Magának a jogalkotónak is lehetősége nyílik – belső vita keretében – a dinamikus kompromisszumok megkeresésére.

3.11 Az EGSZB ugyanakkor meg kell hogy állapítsa, hogy sokszor a sietség vagy az ideológia miatt készülnek olyan projektek, amelyeket végül elvetnek vagy erőteljesen módosítanak, holott a kevésbé nyers megközelítés az összes fél számára elfogadható eredményt hozhatott volna (ez volt a helyzet például a kikötői szolgáltatásokról szóló irányelv esetében, amelyet az éppen távozó Európai Bizottság kapkodva dolgozott ki, és nem fordított időt a konzultációra és a kompromisszumok megkeresésére).

3.12 A jelenlegi válság a lehető legnagyobb óvatosságra ösztönöz bizonyos „kapott elképzelésekkel” vagy hatalmi elvekkel kapcsolatban. A gyakorlat alapján történő értékelés kritériuma alapvető fontosságú az elővigyázatosság és a kreativitás által uralt hatásvizsgálatok kollektív tapasztalatának felépítéséhez. Ez a megközelítés ellentmond a tudományosnak nevezett koncepcióknak, például annak, amely szerint egyrészt a szabályozatlan piac hatékonyabb lenne, mint az átláthatóságot biztosítani kívánó, valamint a nemkívánatos hatások és a csalások elkerülését célzó adaptált szabályozás, másrészt pedig bármely állami támogatás önmagában negatív. A realista és kiegyensúlyozott látásmódnak le kellene győznie a gazdaságot és a pénzügyeket túlságosan leegyszerűsítő elképzeléseket.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 22-én.

4. Következtetések

4.1 Az EGSZB úgy véli, hogy a hatásvizsgálatok hozzájárulnak a jogalkotás tényleges javításához, és megerősíti, hogy kompetenciájának, valamint anyagi és emberi erőforrásainak mértékében kész azokban részt venni. Alapvető politikai tétől beszélhetünk, amely a közösségi jog belső jogrendszerben történő lehető legjobb fogadtatásának biztosítására irányul. Biztosítani kell, hogy a jogalkotási folyamatot – legyen szó akár a pozitív jogról (*hard law*), akár a nem kötelező erejű jogi aktusokról (*soft law*) – a polgárok a lehető legjobban megértsék. Ezen túlmenően a reprezentatív nem kormányzati szervezeteket be kell vonni a közösségi folyamatokba a kérdőívek klasszikus módszerével.

4.2 Az EGSZB meg van győződve arról, hogy a főigazgatóságoknak ezeket a konzultációkat folyamatosan figyelemmel kell kísérniük, mivel a bizonyos jogalkotási javaslatokkal kapcsolatban megfogalmazott fenntartásokat mindeddig nem vették megfelelően figyelembe. Ez néhány esetben a javaslatok kiterjedt módosító indítványokkal történő, lényegi átalakításához vezetett, sőt egyes javaslatokat egyik vagy másik, a civil társadalom reakcióira vagy véleményére figyelmet fordító jogalkotó szerv – a Tanács vagy a Parlament – el is utasított. A részvételi demokráciával elkerülhetők lennének az ilyen, mind politikai, mind költségvetési szempontból igen költséges helyzetek.

4.3 A közösségi jogalkotó szerepe csak a normateremtés modern és hatékony módszerével tölthető be.

4.4 Végül az EGSZB üdvözli a jobb jogalkotás érdekében évek óta kifejtett erőfeszítéseket és létrehozott eszközöket, mivel ez alapvető kérdés a jogon alapuló Unió biztosításához, és felkéri az Európai Bizottságot, hogy ezen az úton haladjon tovább.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Az általános érdekű szolgáltatásokra és a globalizációra vonatkozó iránymutatások

(2009/C 100/06)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. január 17-én úgy határozott, hogy Eljárási Szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján saját kezdeményezésű véleményét dolgoz ki az alábbi tárgyban:

Az általános érdekű szolgáltatásokra és a globalizációra vonatkozó iránymutatások.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció 2008. szeptember 24-én elfogadta véleményét. (Előadó: Bernardo Hernández BATALLER)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. október 21–23-án tartott, 448. plenáris ülésén (az október 23-i ülésnapon) 50 szavazattal 2 ellenében, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

A) Az EGSZB olyan közösségi kezdeményezés kidolgozására kéri a többi uniós intézményt, amely mélyreható vitát indít az általános érdekű szolgáltatásokról és a globalizációról kidolgozandó iránymutatások szükségességéről.

B) Az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy az általános érdekű szolgáltatásokról megjelentetett értékelő jelentésekben rendszeres időközönként szenteljen külön fejezetet a globalizációnak és annak, hogy ez hogyan hathat az általános érdekű szolgáltatásokra.

C) A közbeszerzések továbbfejlesztése során törekedni kell az ilyen szolgáltatások alapelemeinek megtartására és a megfelelő kialakításukra irányuló keret kidolgozására (pl. a távgyógyászat, a szakmai etika és az adatvédelem terén), gondot fordítva az információs társadalomban nyújtott szolgáltatások révén végzett szükséges innováció alkalmazására ⁽¹⁾.

D) Ösztönözni kell a globális kormányzás jövőbeli kialakítását, amely a nemzetközi szervezetek, a tagállamok és az érdekelt felek kiegyensúlyozott részvételére épülhet.

E) Az ILO és a WHO, amelyek munkaügyi és egészségügyi problémákkal foglalkoznak, megfigyelői státuszban szintén részt kellene, hogy vegyenek a WTO-n belül megvalósítandó globális kormányzásban.

F) A fenti kormányzást konzultatív fórum révén lehetne elősegíteni, melynek feladata az általános érdekű szolgáltatások keretében meghozandó jövőbeli intézkedések meghatározása és felülvizsgálata, valamint annak ellenőrzése lenne, hogy tiszte-

letben tartják-e az általános érdekű szolgáltatások alapjául szolgáló elveket és értékeket.

G) A globális közjavak kezelését illetően vitát kellene kezdeményezni az ilyen javak jövőbeli globális kormányzásával kapcsolatos legfőbb szempontokról. Közösségi szinten európai szintű cselekvési tervet kellene kidolgozni, amelyben meghatároznák a szóban forgó javak finanszírozási módjait.

Ennek a globális kormányzásnak foglalkoznia kellene a fenti globális közjavak kezelésével azáltal, hogy tovább megy azon az úton, amelyet a G8-ak biodiverzitásról és energiaforrásokról tartott heiligendammi csúcstalálkozója nyitott meg.

2. Bevezetés

2.1 Kétségtelen, hogy az általános érdekű szolgáltatások alapvető szerepet játszanak az európai polgárok mindennapi életében. Ez odáig terjed, hogy a társadalmi, gazdasági és területi kohézióhoz, illetve az EU fenntartható fejlődéséhez való hozzájárulásuk szervesen beépül az európai szociális modellbe ⁽²⁾, valamint, hogy kiegészítik a belső piacot, illetve túl is lépnek azon, és a polgárok és a vállalkozások gazdasági és társadalmi jólétének előfeltételét jelentik ⁽³⁾.

2.1.1 A globalizáció kifejezés a gazdaságok és határok megnyitásának jelenségét jelenti, amely a kereskedelmi kapcsolatok, a tőkemozgások, a személyek és az eszmék áramlásának intenzívebbé válása, illetve az információáramlás, az ismeretek és a technológia terjedésének felgyorsulása révén, valamint egy deregulációs folyamat eredményeként jött létre. Ez a földrajzi és egyben ágazati folyamat nem új keletű, de az elmúlt években felgyorsult.

⁽¹⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: Az európai digitális könyvtárhoz való széles körű hozzáférés elősegítése a nagyközönség számára, 1.3. pont, HL C 162., 2008.6.25., 46. o.

⁽²⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: Társadalmi kohézió: az európai szociális modell részletes kidolgozása, HL C 309., 2006.12.16., 119–125. o.,

⁽³⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: Az általános érdekű szolgáltatások jövője, 2.1. pont, HL C 309., 2006.12.16., 135–141. o.,

2.1.2 A globalizáció számos lehetőséget rejt magában, ugyanakkor továbbra is az Európai Unió előtt álló legnagyobb jelenlegi kihívások egyike. Annak érdekében, hogy a szóban forgó jelenségben rejlő növekedési potenciált teljesen ki lehessen aknázni és az általa kialakuló hasznot igazságosan el lehessen osztani, az Európai Unió – multilaterális kormányzás révén – fenntartható fejlesztési modellekre törekszik a gazdasági növekedés, a társadalmi kohézió és a környezetvédelem összeegyeztetésének érdekében.

2.2 A gazdasági globalizáció viszont olyan új helyzetet teremt, amelyben nagyon fontossá válnak az olyan nemzetközi szervezetek által hozott döntések, amilyen például a WTO. Ezek a szervezetek ugyanis megkérdőjelezhetik az általános érdekű szolgáltatásoknak a fent említett modell ismertetőjegyeként való további létjogosultságát.

2.3 Ebből kiindulva megfelelő nemzetközi jogi mechanizmusokat kell kialakítani, hogy az EU és a tagállamok garantálják az általános érdekű szolgáltatások életképességét olyan stratégiák igénybevétele nélkül, amelyek akadályoznák a szabad kereskedelem elveinek megvalósítását, illetve gyengítenék az európai gazdaság versenyképességét.

2.3.1 Az uniós intézményeknek kiemelt figyelmet kell fordítaniuk azon önszabályozó szervezetek működésére, amelyek globális szinten az általános érdekű szolgáltatások terén tevékenykedő közhivatalok közös intézkedési szabályainak meghatározásával foglalkoznak (ilyen például a Nemzetközi Távközlési Unió (ITU)).

2.3.2 Az Európai Unió Alapjogi Chartájának⁽¹⁾ 36. cikke szerint „Az Unió – a nemzeti jogszabályokban és gyakorlatban foglaltak szerint és a Szerződésekkel összhangban – elismeri és tiszteletben tartja az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférést az Unió társadalmi és területi kohéziójának előmozdítása érdekében”, ezáltal első ízben teremt kapcsolatot az ilyen szolgáltatások és az alapjogok között⁽²⁾.

2.3.3 A Lisszaboni Szerződés jelentősen megerősíti az Európai Unió szerepét a gazdasági és a kereskedelmi területeken. Erre a nemzetközi szintű uniós fellépésre elsősorban a jelenlegi helyzet miatt van szükség, amelyet még a növekvő gazdasági globalizáció és a Világkereskedelmi Szervezet 1995-ös megalapításával közvetlenül komoly lendületet kapott multilaterális kereskedelmi rendszer erősödése is jellemez.

2.3.4 A Lisszaboni Szerződés néhány általános végrehajtási rendelkezést tartalmaz az EU valamennyi külső tevékenységére vonatkozóan az EU-Szerződés V. címének I. fejezetében. A közösségi politikára vonatkozó megfelelő rendelkezések jelenleg az EK-Szerződés harmadik részének IX. címében, a 131–134. cikkben találhatók, amelyek a „közös kereskedelem-politikára” vonatkoznak. A Szerződés konkrét területekre vonatkozó, bizonyos célok elérésére szolgáló, intézményesített döntéshozatali mechanizmusokra alkalmazza ezt a kifejezést, melynek révén a Közösségnek lehetősége nyílik arra, hogy egységesen lépjen fel ezeken a területeken⁽³⁾.

2.3.5 Az EK-Szerződés 131. cikkében az alábbiakat fogalmazza meg a közösségi politika célkitűzéseiként: hozzájárulás „a világkereskedelem harmonikus fejlődéséhez, a nemzetközi kereskedelmi korlátozások fokozatos megszüntetéséhez és a vámakadályok csökkentéséhez”.

2.3.6 A különböző horizontális közösségi politikák – például a kultúrpolitika, a közegészségügyi politika⁽⁴⁾, a fogyasztóvédelem és az iparpolitika – célkitűzéseinek a közösségi kereskedelem-politika kialakítására gyakorolt lehetséges hatását is figyelembe kell venni. A szolgáltatásokkal együtt az iparpolitika lehet az, amelyik nagyobb és egyben problematikusabb hatással lehet a közös kereskedelem-politika végrehajtására.

2.3.7 Az EGSZB már megfogalmazta azt az álláspontját, hogy a szerződések reformja előrelépést jelent, különösen az általános érdekű szolgáltatások szempontjából, hiszen az Unió működéséről szóló rendelkezések közé felvettek egy általánosan alkalmazandó záradékot az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról (14. cikk), amelyet valamennyi uniós politikában alkalmazni kell – beleértve a belső piacról szólót és a versenypolitikát is –, illetve a szerződésekhez csatolt jegyzőkönyvet, amely minden általános érdekű szolgáltatásra (a nem gazdasági jellegűekre is) vonatkozik⁽⁵⁾.

2.4 Ilyen értelemben a Lisszaboni Szerződés aláírása új távlatokat nyit az európai integrációs projekt számára, olyan új intézkedésekkel, amelyek magukban rejtik egy szupranacionális jogi keret újbóli megteremtésének lehetőségét, amely alkalmasabb a szóban forgó szolgáltatásokhoz való hozzájutás, illetve maguk a szolgáltatások működésének meghatározására és szabályozására valamennyi tagállamban. Ez elsősorban az alábbiakat foglalja magában:

⁽³⁾ Lásd: *Los objetivos de la Política Comercial Común ala luz del Tratado de Lisboa (A közös kereskedelem-politika céljai a Lisszaboni Szerződés fényében)*, Miguel Angel Cepillo Galvín, az *El Tratado de Lisboa: salida de la crisis constitucional (A Lisszaboni Szerződés: kiút az alkotmányos válságból)* című antológiából. Kiadó: José Martín y Pérez Nanclares, Ed. Iustel, 2008.

⁽⁴⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: *A munka minőségének és termelékenységének javítása: a munkahelyi egészségvédelemmel és biztonsággal kapcsolatos közösségi stratégia 2007–2012 között*, HL C 224., 2008.8.30., 87–94. o.

⁽⁵⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: *Az általános érdekű szolgáltatások független értékelése*, HL C 162., 2008.6.25., 42–45. o.

⁽¹⁾ HL C 303., 2007.12.14. (az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság 2007-es ünnepélyes kihirdetése alapján).

⁽²⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: *Az általános érdekű szolgáltatások jövője*, 3.9. pont, HL C 309., 2006.12.16.

— a nemzeti, regionális és helyi hatóságok fontos szerepe és nagy mérlegelési játéktere az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának, megrendelésének és megszervezésének terén úgy, hogy eközben a lehető legjobban igazodjanak a felhasználók igényeihez,

— az általános gazdasági érdekű szolgáltatások sokfélesége és a felhasználók igényeinek és preferenciáinak különbözősége, amelyek az eltérő földrajzi, szociális és kulturális helyzetből adódhatnak,

— a minőség és a biztonság magas színvonala, a megfizethetőség, az egyenlő bánásmód, illetve az általános hozzáférhetőség és a felhasználói jogok elősegítése.

2.4.1 A nemzetközi, multilaterális szervezetek (mint például a WTO) egyes, a globalizáció kezelésére szolgáló intézkedései erősíthetnék ezt a hozzáállást – elsősorban döntőbírói testületeik révén, melyek rendkívül fontos szerepet tölthetnek be.

2.5 Ezzel a szupranacionális megközelítési móddal könnyebb lesz valós befolyással bírni a nemzetközi közösségekben és ezáltal kidolgozni az arra az európai szociális modellre leselkedő veszélyek elhárításához szükséges eszközöket, amelynek a demokratikus jólét környezettudatos, versenyképes és társadalmilag befogadó térségének eszméjét kell közvetítenie valamennyi európai polgár számára ⁽¹⁾.

2.6 Ebből kifolyólag nemzetközi szinten jelenleg különböző tervek és dimenziók határozhatók meg, amelyek differenciált stratégiai megközelítést tesznek szükségessé az EU részéről. Ilyen például:

2.6.1 a globális közjavak (pl. a levegő, a víz, az erdők stb.) kezelése, amelynek az olyan megkérdőjelezhetetlen szolidaritási nyilatkozatok, mint az új nemzetközi gazdasági rend megállapításáról szóló nyilatkozat (ENSZ-közgyűlés 3201. sz. határozata, 1974. május 2.) alapján – az Európai Uniótól kiindulva – egy szupranacionális keret kidolgozására kell ösztönöznie, amely összeegyeztethető az ezen a téren adott esetben elfogadásra kerülő nemzetközi megállapodásokkal és határozatokkal,

2.6.1.1 a globális közjavak egyébként olyan javak vagy szolgáltatások, amelyek elengedhetetlenek az egyén jólétéhez és a bolygónk északi és déli társadalmi közötti egyensúlyhoz. Az ilyen globális közjavakat a nemzeti szint vagy a piac önmagában nem biztosíthatja: megtartásukhoz és termelésükhöz nemzetközi összefogásra van szükség.

⁽¹⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: *Társadalmi kohézió: az európai szociális modell részletes kidolgozása*, HL C 309., 2006.12.16., 119–125. o.

2.6.2 néhány olyan közös szolgáltatás működtetése és továbbfejlesztése, amely az uniós polgárok általános érdekét szolgálja (pl. a Galileo program) és amelyhez jelentős közpénzalapú beruházások szükségesek,

2.6.3 az illetékességi körök felosztása az EU és a tagállamok között bizonyos univerzális elektronikus kommunikációs szolgáltatásokhoz (pl. internet) való hozzáférés szabályozásának területén,

2.6.4 az állami szint alatt működő (szövetségi/megyei, regionális és helyi), jelenleg szociális szolgáltatásokat működtető, kezelő és szabályozó szervek feladatainak meghatározása, olyan nemzetközi megállapodások jövőbeli alkalmazásának fényében, amelyek a szolgáltatásokkal való kereskedelmet liberalizálják a még nem liberalizált, illetve a liberalizációból egyelőre kizárt ágazatokban,

2.6.5 differenciált politikai és jogi stratégia kialakítása, amely a hálózatok révén nyújtott általános érdekű szolgáltatások és a többi szolgáltatás jövőbeli helyzetére vonatkozik,

2.6.6 a jelenlegi nemzetközi fórumokon sajnos nem úgy kezelik az általános érdekű szolgáltatások kérdését, ami elősegítené értékeik megőrzését és elveik terjesztését,

2.6.7 ugyanakkor 2003 januárja óta hat nemzetközi szervezet (a Világbank, az UNCTAD, azaz az ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciája, a FAO, a Nemzetközi Valutaalap, az OECD és az ENSZ) megfigyelői státusszal rendelkezik a WTO-ban, amellyel a most még kezdeti szakaszban levő, a jövőben tovább bővítendő globális kormányzás elveit valósítják meg, melynek keretében a nemzetközi kereskedelem szabályait dolgozzák ki (multilaterális környezetvédelmi megállapodások, nemzetközi munkaügyi egyezmények, emberi jogok, gazdasági és szociális kérdések). Két szervezet (az ILO és a WHO) azonban távol maradt, így a munkaügyi és az egészségügyi problémákra nem terjed ki ez a kialakulóban levő globális kormányzás, az Európai Uniónak pedig harcolnia kell azért, hogy e hiányt pótolják.

3. Az általános érdekű szolgáltatásokra vonatkozó (közösségi) jogi vívmány, amelyet az EU-nak a GATS–WTO-megállapodás keretében meg kell óvnia

3.1 Az elmúlt évtizedben az uniós intézmények előrelépést értek el az általános érdekű szolgáltatások fogalmi meghatározásának és jogi keretének kidolgozásában, nem sikerült azonban közös jogi keretet létrehozni ezen a területen ⁽²⁾.

⁽²⁾ Lásd az Európai Parlament 2006. szeptember 26-i A6-0275/2006. sz. állásfoglalását, az Európai Bizottság 2004. május 12-i fehér könyvét (COM(2004) 374), az Európai Bizottság 2007. november 20-i közleményét (COM(2007) 725) stb.

3.2 Mindazonáltal hangsúlyozandó az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság következetes magatartása, amely egymást követő véleményeiben ⁽¹⁾ egyértelmű és határozott nézetet képviselt az általános érdekű szolgáltatások alapvető jogi szempontjainak kérdésében, azaz ⁽²⁾:

- az egyenlőség, az egyetemlegesség, az elérhetőség és hozzáférhetőség, a megbízhatóság és folytonosság, a minőség és a hatékonyság elvének tiszteletben tartása, a felhasználók jogainak biztosítása, valamint a gazdaságosság és a szociális szempontok érvényre juttatása,
- bizonyos felhasználói csoportok (pl. fogyatékkal élők, segítségre szorulóknak, hátrányos helyzetben levők stb.) szükségleteinek figyelembe vétele.

3.3 Ennek alapján az EGSZB úgy véli, hogy nincs szükség az általános érdekű szolgáltatások teljes körű meghatározására, ehelyett konkrét rendeltetésekre kell koncentrálni, bár az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat az jellemzi, hogy egy sor kompromisszumra törekednek az alábbiak között:

- piac és közérdek,
- gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi célkitűzések,
- felhasználók (egyéni felhasználók – a fogyatékkal élők köréből is –, vállalatok, szövetkezetek stb.), akik különböző igényekkel és érdekekkel rendelkeznek,
- olyan kérdések, amelyek az egyes tagállamok hatáskörébe tartoznak, illetve a közösségi integráció ⁽³⁾.

3.3.1 Az általános érdekű szociális szolgáltatások ⁽⁴⁾ célja a nehéz szociális helyzetek kezelése. Ezeket okozhatja betegség,

⁽¹⁾ Lásd az EGSZB általános érdekű szolgáltatásokról készült feltáró véleményét, HL C 241., 2002.10.7., 119. o.; az általános érdekű szolgáltatásokról szóló fehér könyvről írt véleményét, HL C 221., 2005.9.8., 17. o. és *Az általános érdekű szolgáltatások jövője* című saját kezdeményezésű véleményét, HL C 309., 2006.12.16., 135. o.

⁽²⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: *Az általános érdekű szolgáltatások független értékelése*, 3.2. pont, HL C 162., 2008.6.25., 42–45. o.

⁽³⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: *Az általános érdekű szolgáltatások független értékelése*, 3.7. pont, HL C 162., 2008.6.25., 42–45. o.

⁽⁴⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: *A Bizottság közleménye – A Közösség lisszaboni programjának végrehajtása: Az általános érdekű szociális szolgáltatások az Európai Unióban*, HL C 161., 2007.7.13., 80. o.

öregség, munkaképtelenség, fogyatékoság, a létbizonytalanság, a szegénység, a társadalmi kirekesztettség, toxikománia, családi és lakhatási problémák, illetve a külföldiek beilleszkedéssel kapcsolatos nehézségei.

3.3.2 Anélkül, hogy sérülne a nemzeti hatóságok választási szabadsága, az EGSZB úgy véli, hogy a nemzeti, regionális vagy helyi érdekű szolgáltatásoknak magukban kellene foglalniuk a tankötelezettséghez kapcsolódó oktatási rendszerhez, az egészségügyhöz és társadalombiztosításhoz, a kulturális, karitatív, illetve szociális vagy szolidaritáson alapuló tevékenységekhez kötődő szolgáltatásokat, az audiovizuális szolgáltatásokat, valamint az ivóvízellátást és a szennyvíztisztítást, de nem szabad pusztán erre korlátozódnuk ⁽⁵⁾.

3.4 Az EGSZB szerint ebből a szempontból fontos, hogy az általános érdekű szolgáltatások speciális szerepére és az ennek betöltéséhez szükséges követelményekre (közszolgálati kötelezettségekre) helyezzük a fő hangsúlyt, amelyeket világosan meg is kell határozni.

3.5 A Lisszaboni Szerződéshez csatolt, általános érdekű szolgáltatásokról szóló jegyzőkönyv bevezeti az általános érdekű szolgáltatások értelmezésre is teret nyújtó fogalmi meghatározását, amely megfelel az EGSZB álláspontjának is. Első ízben fordul elő, hogy az elsődleges uniós jog kimondottan ezzel a kérdéssel foglalkozik, ami annak kötelező ereje miatt szilárd irányvonalat eredményez majd az uniós intézményi fellépés számára mind a tagállamokban, mind azok felségterületén kívül.

3.6 Konkrétan, a jegyzőkönyv 2. cikke szerint: „*a Szerződésekben foglalt rendelkezések nem érintik a tagállamok arra vonatkozó hatáskörét, hogy általános érdekű, nem gazdasági jellegű szolgáltatások nyújtásáról, más által való ellátásáról, illetve megszervezéséről gondoskodjanak.*”

3.6.1 Még ha a jegyzőkönyv implicit módon különbséget tesz is az általános érdekű szolgáltatások gazdasági és nem gazdasági jellege között, mivel nem létezik uniós jogi aktus, amely ezeket kategorizálná, illetve a 2007-es kormányközi konferencia záróokmányához csatolt, a hatáskörök körülhatárolásáról szóló nyilatkozat, valamint az EUSz-hez és az EK-Szerződéshez csatolt, a megosztott hatáskörök gyakorlásáról szóló jegyzőkönyv fényében, jogi keretként továbbra is a tagállamok idevonatkozó álláspontja a legfontosabb figyelembe veendő szempont.

Ebből a szempontból hasznosnak bizonyul az Európai Bizottság által a szolgáltatásokról szóló irányelv tagállami alkalmazásáról végzett értékelések nyomán követése, hiszen ezek az értékelések kihatnak majd azokra a tárgyalásokra és egyezmények megkötésére, melyek témája az Unió által szabályozott szolgáltatások terén végzett kereskedelem liberalizációja.

⁽⁵⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: *Az általános érdekű szolgáltatások jövője*, 10.3. pont, HL C 309., 2006.12.16.

3.6.2 Ebből kifolyólag az idevonatkozó uniós fellépés jelenleg két feltételtől függ:

- a) A jövőbeli másodlagos jogi aktusok kidolgozásakor és elfogadásakor figyelembe kell venni a tagállamoknak az általános érdekű szolgáltatások fogalmára, kategóriáira és működési feltételeire vonatkozó jogi hagyományait.
- b) A nemzetközi megállapodásokat – ideértve az olyan szervezetek által aláírtakat is, amelyekben az EU és a tagállamok is képviseltetik magukat – és bármilyen tárgyalás vagy nemzetközi konferencia során a közös álláspontokat (a tagállamok és az EU között történő) egyeztetés útján kell kidolgozni, illetve kialakítani, és ezeknek minden esetben tükrözniük kell a Lisszaboni Szerződésben, valamint az általános érdekű szolgáltatásokat szabályozó tagállami jogszabályokban megfogalmazott alapvető szempontokat.

4. A GATS és a WTO speciális esete

4.1 A Világkereskedelmi Szervezet (WTO) az a nemzetközi szervezet, amely multilaterális alapon az egyes országok közti kereskedelmet szabályozó globális normákkal foglalkozik. A szervezet pilléreit azok a WTO-egyezmények jelentik, amelyeket a világkereskedelemben részt vevő államok többsége tárgyalta meg és írt alá ⁽¹⁾.

4.2 Fő feladata abban áll, hogy biztosítsa a kereskedelmi ügyletek maximális gördülékenységét, kiszámíthatóságát és szabadságát. A gyakorlatban minden döntést a tagállamok közötti konszenzussal hoznak meg, hogy aztán az egyes parlamentek ratifikálják azokat, a kereskedelemmel kapcsolatos vitás kérdéseket pedig a WTO vitarendezési eljárása keretében oldják meg.

4.3 A szolgáltatások kereskedelméről szóló általános egyezmény multilaterálisan elfogadott elvek és normák gyűjteménye, amely a szolgáltatások nemzetközi kereskedelmének szabályozására szolgál. Ebben olyan szolgáltatási ágazatokat sorolnak fel, amelyeket a WTO-tagok hajlandóak megnyitni a külső verseny számára, illetve meghatározzák az ilyen piacok megnyitásának mértékét is. A szóban forgó piacokhoz általános gazdasági érdekű szolgáltatások is tartoznak, például többek között a pénzügyi szolgáltatások, az elektronikus kommunikáció, a postai, szállítmányozási és energiaszolgáltatások.

4.4 Az EGSZB már sürgette a többi uniós intézményt ⁽²⁾, hogy az általános érdekű szolgáltatások vezérelveit vegyék bele

⁽¹⁾ A Tanács az 1994. december 22-i 94/800/EK tanácsi rendelettel (HL L 336, 1994.12.23.) elfogadta a marrakesi egyezmény aláírásával és a Világkereskedelmi Szervezet megalapításával zárult uruguayi forduló multilaterális kereskedelmi tárgyalásainak eredményeként született jogszabályokat.

⁽²⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: Az általános érdekű szolgáltatások jövője, HL C 309., 2006.12.16.

az EU elsősorban a WTO, illetve a szolgáltatások kereskedelméről szóló általános egyezmény (GATS) keretében zajló kereskedelmi tárgyalásokat érintő álláspontjába. Elfogadhatatlannak tartotta, hogy a nemzetközi kereskedelmi tárgyalások során az Európai Unió olyan ágazatokra és tevékenységekre vonatkozóan kössön kompromisszumokat, amelyeket az általános érdekű szolgáltatásokra érvényes, a Szerződésekben meghatározott speciális szabályok alapján nem fogadtak volna el. A fent említett tárgyalásokból ki kellene venni a nem szabályozott általános érdekű szolgáltatások kérdését, hogy az EU által rögzített szociális és fejlesztési célok elérése érdekében a tagállamok megtartsák az általános érdekű szolgáltatások szabályozásának lehetőségét.

4.5 A GATS egyezmény I. cikke 3. bekezdésének b) pontja szerint „az államhatalom gyakorlása során nyújtott szolgáltatások” nem tartoznak az egyezmény hatálya alá, ugyanezen bekezdés c) pontja alapján pedig „a kormányzati tevékenység során nyújtott szolgáltatások azokat a szolgáltatásokat jelentik, amelyeket nem üzleti alapon és nem egy vagy több szolgáltatóval versengve nyújtottak”.

4.5.1 Mivel a GATS egyezmény a szó szoros értelmében nem utal az „általános érdekű szolgáltatásokra” – kivéve terminológiai értelemben a XXVIII. cikk c) ii pontjában ⁽³⁾ –, nagyon bizonytalan, hogy sikerül-e egységesen elfogadott definíciót és olyan nemzetközi keretet kidolgozni, amely alkalmas a WTO-n belül az általános érdekű szolgáltatások működésének szabályozására. Mindez megkérdőjelezheti a közösségi jog néhány rendelkezését.

4.5.2 Mivel számos kormányzati (vagy állami) intézkedés létezik, amelyek az I. cikk 1. bekezdése értelmében ⁽⁴⁾ a GATS egyezmény hatálya alá esnének, és mivel a szabályozó hatóság is egyértelműen emellett van, hogy minden olyan intézkedésre alkalmazzák az egyezményt, amely nem kellőképpen indokolt, és torzítja a szolgáltatások kereskedelmét ⁽⁵⁾, arra is szükség van, hogy az EU a WTO-n belül egységes és következetes álláspontot alakítson ki, megőrizve a közösségi vívmányok részét képező közös elveket és értékeket.

4.5.3 A szabály alól az egyetlen kivételt az egyezményhez csatolt Melléklet a légi szállítási szolgáltatásokról 2. bekezdésének a) és b) pontja képezi, amely szerint az egyezmény, ideértve a vitarendezési eljárásokat is, nem vonatkozik „a bármilyen módon biztosított forgalmi jogokra” vagy „olyan szolgáltatásokra, amelyek közvetlenül kapcsolódnak a forgalmi jogok gyakorlásához”.

⁽³⁾ Ez a rendelkezés meghatározásokat tartalmaz, amelyekben „hozzáférési és felhasználási lehetőségről” van szó „a szolgáltatásnyújtással összefüggő azon szolgáltatásokhoz, amelyeket az érintett Tagok igényelnek általános közösségi célokra”.

⁽⁴⁾ Amely szerint: „A jelen Egyezmény a Tagok azon intézkedéseire vonatkozik, amelyek hatással vannak a szolgáltatások kereskedelmére”.

⁽⁵⁾ Lásd az Egyesült Államok WT/DS/AB/R(AB-2005-1). sz. ügyét (a szerencsejáték és a sportfogadás területén határokon átnyúlóan nyújtott szolgáltatásokat akadályozó intézkedések). Elemzés: Moreira González, C. J. *Las cláusulas de Seguridad Nacional*, 2007., Madrid, 229. és utána következő oldalak. Lásd még az Európai Közösség WT/DS27/AB/R/197. sz. ügyét (banánbehozatal, –értékesítés és –disztribúció).

4.6 Ebben a tényállásban többek között az alábbi lehetőségek adódnak, amelyekkel kapcsolatban a WTO-nak állást kellene foglalnia:

4.6.1 Minden esetben célszerű megállapodást ösztönözni a többi szerződő féllel a GATS egyezmény I. cikkének 3. bekezdésében szereplő „államhatalom gyakorlása során nyújtott szolgáltatások” fogalom pontosítására, úgy, hogy a bekezdés b) pontjában szereplő rendelkezés, amely általános jelleggel érinti bármely gazdasági ágazat bármely szolgáltatásának liberalizációját, ne akadályozza, hogy az államok kivételeket lehetővé tevő intézkedéseket fogadjanak el, melyekkel a szociális és az általános érdekű szolgáltatásokat kivonják a liberalizáció hatálya alól, anélkül, hogy megsértenék ezzel a GATS egyezményből adódó, a szolgáltatások kereskedelmének akadályozására vonatkozó kötelezettségeket.

4.6.2 Különböző nézőpontok, amelyekkel egy szolgáltatás nyújtása értékelhető, illetve adott esetben a GATS egyezmény hatálya alá eső általános érdekű szolgáltatásként sorolható be, amennyiben a szolgáltatást nyújtó helyett annak fogyasztójára helyezük a hangsúlyt. Ahhoz, hogy az általános érdekű szol-

gáltatásokat kivonjuk a GATS egyezmény hatálya alól, csak a közösségi vagy tagállami szintű közérdek védelme és a fogyasztóvédelem szolgálhat indokként, mivel ebben az esetben lényegtelen, hogy a szolgáltatás nyújtója köz-, magán-, belföldi vagy külföldi szereplő-e.

4.6.3 Az állami hitelintézetek közösségi meghatározását és a közérdekből végzett pénzügyi szolgáltatásokat (pl. a nyugdíjba vonulási szabályozásokat és az állami nyugdíjbiztosítási rendszereket) összhangba kell hozni az egyezmény pénzügyi szolgáltatásokról szóló melléklete 1. bekezdésének b) iii) pontjával, mely szerint az „*egyéb, állami szervek által a kormányzat megrendelésére, illetve garanciája mellett vagy forrásaiból végzett tevékenységek [...] kormányzati tevékenység során nyújtott szolgáltatásokat*” jelen-
tenek.

4.6.4 A G20-ak⁽¹⁾ katalizátorszerepet tölthetnek be azokkal a döntésekkel kapcsolatban, amelyeket a szakosodott nemzetközi intézményeknek (pl. a WHO, a FAO, a Világbank és az IMF) a pénzügyi szolgáltatások, valamint az általános érdekű szolgáltatások elveinek és értékeinek megőrzése tárgyában kell hozniuk.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 23-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI

⁽¹⁾ A G20-aknak a G8-ak mellett 11 pénzügyminiszter és jegybankelnök a tagja – a világ GDP-jének 85%-át képviselve ezzel –, valamint az Európai Unió (a Tanács soros elnökségét ellátó tagállam és az Európai Központi Bank elnöke révén).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye A polgárok védelme a légi közlekedésben

(2009/C 100/07)

2008. január 17-én az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy Eljárási Szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján saját kezdeményezésű véleményét dolgoz ki a következő tárgyban:

A polgárok védelme a légi közlekedésben

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció 2008. szeptember 24-én elfogadta véleményét. (Előadó: Thomas McDONOGH.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság október 21-én, 22-én és 23-án tartott, 448. plenáris ülésén (az október 23-i ülésnapon) 94 szavazattal, 2 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Ajánlások

1.1 Az EGSZB a polgári légi közlekedés biztonságára vonatkozó közösségi szabályozás meglévő közös jogi normáin túl külön a repülőtéri biztonsági szolgálatokra vonatkozó, a lehető legmagasabb szinten egységesített normák kialakítását ajánlja.

1.2 Az EGSZB véleménye szerint ki kell zárni a repülőtéri biztonsági tevékenységek köréből mindazokat a szolgáltatásokat, amelyek egyebek mellett: csődbe mentek, vagy felszámlolás alatt állnak, csőd eljárás tárgyát képezik, szakmai magatartásuk miatt elmarasztaló ítélet tárgyát képezték, bizonyítottan súlyos szakmai gondatlanságot követtek el, nem teljesítették társadalombiztosítási járulék-fizetési kötelezettségeiket, elmulasztották adófizetési kötelezettségeiket, valamely pályázat során súlyosan félrevezető információt adtak magukról, vagy elhallgattak bizonyos információkat, illetve nem szerepelnek a szakmai nyilvánosságban (ha a nemzeti jogszabályok azt megkövetelik). A repülőtéri biztonsági szolgáltatások nyújtóinak belső toborzási mechanizmussal kell rendelkezniük, biztosítaniuk kell a személyzet megfelelő képzését, és biztosítékot kell nyújtaniuk a szerződés végrehajtása során felmerülő potenciális felelősségekre.

1.3 Az EGSZB jogilag kötelező hatályú képzési óraszám-kötelezettség és kötelező képzési rend bevezetését ajánlja a biztonsági személyzet számára az Európai Unió mind a 27 tagállamában.

1.4 Az EGSZB-nek meggyőződése, hogy az intézkedéseknek világosnak és tömörnek kell lenniük.

1.5 Az EGSZB szükségesnek tartja, hogy a légitársaságokat, repülőtereket és biztonsági szolgálatokat egyértelműen tájékoztassák a biztonsági intézkedéseket tartalmazó jogszabályok alkalmazásáról, és szigorú feltételek mellett közvetlen hozzáférést biztosítsanak ezekhez a szabályokhoz a légitársaságok, repülőterek és biztonsági szolgálatok részére.

1.6 Az EGSZB úgy véli, hogy a Közösség jogrendjében szükséges követelmény az, hogy az Európai Unió Hivatalos Lapjában

közvetégyék mindazon biztonsági intézkedéseket tartalmazó végrehajtási jogszabályok nem kényes részét, amelyek kötelezettségeket írnak elő, vagy korlátozzák az utasok jogait; továbbá az, hogy a biztonsági intézkedéseket félévente felülvizsgálják.

1.7 Az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy kezdeményezze a légi közlekedés keretében bűncselekmény – például terrortámadás – áldozatául esett utasok kompenzálását.

1.8 Az intézkedéseknek elő kell mozdítaniuk a biztonsági pálya elismerését és az ezen a pályán dolgozók szakmai fejlődését.

1.9 Az intézkedéseknek ki kell küszöbölniük a többszörös biztonsági ellenőrzéseket, az egész EU-ban életbe léptetve az „egykapus” biztonság koncepcióját. Elő kell mozdítani a harmadik országok biztonsági intézkedéseinek elismerését.

1.10 Az intézkedéseknek helyzetre szabott, innovatív koncepciót kell kidolgozniuk, amely a biztonság veszélyeztetése nélkül lehetővé teszi, hogy a személyzetre és az utasokra külön-külön biztonsági intézkedések vonatkozzanak.

1.11 Az EGSZB szerint a légi közlekedés biztonságának prioritásként kell szerepelnie a biztonsággal kapcsolatos kutatásoknak nyújtott támogatások elosztásakor.

1.12 Feltétlenül szükség van arra, hogy az Európai Bizottság független értékelést készítsen a technológiákról és a technológiai követelményekről. Az EGSZB szerint ennek a független értékelésnek az alapján kellene összeállítani a légi közlekedés biztonsága terén alkalmazott technológiai szabványokat és a jóváhagyott szolgáltatók központi nyilvántartását.

1.13 Az EGSZB-nek meggyőződése, hogy a tagállamok között összehangoltabb megközelítésre van szükség a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelem terén. Továbbá a pontosabban meghatározott – kötelezettségeket előíró vagy az utasok jogait korlátozó – tagállami szintű intézkedéseknek kockázátértékelésen kell alapulniuk, és tekintettel kell lenniük az emberi méltóságra; ezeket az intézkedéseket félévente felül kell vizsgálni, és ezekről az utazóközönséget nyíltan tájékoztatni kell.

2. Bevezetés

2.1 A 2001. szeptember 11-i tragikus eseményeket követően az Európai Parlament és a Tanács keretrendeletet fogadott el a polgári légi közlekedés biztonságára vonatkozó közös szabályok megállapításáról⁽¹⁾. Ez a rendelet a polgári légi közlekedés területén alkalmazott közösségi megközelítés főbb rendelkezéseit és közös normáit tartalmazza. A közösségi szabályozás a közös alapvető normák lefektetése mellett – a terrortámadások tagállamonként, repülőterenként, illetve légitársaságokként változó szintje miatt – lehetővé teszi a tagállamok (vagy akár az egyes repülőterek) számára magasabb szintű normák kialakítását.

2.2 2005-ben az Európai Bizottság a polgári légi közlekedés biztonságára vonatkozó keretrendelet felülvizsgálatát kezdeményezte⁽²⁾, ennek nyomán az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsának tagjai között 2008. január 11-én kialakult végleges konszenzus alapján 2008. március 11-én elfogadásra került az új, 300/2008/EK keretrendelet⁽³⁾. A felülvizsgálat célja a jogszabályi előírások egyértelműbbé tétele, egyszerűsítése és további harmonizálása volt, a polgári légi közlekedés általános biztonságának megerősítése érdekében.

2.3 A keretrendelet felülvizsgálatának lendületét ki kell használni, hiszen alapvető változást jelent a polgári légi közlekedés biztonságára vonatkozó szabályokban. A közös közlekedéspolitikai egyike volt az Európai Közösség első közös politikáinak. Ezen a politikán belül a légi közlekedésnek létfontosságú szerepe van a személyek és az áruk szabad mozgása szempontjából, amely az Európai Közösség alapvető célkitűzései közé tartozik. A polgároknak az a joga, hogy szabadon utazhassanak egyik tagállamból a másikba, a testi épségük védelméhez való jogot is magába foglalja. Ezenkívül a légiközlekedési rendszer (például terrortámadás miatti) zavarra súlyos negatív hatással jár az európai gazdaság egésze. A biztonság tehát változatlanul kulcsfontosságú eleme a légi közlekedés sikerének.

2.4 A légi közlekedés biztonságával kapcsolatos számos kezdeményezés ellenére a polgári légi közlekedés biztonságának jelenlegi keretszabályozása nem oldja meg az utasok, légitársaságok, repülőterek és biztonsági szolgálatok bizonyos alapvető problémáit. A légiközlekedési ágazatnak világosabb, átfogóbb és összehangoltabb intézkedésekre van szüksége. A légiközlekedés-biztonsági politikának ezért általánosságban arra kell törekednie, hogy világos, hatékony és átlátható keretszabályozást hozzon létre és emberarcú biztonságot teremtsen.

3. A magánkézben levő biztonsági szolgálatok jóváhagyásának szükségessége

3.1 Mivel a biztonság a légiközlekedési rendszer működésének létfontosságú feltétele, a polgári légi közlekedés biztonsá-

gára vonatkozó közösségi szabályozás meglévő közös jogi normái mellett külön a repülőterei biztonsági szolgálatokra vonatkozó normák kialakítására is szükség van. A gyakorlatban a biztonsági szolgálatokat sokszor egyszerűen az alacsonyabb ár alapján választják ki, feladatuk érzékeny jellege ellenére. Az ilyen specifikus normákat is tartalmazó új, kötelező szabályozásnak iránymutatást kell adnia a légiközlekedés-biztonsági szolgálatok minőségi kritériumok alapján történő kiválasztására és alkalmazására.

3.2 A biztonsági szolgálatokra vonatkozó kritériumok kiválasztása és alkalmazása során többek között figyelembe kell venni a biztonsági szolgálat pénzügyi és gazdasági kapacitását, a pénzügyi átláthatóságot, illetve a technikai képességeket és kapacitást – mindezeknek a kritériumoknak kivétel nélkül a szolgálat minőségének javítását kell célozniuk.

3.3 Az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség (EASA) a közel-múltban önszabályozási kezdeményezést indított útjára egy Minőségi Charta formájában, a biztonsági szolgálatok személyzetének képzésére vonatkozó melléklettel kiegészítve. A dokumentumban kiemelt elvek a magánkézben levő biztonsági szolgálatok jóváhagyásának alapjául szolgálhatnak, és bizonyíthatnák, hogy a szektor mindent megtesz, hogy kiváló minőségű szolgálatot nyújtson.

3.4 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság kötelező jogi érvényű minőségi kritériumok bevezetését javasolja a magánkézben levő légiközlekedés-biztonsági szolgálatok tekintetében. A repülőterei biztonsági tevékenységek köréből többek között azokat a szolgáltatókat lehetne kizárni, amelyek: csődbe mentek vagy felszámolás alatt állnak, csődeljárás tárgyát képezik, szakmai magatartásuk miatt elmarasztaló ítéletet hoztak ellenük, bizonyítottan súlyos szakmai gondatlanságot követtek el, nem teljesítették társadalombiztosítási járulékközfizetési kötelezettségeiket, elmulasztották adófizetési kötelezettségeiket, valamely pályázat során súlyosan félrevezető információt adtak magukról vagy elhallgattak bizonyos információkat, illetve nem szerepelnek a szakmai nyilvántartásban – ha a nemzeti jogszabályok azt megkövetelik. A repülőterei biztonsági szolgáltatások nyújtóinak emellett belső toborzási mechanizmussal kell rendelkezniük, biztosítaniuk kell a megfelelő képzést, és biztosítékot kell nyújtaniuk a szerződés végrehajtása során felmerülő potenciális felelősségekre.

3.5 Ezen túlmenően az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság azt javasolja, hogy vezessenek be jogilag kötelező hatályú képzési órászám-kötelezettséget és kötelező képzési rendet a biztonsági személyzet számára az Európai Unió mind a 27 tagállamában.

4. A biztonsági személyzet hátterére vonatkozó ellenőrzések elismerése

4.1 A légiközlekedés-biztonság jelenlegi és jövőbeli keretszabályozásának értelmében a biztonsági személyzet tagjainak munkába állásukat megelőzően külön képzésen és háttérellenőrzésen kell keresztülmenniük. Létfontosságú, hogy egy jövőbeli biztonsági ügynök ne rendelkezzen terrorista- vagy bűnözői csoportokhoz köthető múlttal vagy kapcsolatokkal, illetve büntetett előélettel, hiszen munkája a légiközlekedés-biztonsági rendszer kulcseleme.

⁽¹⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2320/2002/EK rendelete (2002. december 16.) a polgári légi közlekedés biztonsága területén közös szabályok létrehozásáról, HL L 355., 2002.12.30., 1. o.

⁽²⁾ COM (2003) 566, Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a polgári légi közlekedés biztonsága területén közös szabályok létrehozásáról szóló 2320/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról – HL C 96., 2004.

⁽³⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 300/2008/EK rendelete (2008. március 11.) a polgári légi közlekedés védelmének közös szabályairól és a 2320/2002/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, HL L 97., 2008.4.9., 72. o.

4.2 Jelenleg a háttér ellenőrzését a nemzeti hatóságok végzik el, rendszerben az igazságügy- vagy a belügyminisztérium, kizárólag saját joghatóságuk keretében. Következésképpen a tagállamok többsége nem ismeri el kölcsönösen ezt az előfeltételt. Ennek a kérdésnek különös jelentősége van a munkavállalók szabad mozgását tekintve, amely a Római Szerződés által megállapított alapvető szabadságjogok egyike.

4.3 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság sürgeti, hogy az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság az igazságügyi és rendőrségi együttműködés területén meglévő hatáskörén belül gondolkozzon el a fenti kérdéstről.

5. Egykapus biztonság

5.1 Az Európai Unió légiközlekedés-biztonsági hatásköre egy – valamennyi EU-tagállam által következetesen alkalmazott – közös európai keretszabályozás kialakítását szolgálja. Mivel az EU szintjén kidolgozott szabályokat minden tagállamnak alkalmaznia kell, logikus következmény volna az uniós biztonsági szabványok tagállamok közötti kölcsönös elismerése – ez az egykapus biztonság koncepciója. Az egyik uniós tagállamból a másikba tartó utasokat, poggyászokat vagy szállítmányokat biztonságosnak kell tekinteni, és ezért nem kellene további biztonsági átvilágításnak alávetni a célállomás előtti uniós átszállási ponton.

5.2 Az egykapus biztonság elvét a korábbi uniós szintű szabályozás is elismerte, és a légiközlekedés-biztonság új keretszabályozása is megerősíti. A biztonsági normák tagállamok közötti kölcsönös elismerése azonban ennek ellenére továbbra sem érvényesül az EU-n belül. A fenyegetettség tagállamok közötti eltérő szintjére alapozva egyes tagállamok szigorúbb biztonsági intézkedéseket vezettek be a saját biztonságukat érő fenyegetések csökkentése érdekében.

5.3 A biztonsági szabványok el nem ismerése az EU-n belül a többszörös ellenőrzések elszaporodását eredményezi, melyek nemcsak késedelmeket és többletköltséget jelentenek a légitársaságok számára, hanem egyben olyan erőforrások lekötését is, amelyeket a sebezhetőbb pontok védelmére jobban fel lehetne használni.

5.4 Az egykapus biztonság egész EU-ban alkalmazandó elvét más országok vonatkozásában is meg kell fontolni. Semmi okunk rá, hogy a fejlett légiközlekedés-biztonsági rendszerrel rendelkező országokból – például az Egyesült Államokból vagy Izraelből – érkező repülőgépeket „kockázatosnak” tekintsük. A normák kölcsönös elismerése a „hasonlóan gondolkodó” országok esetében is megvalósulhatna, kiegyensúlyozottabb globális biztonsági rendszert eredményezve, amely minden erőfeszítést a valós fenyegetésre összpontosítja.

5.5 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság ezért arra sürgeti az Európai Bizottságot, hogy gondoskodjon az egykapus biztonság elvének általános érvényesüléséről az EU-ban, ami azt jelenti, hogy az egyik EU-tagállamból egy másikba érkező repülőgépeket „biztonságosnak” kell tekinteni. Az EGSZB nyomatékosan kéri az Európai Bizottságot, hogy érjen el gyors előrelépést a harmadik országok biztonsági szabványainak elismerése terén, ha azok egyenértékűnek tekinthetők, különös tekintettel az Egyesült Államokra.

6. Differenciálás

6.1 Tekintettel a légi utasok számának következő évekre előrejelzett jelentős növekedésére, az utasok és poggyászok biztonsági átvizsgálásának jelenlegi modellje nem fenntartható. Jelenleg minden utast ugyanúgy vizsgálják át, és mindenkinek azonos biztonsági ellenőrzési eljárásról kell keresztülmennie. Ez a sok terhet jelentő eljárás az utasok panaszainak legfőbb tárgya az utazással kapcsolatos tapasztalatok értékelésekor. Az utasok elégedetlenségét tovább növeli az a közismert tény, hogy az utazók zöme semmilyen fenyegetést nem jelent sem a repülőtérré, sem a repülőjáratra.

6.2 A légiközlekedés-biztonság rendelkezésre álló erőforrásai rendkívül csekélyek. Először is különbséget kell tenni a valószínű és a lehetséges között. Az egész rendszer hitelességének alapja, hogy képes legyen kezelni a valószínű fenyegetéseket, és hogy ne próbálja a lehetséges kockázatok 100 %-át lefedni. A valószínű fenyegetések azonosításának a fenyegetés felbecslésén és a megfelelő intézkedések alkalmazásához kapcsolódó kockázat értékelésén kell alapulnia.

6.3 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság arra kéri az Európai Bizottságot, hogy fontolja meg az utasok módszeres biztonsági ellenőrzésére alapuló megközelítés helyett az utasok proaktív differenciálásának bevezetését, amely az információgyűjtést a véletlenszerű intézkedések elrettentő hatásával ötvözi.

7. A kutatási és fejlesztési támogatások elosztása a biztonság területén

7.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság üdvözlöi a 7. kutatási keretprogram biztonsági kutatással kapcsolatos, 1,2 milliárd eurós előirányzatát. A légi közlekedés biztonságát – a légiközlekedési szektor növekvő költségei, illetve a széles körű társadalomra tett hatása miatt – prioritásként kell kezelni az alapok elosztásakor. Ezen túlmenően fontos, hogy a kiválasztott projekteknek összhangban kell lenniük a fejlesztések alatt álló politikákkal, és hogy megfelelő források álljanak rendelkezésre az ehhez kapcsolódó szükséges kutatásokra, például a folyékony robbanószerek kimutatására alkalmas technológiák, vagy az egyéb – pl. biometrikus – észlelési technológiák kutatására.

7.2 A fentiekből következően az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság arra kéri az Európai Bizottságot, hogy az adófizetők befizetéseiből származó források optimális felhasználását szem előtt tartva koordinálja belső eljárásait.

7.3 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság források elkülönítését javasolja a technológiák és az Európai Bizottság által felállított technológiai követelmények független értékelésére. A független értékelés alapján kellene összeállítani a légi közlekedés biztonsága terén alkalmazott technológiai szabványokat és a jóváhagyott szolgáltatók központi nyilvántartását.

8. A biztonsági személyzet toborzásának és megtartásának nehézségei

8.1 Egyes tagállamokban a repülőtereknek, illetve biztonsági szolgálatoknak jelentős nehézséget okoz a biztonsági személyzet toborzása. A biztonsági személyzet szerepének fontossága miatt természetesen egyre szigorúbbak a kiválasztási kritériumok. A „tisztá” háttér ellenőrzése mellett egy vagy több idegen nyelv ismerete és az eljárások megértéséhez és a problémás utasok kezeléséhez szükséges képzettségi szint is alapkövetelmény lett, ami leszűkítette a lehetséges jelöltek körét.

8.2 További problémát jelent, hogy a személyzet toborzását, illetve megfelelő képzését követően a személyzet megtartása rendkívüli nehézségekbe ütközik. A szükségszerű rugalmas munkaidő, az állandó stressz és a viszonylag alacsony bérek miatt a biztonsági ór foglalkozása sokak szemében kevésbé vonzó. Ezen túlmenően a társadalmi elismerés és a szakmai előmeneteli lehetőségek hiánya is az ágazatban dolgozó szakemberek számának csökkenését eredményezi.

8.3 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság meggyőződése szerint az Európai Bizottság fontos szerepet játszhat ezen a társadalmi területen, az egész Európai Unióban népszerűsítve a biztonsági ügynöki pálya előnyeit, konkrétan visszaadva ennek a fontos foglalkozásnak a rangját.

9. Elszámoltathatóság

9.1 A légiközlekedési ágazat sokat fektet be a kiváló minőségű szolgáltatások nyújtásába, de ugyanakkor olyan akadályokba ütközik, amelyek megnehezítik a jogi előírások világos átlátását, és ezzel gátolják azok minőségi végrehajtását.

9.2 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság szerint a javasolt intézkedéseknek világosaknak és annyira egyszerűen megfogalmazottaknak kell lenniük, amennyire csak kivitelezhető. A jelenlegi szabályok gyakran különböző jogi aktusokban elszórt szabályok egész sorát jelentik, számos kivétellel és azok kivételeivel. Az eredmény egy komplex előíráshalmaz, amely a hatékonyság elősegítése helyett a személyzetnek fokozott stresszt, az utasoknak késéseket és kellemetlenségeket jelent.

9.3 A biztonsági intézkedések végső felhasználói, azaz a légitársaságok, repülőterek és biztonsági szolgálatok, amelyek az intézkedéseket alkalmazzák, nem rendelkeznek a szabályokhoz közvetlen hozzáféréssel. A kulcsfontosságú szolgáltatóktól – légitársaságoktól, repülőterektől, biztonsági szolgálatoktól – elvárják, hogy pontosan kövessék a szabályozást, miközben nem kapnak közvetlen tájékoztatást a szabályokról, pedig az Európai Közösséget létrehozó szerződés 254. cikke előírja, hogy a rendeleteket közzé kell tenni az Európai Unió Hivatalos Lapjában, és képtelenség elvárni a szolgáltatóktól olyan szabályok alkalmazását, amelyekről elvileg nem kellene tudniuk. A folyamatban lévő C-345/06. sz., ismertebb nevén „Heinrich”-ügyben Eleanor Sharpston főügyész kiadott egy véleményt, amelyben a légiközlekedés-biztonságra vonatkozó végrehajtási rendelet semmissé nyilvánítását javasolja. A főügyész szerint a 2320/2002/EK rendelet melléklete esetében – amely egyebek közt a kézipoggyászban nem szállítható tárgyak jegyzékét is tartalmazza – a közzététel tartós és szándékos elmaradása olyan súlyú hiányosság, amely a közösségi jogrendszeren belül nem tolerálható⁽¹⁾.

9.4 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság szerint a fentiek alapján a biztonsági intézkedéseket végrehajtó légitársaságoknak, repülőtereknek és biztonsági szolgálatoknak világos és közvetlen tájékoztatást kell kapniuk ezekről az intézkedésekről, és – szigorú feltételek mellett – közvetlen hozzáférést kell biztosítani számukra a szabályokhoz. Aligha segíti elő a kiváló minőségű szolgáltatást az, ha a magánkézben levő biztonsági szolgálatok úgy kötelesek alkalmazni a biztonsági intézkedéseket, és bizonyos mértékig felelni is azokért, hogy nincs lehetőségük közvetlenül tájékozódni róluk. A szabályok bizalmas jellege miatt ugyanakkor meg kell határozni, és támogatni kell a bizalmasság tiszteletben tartásának garanciáit. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság szerint továbbá az EK-Szerződés 254. cikkének megfelelően az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzé kell tenni a 2320/2002/EK rendelet végrehajtási jogszabályainak azokat a nem érzékeny részeit, amelyek kötelezettségeket írnak elő, vagy korlátozzák az utasok jogait, továbbá a kötelezettségeket előíró vagy az utasok jogait korlátozó biztonsági intézkedéseket félévente felül kell vizsgálni. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság elismeri, hogy az eltérő kockázati szintek miatt a pontosan meghatározott intézkedések meghozatalának is a tagállamok hatáskörébe kell tartoznia. Ugyanakkor az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság szerint a tagállamok között összehangoltabb megközelítésre van szükség a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelem terén. Továbbá a pontosabban meghatározott – kötelezettségeket előíró vagy az utasok jogait korlátozó – tagállami szintű intézkedéseknek kockázatértékelésen kell alapulniuk, és tekintettel kell lenniük az emberi méltóságra; ezeket az intézkedéseket félévente felül kell vizsgálni, és ezekről az utazóközönséget tájékoztatni kell.

10. A terrortámadások következményei

10.1 Az Európai Közösség egyik célkitűzése a személyek és az áruk szabad mozgása. Az Európai Közösség továbbá elkötelezte magát egy közös közlekedéspolitikára kialakítása, valamint az emberi jogok – köztük az élethez és a tulajdonhoz való jog – védelme mellett.

⁽¹⁾ Eleanor Sharpston főügyész véleménye a C-345/06. sz. ügyben, 2008. április 10., www.curia.europa.eu

10.2 A Cowan-ügyben⁽¹⁾ az Európai Bíróság megállapította, hogy miközben a közösségi jog garantálja a természetes személyek számára, hogy szabadon közlekedhessenek egyik tagállamból a másikba, az adott személy testi épségének – az adott tagállam polgáraival és az ott tartózkodókkal azonos szintű – védelme is ennek a szabadsá jognak a velejárója. Az Európai Unió Tanácsa mindezt a 2004/80/EK tanácsi rendeletben azzal egészítette ki, hogy a bűncselekmények áldozatainak nyújtott kompenzációra irányuló intézkedéseket a fenti célkitűzés elérésének részeként kell tekinteni. Ezeket az elveket kell alkalmazni a polgári légi közlekedés területén elkövetett terrortámadások áldozataival szemben is.

10.3 Az Európai Tanács 1999. október 15–16-i, tamperei ülésén minimumkövetelmények kidolgozását szorgalmazta a bűncselekmények áldozatainak védelme érdekében, különös tekintettel az áldozatok igazságszolgáltatáshoz való hozzáférése és a kártérítéshez való jogra, utóbbiba a jogi költségeket is beleértve.

10.4 Tekintettel arra, hogy a légitársaságok, repülőterek és a biztonsági szektor a kutatáson keresztül jelentős beruházásokat eszközölnek a magas színvonalú szolgáltatásokba, és ezzel hozzájárulnak a társadalom biztonságához, miközben a terrortámadások megelőzése végső soron nem az ő hatáskörük, a terrortámadások áldozatainak nyújtandó kompenzáció kérdésében az Európai Uniónak kell lépéseket kezdeményeznie.

10.5 Jelenleg nem létezik európai szintű szabály a terrortámadás áldozatainak nyújtandó kompenzációról. Az áldozatok sorsa a bírósági eljárások eredményétől, illetve a tagállamok által soron kívül felajánlott megoldásoktól függ. A közös európai szabályozás hiányának egyik következménye az, hogy nemzeti felelősségi szabályokat kell alkalmazni, ami nem elegendő, és nem jelent garanciát a polgárok számára a terrortámadások messzire nyúló következményeivel szemben. Példaként megemlíthető, hogy a kártérítésre igényt tartó áldozatoknak hosszú bírósági eljárásokat kell kezdeményezniük a terroristák ellen, akiket nem könnyű felkutatni, és akik nem feltétlenül rendelkeznek az áldozatok kompenzálásához szük-

séges pénzügyi eszközökkel. Továbbá a különböző szereplők – légitársaságok, repülőterek, magánkézben levő biztonsági szolgálatok – ellen jogi eljárások indulhatnak, és a nemzeti felelősségmegosztási rendszer alapján akár korlátlan felelősség is hárulhat rájuk. A meglévő biztosítási megoldások nem kielégítőek: a légitársaságok, repülőterek és magánkézben levő biztonsági szolgálatok magas biztosítási díjak mellett csak korlátozott garanciát nyernek. Ezek a magánszférabeli szereplők nyilvánvalóan nincsenek abban a helyzetben, hogy megfelelően kártalanítsák az áldozatokat, és senki sem kívánja, hogy magánszereplők fizessék meg az állami politikák ellen irányuló cselekedetek árát.

10.6 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság fel kívánja hívni a figyelmet az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 308. cikkére, amely önálló fellépésre hatalmazza fel a Közösséget, amennyiben két feltétel teljesül. Először is, a fellépésnek szükségesnek kell lennie ahhoz, hogy a Közösség valamely célkitűzése megvalósuljon; másodszor pedig akkor nyílik lehetőség a fellépésre, ha az EK-Szerződés valamely másik cikkében nem biztosítja az ehhez szükséges hatásköröket.

10.7 Mindezt szem előtt tartva az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság lehetséges megoldásként azt javasolja, hogy az EU az Európai Közösséget létrehozó szerződés 308. cikke alapján kezdeményezze a terrortámadások áldozatainak kártalanítását. Közösségi fellépés szükséges ugyanis a személyek és áruk szabad mozgásának biztosítása, a légiközlekedési rendszer működé- sének megóvása, valamint a polgárok élethez és tulajdonhoz való jogának védelme érdekében.

10.8 Ebben a véleményben az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság más ágazatok (pl. nukleáris energia, tengerészet stb.) esetében követett elvek alkalmazását javasolja az Európai Bizottság és az Európai Unió Tanácsa részére. Közelebbről: szigorú, korlátozott felelősséget, amely egyetlen szereplőre összpontosul, de amelynek fenntarthatóságát hárompillé- rű felelősség-megosztási rendszer védi, amelynek fedezetét egy biztosítás, az összes érdekelt fél által finanszírozott pénzalap, illetve egy állami beavatkozás biztosítja.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 23-án.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI

⁽¹⁾ EB, Ian William Cowan kontra Trésor public, 186/87. sz. ügy, www.curia.europa.eu

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Az EU és a globális élelmezési kihívás

(2009/C 100/08)

A Tanács francia elnöksége az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság elnökének, Dimitris DIMITRIADISnak küldött 2007. október 25-i levelében az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján felkérte az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, hogy dolgozzon ki feltárási véleményt a következő tárgyban:

Az EU és a globális élelmezési kihívás.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 2008. október 8-án elfogadta véleményét. (Előadó: Seppo KALLIO.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. október 21.–23-án tartott, 448. plenáris ülésén (az október 22-i ülésnapon) 73 szavazattal 11 ellenében, 27 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB úgy véli, hogy az Uniónak értékelnie kellene a hosszú távú mezőgazdasági és kereskedelmi politikai célkitűzéseket, és meg kellene vizsgálnia, hogy az EU-ban és az egész világon a megváltozott körülmények között biztosított-e az élelmiszerellátás.

1.2 Az EU-nak az Unió minden régiójában jövedelmező termelést biztosító agrárpolitika kiemelt kérdéseként kell kezelnie az élelmiszer rendelkezésre állását: a KAP állapotfelmérésének ki kell térnie erre.

1.3 Az élelmiszer-termelésnek prioritást kell élveznie az energiatermeléssel szemben. A növényi alapú energiatermeléshez olyan növényeket és biomasszát kell felhasználni, amelyek eredendően nem alkalmasak élelmiszer-előállításra.

1.4 A méltányos termelői árak mind az EU-ban, mind világszinten stabil alapot teremtenek az elégséges élelmiszerellátáshoz az elsődleges termelés és a feldolgozás szintjén is.

1.5 Olyan agrárkereskedelmi szabályozásra kell törekedni, amely minden országban és minden körülmények között biztosítja az élelmiszer-ellátást. A fejlődő országoknak olyan előnyöket kell biztosítani, amelyek hozzájárulnak a hazai termelés megerősítéséhez.

1.6 Az EU-nak fokoznia kell az együttműködést és a fejlődő országok élelmiszerláncainak korszerűsítéséhez és hatékonyabbá tételéhez nyújtott támogatást.

1.7 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy az Uniónak meg kell erősítenie a fejlődő országok termelői és piaci szervezeteinek

működését, és ezáltal támogatnia kell az élelmiszer-ellátás alapjait. A fejlődő országok mezőgazdasági termelőinek szánt egymilliárd eurós támogatásra tett javaslatot végre kell hajtani.

1.8 Az EU-nak határozottabban elő kell mozdítania az új technológiák, többek között a biotechnológia fejlesztését, hogy a termelési gyakorlatban is alkalmazni lehessen őket.

1.9 A jövőbeli stratégia részeként javítani kell az élelmiszer-termékek minőségét, továbbá átlátható eredetmegjelölésekkel és a fogyasztók tájékoztatása révén növelni kell a termékbiztonságot.

1.10 Az élelmiszerek fogyasztói árát nem szabadna mestersegesen csökkenteni, az árkompenzációt ehelyett szociálpolitikai eszközökkel kellene megoldani.

1.11 A szegénység felszámolásához először is az ENSZ-nek és egyéb nemzetközi szervezeteknek elsőrendű prioritásként kellene kezelniük az élelmiszer-termelést.

1.12 Az élelmiszerek rendelkezésre állásának biztosítása érdekében világszintű, készletezésre kötelező programot kellene létrehozni az EU-ban már kialakított kőolaj-készletezés mintájára.

1.13 Az ellátásbiztonság megteremtése érdekében az Unióban jobb alapvető készletezési rendszerre van szükség a legfontosabb termékek és inputtermékek (fehérje, műtrágyák, vetőmagok, peszticidek) tekintetében, és határozott intézkedésekkel erősíteni kell a tagállamok, az Unió és a kereskedelmi szereplők együttműködését.

1.14 Az élelmiszerellátás biztosítása érdekében az Unióban és különösen a fejlődő országokban bővíteni kell a szakképzést, hogy jobban meg lehessen felelni az élelmiszerválság állította új kihívásoknak.

1.15 Az EGSZB úgy véli, hogy az EU-nak mezőgazdasági és halászati közös vállalkozásokat kellene alapítania a fejlődő országokkal ezek gazdasági feltételeinek javítása érdekében.

1.16 Az EGSZB azt javasolja, hogy az Európai Bizottság tegyen javaslatokat arra, hogy a tagállamok ruházzanak be többet a K+F-be és az innovációba a halászat és különösen az oceanográfiai kutatást végző hajók építésének és üzemeltetésének terén. Az ezek segítségével készülő tanulmányok és az így végzett munka ugyanis lehetővé tenné egyrészt a fenntartható halászatot és annak fejlesztését, másrészt pedig az élelmezés, illetve a társadalmi-gazdasági feltételek javítását a kevésbé fejlett országokban.

2. Bevezetés

2.1 Az európai polgárok egészsége, valamint a jövő miatti aggodalmaik, a mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek árának közelmúltbeli erőteljes emelkedése és általában a globális élelmiszerhiány sürgető kérdése a társadalmi viták középpontjába emelték a globális élelmezési kihívások kérdését. A mezőgazdasági és élelmiszer-ágazatban a nyersanyagok ára az 1970-es évektől kezdve folyamatosan csökkent. Az elmúlt három évben hozott kiigazító intézkedések kedvező változást hoztak, amely azonban nehézségeket eredményezett az élelmiszer-ellátás leggyengébb láncszeme, azaz a fogyasztó számára. A fogyasztóknak azzal kell szembesülniük, hogy egyes alapvető élelmiszerek árai esetenként sokkal magasabbak a termelőknek kifizetett áránál. Igaz ugyan, hogy az európai mezőgazdaság egy része hasznot tudott húzni az áremelésből, hangsúlyozandó viszont az európai állattenyésztők kritikus helyzete, amelyben nem képesek megfékezni a takarmányárak emelkedését, illetve azt a fogyasztói árakban érvényesíteni. Ebben a véleménytervezetben az Európai Unió szemszögéből értékeljük az élelmezési kihívásokat, és átfogóbban megvizsgáljuk az uniós fellépések társadalmi hatásait⁽¹⁾.

2.2 Elemzésünk középpontjában az élelmiszer-ellátás és az ellátás biztonsága áll. Célunk az, hogy azonosítsuk a globális kihívásokat és olyan lehetőségeket javasoljunk, amelyek révén meg lehet felelni ezeknek a kihívásoknak. A drasztikus piaci változások radikális megjegyzéseket váltottak ki: számos testület még a mezőgazdasági és élelmiszerügyi kérdések WTO-tárgyalásuktól való függetlenítését, uniós szinten pedig a termeléshez kötött támogatások visszaállítását is javasolta. Végül megvizsgáljuk, hogy ezek a kihívások és lehetséges megoldások miként érintik a legfontosabb társadalmi kérdéseket: mit jelentenek az európai fogyasztók, illetve a fejlődő országok hosszú távú élelmiszer-ellátása szempontjából, és hogyan járulnak hozzá a vidék dinamizmusához.

⁽¹⁾ A vélemény kidolgozása kapcsán az EGSZB 2008. szeptember 22-én meghallgatást tartott a mezőgazdasági és élelmiszerárak jövőbeli alakulásáról.

2.3 Először röviden áttekintjük az uniós mezőgazdasági és élelmiszer-termelés és -politika fejlődését, és felvázoljuk a mezőgazdasági és élelmiszer-termelés működésének jelenlegi uniós keretét. Ezután megvizsgáljuk a jelenleg érvényben lévő keret fejlesztését kikényszerítő jelentősebb külső tényezőket. Ennek alapján összefoglaljuk az Unió mezőgazdaságának és élelmezésének jövője előtt álló legfontosabb kihívásokat és a rendelkezésre álló lehetséges fellépési modelleket. Végül pedig értékeljük ezeket a modelleket és azt, hogy milyen szerepet játszik az EU a világ élelmiszer-ellátásában, mind termelőként, mind pedig fogyasztóként.

3. Az EU agrár- és élelmiszer-politikája és az ágazat fejlődése

3.1 Az EGK és az EU élelmiszer-ipari célkitűzései, az ágazat és a piacok fejlődése

3.1.1 Az EU-ban a mezőgazdasági és élelmiszer-termelés évtizedeken keresztül a többi társadalmi fejlemény szerint alakult. Eleinte a termelés mennyiségére helyezték a hangsúlyt, ennek következtében már az 1980-as években jelentős exportálandó többlet jelentkezett. Ezzel egy időben jelentkeztek a mezőgazdasághoz kapcsolódó környezetvédelmi problémák, trágyaterítési problémák az intenzív gazdálkodású területeken, vízellátási gondok stb.

3.1.2 Az intenzív termelésre és a környezetvédelmi problémákra válaszul kialakult a biogazdálkodás, amely a termékek megkülönböztetésének egyik példája – egyes fogyasztói csoportok készek magasabb árat fizetni az olyan termékért, amelyet környezetbarátnak minősülő eljárással termeltek. Az 1990-es évek az állatbetegségek és zoonózisok évtizede volt – a kergemarhakór és a sertéspestis megrendítette az EU szarvasmarha-tenyésztési ágazatát és élelmiszer-ellátási rendszerét. Az élelmiszer-ellátás területén fontossá vált az élelmiszerek biztonsága, és számos országban a korábbinál több erőforrást fordítottak többek között a szalmonella elleni küzdelemre és megelőzésére.

3.1.3 A fent említett problémák és a megoldásukat célzó fellépések hozzájárultak az EU agrár- és élelmiszer-politikájának a kialakításához. Az elmúlt években felmerült aktuális kérdések egyike a mezőgazdasági nyersanyagokból előállított bioenergia, más szóval a mezőgazdaság mint a bioenergia nyersanyagforrása.

3.1.4 Szintén felmerült az élelmiszerek minősége és annak népegészségügyi jelentősége – fontos vitatéma, hogy az élelmiszerek összetétele és az élelmiszeripar milyen mértékben felelős a nyugati országokban egyre súlyosbodó elhízási problémákért. Az élelmiszer-iparnak figyelembe kell ezt vennie többek között a terméktervezés és az értékesítés során, csakúgy, mint a fogyasztóknak fogyasztási döntéseik során. A fogyasztók tájékoztatása révén támogatni kell a felelősségteljes fogyasztást.

3.1.5 Jelenleg égető kérdést jelent az élelmiszerek, valamint a mezőgazdasági alapanyagok és végtermékek erőteljes áremelkedése, ennek tartóssága és a globális élelmiszer-ellátásra és a szegények életkörülményeire gyakorolt hatásai. A döntéshozóknak mérlegelniük kellene a piaci változásokat is – vajon az alacsony és folyamatosan csökkenő árakkal jellemzett piacokra tervezett politikai intézkedések az új körülmények között is érvényesek-e?

3.2 Az EU agrárpolitikájának változásai, valamint a halászat

3.2.1 Az EU agrárpolitikája az erős belső piacokra és a piacszabályozó támogatási rendszerekre alapul, melyek célja az, hogy minden országban és minden körülmények között stabil élelmiszer-ellátást biztosítson. Az EU agrárpolitikája az európai agrármodellen alapul, amely védi a mezőgazdaság sokoldalúságát, és még az olyan területeken is lehetővé teszi a gazdálkodást, ahol ehhez kedvezőtlenek a körülmények. A cél jó minőségű és biztonságos, ugyanakkor megfizethető élelmiszerek termelése az uniós fogyasztók számára.

3.2.2 A globalizáció részeként az agrárpolitika nemzetközivé válása az EU közös agrárpolitikájának reformja elé is új kihívásokat támasztott. Komoly kihívásokat jelentett az egyre élesedő verseny és a mezőgazdasági termelők jövedelmét érintő politika alakítása szempontjából. Az agrárpiaci problémák régóta a termékek alacsony árából eredtek, és az uniós agrárreformok megpróbálták ezt orvosolni.

3.2.3 Az 1999-es és a 2003-as agrárreformok piacorientáltabb rendszert eredményeztek, mivel eltörölték az intervenciósi rendszereket, csökkentették az adminisztratív költségeket, és a közvetlen támogatásokat függetlenítették a termelés mennyiségétől. Ezt követően megreformálták számos termék piacszervezését is, ami az uniós termelők egy részét hátrányosan érintette. Az EU ezekre a változásokra építette a WTO aktuális kereskedelmi tárgyalási fordulóján elérendő céljait.

3.2.4 Az EU jelenleg végzi a KAP úgynevezett állapotfelmérését, amely alkalmas adhat az agrárpolitika kiigazítására. A vizsgálat fő célja a 2003-as KAP-reform végrehajtásának értékelése, és a reformfolyamat azon kiigazításainak vizsgálata, amelyek szükségesnek tűnnek a politika további egyszerűsítése érdekében, lehetővé teszik az új piaci lehetőségek megragadását, és felkészítik a KAP-ot a piacon és a társadalomban felmerülő új kihívásokkal való szembenézésre. Az állapotfelmérésre éppen akkor kerül sor, amikor az agrártermékek világpiaça igen ingatag, és az élelmiszer-kínálat komoly veszélyben forog.

3.2.5 A mezőgazdaság mellett a halászat is fontos szerepet játszik élelmiszer-ellátásunkban. A globális halászati és akvakultúra-ágazat termelése 2005-ben elérte a 142 millió tonnát, ami 16,6 kilogrammnyi egy főre jutó termelésnek és a világ húsliszt-termelése több mint 15 %-ának felel meg. Ily módon a halászati termékeknek fontos szerepük van az élelmiszer-ellátásban. Emellett a halászat és az akvakultúra-hoz kapcsolódó tevékenységek mind Európában, mind a fejlődő országokban fontos élelmiszer-, munkahely- és jövedelemforrást jelentenek. Az Európai Uniónak arra kell törekednie, hogy a fejlődő országok is a lehető legjobban tudjanak gazdálkodni saját halkészleteikkel.

3.2.6 Az EU-nak tevékenységei során olyan átfogó megközelítést kell hangsúlyoznia, amely egyesíti a halkészletek fenntartható hasznosítását és a szegénység csökkentését, és amely biztosítja a fejlett és a fejlődő országok közti egyensúlyt az alábbi szempontok alapján:

- 1) az Uniónak fejlesztenie kell a helyi fogási módszereket, és támogatnia kell mind a fenntartható és felelősségteljes halászatot, mind pedig az akvakultúra kiterjesztését;
- 2) az Uniónak folytatnia kell a halászati termékek behozatalának, valamint az élelmiszer-biztonsági és fogyasztóvédelmi gyakorlatoknak a megerősítését;
- 3) az Uniónak támogatnia kell az európai halászati közösségek által a harmadik országok vizein folytatott halászatot, amennyiben ez nem sérti ezen országok és lakosaik érdekeit;
- 4) az óceánok és a tengerek a Föld természeti erőforrásait rejtik és a világörökség részét képezik. Az Európai Uniónak biztosítania kell, hogy sem saját, sem más országok vizein ne folytasson túlhalászt.

3.3 Az EU agrár- és élelmiszer-politikájára ható külső tényezők

3.3.1 Az EU agrár- és élelmiszer-politikai kerete az elmúlt ötven év során nemcsak saját céljai és lehetőségei, hanem külső hatások következtében is a fent vázoltak szerint alakult. A politika változását és fejlődését előidéző külső tényezők elsősorban az EU kereskedelmi politikájában – a WTO jelenleg zajló dohai fordulója –, a technológiai fejlődésben, a környezetvédelmi kihívásokban és az élelmiszer-piaci trendekben keresendők.

3.3.2 A WTO keretein belül folyó többoldalú kereskedelmi tárgyalások dohai fordulója már közel hét éve tart. A tárgyalások – bár részeredményeket sikerült elérni – összességében véve nagyon lassan haladnak. Az EU igen tevékenyen részt vett a számos kérdéskört átfogó tárgyalási folyamatban. Egyes országoknak nem állt érdekében, hogy a tárgyalások eredményre vezessenek. Az EU jelentős engedményeket tett többek között a mezőgazdaság, az ipar és a fejlődő országokat érintő kérdések területén. A nemzetközi kereskedelmi rendszer működése érdekében fontos volna, hogy a tárgyalások eredménnyel járjanak.

3.3.3 Az agrárkereskedelem mindig is nehéz tárgyalási terület volt, mivel a legtöbb ország az alapvető biztonságra hivatkozva védi a saját termelését. Másrészt a tárgyalások résztvevői között vannak kiemelkedően nagy exportőrök, akik ennek ellenére nem akarják megnyitni piacukat a külföldi áruk előtt. Az EU bizonyos termékekből jelentős mennyiséget exportál, ugyanakkor a világ legnagyobb élelmiszer-importőre. Az Európai Unióban 2007-ben az élelmiszer-ipari termékek kivitele elérte az 54,6 milliárd eurót, az importált feldolgozott élelmiszerek értéke pedig 52,6 milliárd euró volt.

3.3.4 Ha a dohai forduló tárgyalásai a közeljövőben sikeresen lezárulnak, az új helyzet elé állítja az uniós agrárpiacokat. A jelenlegi állás alapján az exporttámogatásokat 2014-ig megszüntetik, és a védvámokat több mint 50 %-kal csökkentik. Ez az Unió agrárágazata számára több mint 20 milliárd eurónyi gazdasági veszteséget jelenthet. Az agrárárak közelmúltbeli emelkedése befolyásolja a kereskedelmi struktúrát és a tárgyalási eredmények hatásait.

3.3.5 Az EU számos jelentős, az agrárkereskedelemhez kapcsolódó, úgynevezett nem kereskedelmi tényezőt is felvetett, ilyenek például a környezetvédelmi és szociális normák vagy az állatjólét. Ezekkel a javaslatokkal sajnos nem sokra jutott. Egységesíteni kellene a termelési szabályozást és normákat, hogy az agrárkereskedelemben mindenki egyenlő esélyekkel vehessen részt.

3.3.6 A tárgyalások során az EU jelentős engedményeket tett a legszegényebb fejlődő országoknak, például engedélyezte a vámmentes behozatalt, ami a várakozások szerint javítja a fejlődő országok agrárkereskedelmi lehetőségeit. Ugyanilyen fontos, hogy a fejlődő országok saját mezőgazdasági termelését is támogatják erőforrás-kiegészítés, preferenciális elbánás és technikai segítségnyújtás biztosítása révén. Az Uniónak a fejlődő országok saját, hazai piacra való termelésének, valamint a vidéki szereplők szerveződésének támogatására irányuló kezdeményezéseket is támogatnia kellene. Az egyes fejlődő országok kereskedelmi feltételei igen eltérőek, és ezt figyelembe kell venni az új kereskedelmi szabályozás kialakításakor.

3.3.7 A mezőgazdasági termékek világgpiacán a közelmúltban végbement radikális változások hatást gyakorolnak az élelmiszer-kereskedelemre és annak szerkezetére. Ha az árnövekedés tartós lesz, az közvetve kihat az új kereskedelempolitikai megállapodásokra és feltételekre is. Az EU el is kezdte kibővíteni a számos kereskedelmi partnerével kötött kétoldalú kereskedelmi megállapodásokat, egyrészt a nehézkes többoldalú tárgyalások, másrészt a például az élelmiszer- és energiapiacokon végbemenő gyors változások miatt. A cél olyan megállapodás és intervenció mechanizmus létrehozása, amelyekkel enyhíthetők a termékár-ingadozások és egyensúly teremthető a piacokon.

3.4 A környezet változása és a technológiai fejlődés

3.4.1 Környezetvédelmi kérdések

3.4.1.1 A környezeti tényezők közül a legfontosabbak az éghajlatváltozás okozta változások, és különösen a miatta meghozott politikai intézkedések. Az éghajlatváltozás azt jelenti, hogy megváltoznak a föld éghajlati viszonyai, és a termelésnek alkalmazkodnia kell az új feltételekhez, ami nem kedvez a mezőgazdaság termelékenységének. Emellett a politikai intézkedések is közvetett hatást gyakorolnak: az éghajlatváltozás lassítását célzó fellépések megkövetelik a termelési struktúrák és technológiák megváltoztatását, ami szintén csökkenti a termelékenységet. Az éghajlatváltozás a mezőgazdaság mellett az élelmiszeripar lehetőségeire és jövedelmezőségére is erőteljes hatást gyakorol.

3.4.1.2 A mezőgazdaságra alapuló bioenergia-termelés szintén külön említést érdemel. Az élelmiszerpiacok már erőteljesen függenek az energiapiacoktól, mivel a bioenergia-termelés és az élelmiszer-termelés ugyanazokért a nyersanyagokért versenyez, és mivel a mai mezőgazdasági termelés erősen támaszkodik a fosszilis üzemanyagok felhasználására. A verseny miatt az energiapiaci árak alakulása és e piacokat érintő politikai intézkedések közvetlenül kihatnak az élelmiszerpiacokra.

3.4.1.3 Az élelmiszerek előállítására alkalmas nyersanyagok bioenergia-nyersanyagként történő felhasználása növeli a mezőgazdasági termékek iránti keresletet és így az árukat is.

3.4.1.4 Az üvegházhatás mint a legfontosabb környezeti szempont sok más kérdést háttérbe szorít, ezek közül azonban nagyon fontos a biológiai sokszínűség mint globális kérdés. Az EU-ban a védett területek, valamint az őshonos állat- és növényfajok megőrzésének egyre fontosabb célja a sokszínű génállomány megővése egyrészt a termelés részeként, illetve azzal párhuzamosan, másrészt a génbank szerepének betöltése végett. Európán kívül alapjában véve ugyanezek a szükségletek jelentkeznek, viszont a faji sokszínűség nagyobb, a védelemre fordítható gazdasági erőforrások pedig csekélyebbek lehetnek.

3.4.1.5 A biológiai sokszínűsége túl a fertőző állatbetegségek és zoonózisok, valamint az özönfajok olyan problémát jelentenek, amelyek jelentősége a nemzetközi kereskedelem, közlekedés és együttműködés mellett rohamosan növekszik. Uniós szinten az ilyen biológiai védelemi (*biosecurity*) problémák közül valószínűleg a legismertebbek a sertéspestis, a BSE, a száj- és körömfájás és a szalmonella, világszinten pedig a madárinfluenza-járvány kelt aggodalmat. A betegségek és a kártevők bár különbözőképpen terjednek, a közös az bennük, hogy közvetve vagy közvetlenül hatást gyakorolnak az élelmiszer-termelésre, és bizonytalanra teszik a fogyasztók vásárlási döntéseit. Emellett pedig hosszú távon jelentősen gyengítik az ellátásbiztonságot is.

3.4.2 Új technológiák

3.4.2.1 A mezőgazdasági termékek mint bioenergia-nyersanyagok iránti kereslet növekedése elsősorban a környezeti kockázatok enyhítését szolgáló intézkedéseknek, valamint a technológiai fejlődésnek tudható be. A biotechnológia számos új lehetőséget kínál a termelés és a termékfeldolgozás hatékonyságának a növelésére mind az élelmiszerpiacokon, mind pedig a nem élelmiszertermékek piacán. Az energiaágazatban a keményítőalapú bioenergia mellett a cellulózalapú bioenergia-termelés is kezd piacképesé válni.

3.4.2.2 A biotechnológiai innovációnak köszönhetően számos új termelési mód jelent meg. A biotechnológiai fejlődés jelentős előrelépésnek tekinthető a termelés hatékonyságának növelése szempontjából, és kutatás-fejlesztési tevékenységekkel támogatni kellene. Az előnyök mellett figyelembe kell venni a lehetséges környezeti és egészségi kockázatokat is. Az a probléma, hogy számos esetben ma még nem ismerjük pontosan a biotechnológiai alkalmazásoknak az állatok, növények és az ökoszisztémák egészségére gyakorolt esetleges mellékhatásait.

3.4.2.3 A megfelelő adatok hiánya, valamint a modern biotechnológiai alkalmazások egészségre és környezetre gyakorolt mellékhatásait kimutató tanulmányok befolyásolták a fogyasztók gondolkodásmódját a biotechnológiai alkalmazások bevezetésével kapcsolatban. A fejlesztési tevékenységek során komolyan figyelembe kell venni a fogyasztók véleményét és aggályait is, és a forgalmazott termékeket megfelelően címkézni kellene.

3.5 Az élelmiszer-piaci árak alakulása

3.5.1 Az elmúlt két év során a mezőgazdasági termékek és egyben sok fontos alapélelmiszer ára erőteljesen emelkedett. Ennek oka a népességnövekedés miatt bővült kereslet, az energiaárak növekedése, a globális készletek apadása és az, hogy

ennek következtében a mezőgazdasági termékek befektetési és spekulációs célpontként az érdeklődés középpontjába kerültek, valamint az éghajlati viszonyok – a hirtelen jött, helyi csapások csakúgy, mint a tartósabb változások veszélye.

3.5.2 Az előrejelzések alapján nehéz megmondani, hogyan alakulnak a piacok a jövőben. Az elmúlt hónapok árcsökkenéséből nem derül ki, hogy az árak végül majd milyen szinten állapodnak meg. Az árváltozások hatása mindenesetre nyilvánvaló a fejlődő országokban, és a fejlett országokban, így az EU-ban is érezhető.

3.5.3 Az EU-ban a magasabb világpiacon árák miatt kialakult az a nézet, hogy az agrár- és élelmiszerpolitikában a korábbinál némileg nagyobb a mozgástér. Az élelmiszerek vásárlói gyors áremelkedést tapasztalnak, és ez már az uniós tagállamok összinflációjában is érezteti a hatását. A fejlődő országokban egyértelműen hasonló, bár súlyosabb a helyzet: az utóbbi időkben számos országból még az élelmiszerhiány és -árak miatt kitört zavargásokat is jelentettek. Ugyanakkor az is kiderült, hogy az áremelkedésnek kedvező hatása is van a termelés bizonyos ágazataira: számos esetben évek óta először most a helyi termelők is versenyre tudnak kelni a világpiacon áron értékesített importélelmiszerekkel. Hosszú távon ez az élelmiszer-termelés bővüléséhez vezethet, és a helyi népességnek is lehetőséget adhat a termelésre. Ennek sikere azonban olyan gazdasági fejlődést feltételez, melynek köszönhetően a fogyasztók rendelkeznek az élelmiszer-beszerzéshez szükséges jövedelemmel.

3.5.4 Az élelmiszerek világpiacon árának emelkedése önmagában növelheti a megtermelt élelmiszer mennyiségét. Ennek ellenére az áremelkedés még súlyosbíthatja is a globális éhínség problémáját, mivel a szegények egyre nehezebben tudják megvásárolni a létfontosságú élelmiszereket, különösen akkor, ha a terméshozam egyre nagyobb részét nem élelmiszertermékek előállítására használják fel. Az új helyzet mindenképpen egyértelműen kihat az egyes országokon belüli jövedelemelosztásra, ezért politikailag érzékeny kérdés. Még nem világos, hogy a világszervezetek hogyan viszonyulnak a jövőbeli fejleményekhez.

3.5.5 Természetesen nem csak a végtermékek piacáról van szó – a végtermékek árának emelkedésével az alapanyagok ára is emelkedni szokott, és fordítva. Most is ez a helyzet: az energia- és műtrágyaárak emelkedtek, így a mezőgazdasági termelőknél maradó jövedelem nem feltétlenül több, mint korábban. Ha az élelmiszeripar nem képes megtartani saját viszonylagos részesedését a végtermék árából, a megemelkedett nyersanyagárak őt is sújtani fogják.

3.5.6 Az árak emelkedése a számos különféle tényező által teremtett új piaci egyensúlyt tükrözi. Gyakorlatilag tükrözi a világ élelmiszeriparának globális ellátási és működési biztonságát, azaz hogy el tudja-e látni az embereket a szükségleteiknek megfelelő élelmiszerral. Korábban már többször megállapították, hogy a világban jelentkező éhezés nem a termelési lehetőségek korlátozottságában, hanem a nemzeti és nemzetközi politikában gyökerezik. A közeljövőben ezt a következtetést felülvizsgálják: vajon a folyamatos népességnövekedés, az éghajlatváltozás, az új nem élelmiszer-jellegű termékek és közvetve a fosszilis energiaforrások kimerülése megváltoztatják-e a helyzetet oly módon, hogy a jövőben az élelmiszerhiányt már nem lehet pusztán a politikára fogni, hanem egyre inkább az általános termelési lehetőségek korlátozottsága is okolható lesz.

3.5.7 Az alapvető élelmiszerek árainak alakulásával kapcsolatos problematika kezeléséhez a kérdést lelkiismeretesen meg kell vizsgálni a maga bonyolultságában, ugyanis az árképzést az élelmiszeripari értéklánc teljes hosszában feltétlenül átláthatóvá kell tenni. Ezzel kapcsolatban a kormányoknak arra kell törekedniük, hogy javítsák az árak nyomon követhetőségét oly módon, hogy megfelelő ellenőrzéseket alkalmaznak bizonyos gazdasági szereplők visszaéléseinek felderítésére, és intenzív felvilágosító munkát folytatnak annak érdekében, hogy a fogyasztókat megbízható, teljes körű információkhoz juttassák.

3.6 *Az élelmiszerek minősége, biztonságossága és táplálkozási tulajdonságai*

3.6.1 Az élelmiszerpiacokon az élelmiszerek mennyisége mellett azok minősége, biztonságossága és táplálkozási tulajdonságai, valamint a fogyasztói preferenciák is fontos tényezők. Az élelmiszerek biztonságosságát előírásokkal szabályozzák, melyeket az Unió élelmiszerügyi hivatala, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EFSA) felügyel.

3.6.2 A táplálkozás önmagában is összetett fogalom. A fogyasztók választását nemcsak az egészségtényezők, hanem a kultúrához kötődő magatartásformák is befolyásolják. A termékek népegészségügyi vonatkozású tulajdonságai és az, hogy ezekért ki a felelős, állandó vita tárgyát képezi, és a piaci szereplők még nem jutottak megegyezésre a kérdésben.

3.6.3 A fogyasztói preferenciák olyan személyes értékítéleteken és nézeteken (pl. biotermelés), valamint kulturális tényezőkön alapulnak, amelyek nem összevethetők. Ennek ellenére nem szabad alábecsülni az élelmiszerpiacokra gyakorolt hatását.

3.7 *A fogyasztó helyzete és szerepe*

3.7.1 A felelősségteljes fogyasztói magatartást és a fenntartható fogyasztást, ideértve az újrafelhasználást is, általános magatartásformává kell tenni. Ez az ellátási lánc szereplőire és a

fogyasztókra egyaránt vonatkozik. A cél elérését segítené a széles körű társadalmi párbeszéd.

3.7.2 Az európai fogyasztó magától értetődőnek tartja, hogy minőségi és megfizethető élelmiszer kerül az asztalára. Az ár mellett az is fontos a fogyasztók számára, hogy szabadon és sokféle termékből választhassanak. Az élelmiszer-biztonságból az emberek általában nem hajlandók engedni.

3.7.3 A gyakorlatban azonban számos fogyasztó a termékek kulturális jelentősége miatt enged a termékbiztonságból, és a termékek különleges tulajdonságai is számos fogyasztó számára fontosak – például a környezetbarát termelési mód vagy a genetikailag módosított nyersanyagok felhasználása befolyásolja azt, hogy a fogyasztók mennyit fizetnek egy adott termékért.

3.7.4 A minőséggel kapcsolatos kérdések a tájékoztatás-iránymutatás fontosságát hangsúlyozzák – a termelési eljárások és inputanyagok kockázatainak és előnyeinek jelentőségéről tájékoztatni kell a fogyasztókat, elmagyarázva, hogyan lehet felmérni a termékekkel kapcsolatos kockázatokat – a mindent fekete-fehérnek beállító, meddő vitákból tovább kell lépni úgy, hogy a fogyasztók maguk is mérlegelni tudják a különféle tulajdonságok előnyeit és hátrányait.

3.7.5 A fogyasztó számára életbevágóan fontos tudni, hogy min alapul az a minőség, ami alapján ő terméket választ. A fogyasztóknak a termékek minőségéről szóló információkhoz való könnyű hozzáférése a bizalom megteremtésének az alapfeltétele. A fogyasztók számos alkalommal kérték többek között azt, hogy az európai élelmiszerek esetében is állítsák vissza a származási ország megjelölését. Az európai termékek a fogyasztók tájékoztatásának és a nyitottságnak köszönhetően jól szerepelnek az uniós piacokon. A fogyasztóügyi politika figyelembevétele alapeleme az élelmiszertermelés jövőbeli fejlesztésének.

3.8 *Fejlesztéspolitika és élelmiszer-termelés*

3.8.1 A világban tapasztalható éhínség olyan probléma, melynek felszámolására a nemzetközi fórumokon már számos politikai döntést hoztak, a legutóbbi példát erre a millenniumi célkitűzések képviselik. Mostanáig igencsak szerény konkrét eredmények születtek. Az éhezők száma továbbra is emelkedik, világszerte mintegy egymilliárdot tesz ki. Az agrártermelés bővítése nem tudott lépést tartani a népességnövekedéssel, és az élelmiszertermelés újraelosztását sem sikerült világszinten megoldani. Az EU mind a nemzetközi szervezetek, mind a fejlődő országokkal fenntartott kétoldalú kapcsolatok keretében részt vesz ezekben az erőfeszítésekben. Igyekszik aktívan részt venni mind a fejlesztési együttműködésben, mind a kereskedelmi politikában azzal a céllal, hogy javuljon a fejlődő országok élelmiszer-termelési helyzete.

3.8.2 Az élelmiszer-biztonságot a nemzetközi fejlesztési politika kiemelt kérdéseként kell kezelni annak érdekében, hogy csökkenteni lehessen a szegénységet. Az élelmiszer-termelés fejlesztése a fejlődő országok nemzeti politikájának központi elemét kell hogy képezze. A fejlődő országoknak ki kell alakítaniuk a saját nemzeti agrárpolitikájukat, ami megteremti a saját polgáraik alapélelmiszer-ellátása megszervezésének a feltételeit.

3.8.3 A cél eléréséhez a fejlődő országok számára biztosítani kell a megfelelő oktatási, tanácsadási és kutatási erőforrásokat. A nemzetközi közösségnek és az EU-nak több erőfeszítést kell tenniük, hogy ezeket a célkitűzéseket beépítsék fejlesztéspolitikai programjaikba.

3.8.4 A fejlődő országok mezőgazdasági termelőit támogatni kell, hozzásegítve a termelői szervezeteket a saját termelés, értékesítés és feldolgozás fejlesztéséhez, valamint piaci helyzetük megerősítéséhez. A fejlődő országok termelési feltételei javításának részeként hatékonyabban kell kezelni a különböző kockázatokat. A termelés mellett figyelmet kell szentelni a szociális kérdéseknek, a gyermekek iskoláztatásának és az erre irányuló ösztönzésnek is. Az ENSZ-rendszernek is határozottabb lépéseket kell tennie az élelmiszer-ellátás javítására.

3.8.5 A kereskedelmi politika terén valódi lehetőséget kell biztosítani a fejlődő országoknak saját „környezetbarát támogatási rendszerük” kidolgozásához. E cél eléréséhez szükséges, hogy a fejlődő országok közigazgatásának átadjuk a kereskedelmi szabályok és rendszerek felállításához szükséges szaktudást. Az EU tovább erősíthetné a fejlődő országokbeli szaktudás fejlesztésében játszott szerepét. Az egyes fejlődő országok egyértelműbb csoportosítása (pl. legkevésbé fejlett országok kontra nagy exportáló országok) javítaná a legszegényebb országok helyzetét. A WTO-tárgyalások során az EU igyekezett előmozdítani ezeket a célkitűzéseket.

4. Az EU fellépési lehetőségei és az ezeket korlátozó tényezők

4.1 Az utóbbi néhány évtized során az Unió problémái és az élelmiszertermeléshez kapcsolódó fő vitatémái sokat változtak: a túlermelést felváltották a környezeti problémák, az állatjólét, majd később az állat- és humán-egészségügyi problémák és a népegészségügy került előtérbe. Elképzelhető, hogy a jövőben – és nem feltétlenül kell messzire tekinteni – visszatérünk a gyökerekhez: Európában ismét az élelmiszerhiány és az árak szintje lesz a fő beszédtema, amint az már az utóbbi néhány évben is tapasztalható volt.

4.2 Ugyanakkor az EU nyilvánvalóan nem egy sziget. A fejlődő országokban továbbra is a szegénység és a velejáró problémák jelentik majd a legkomolyabb gondot, és a világban tapasztalható éhezés nem szűnik meg a közeljövőben. Az EU-nak továbbra is felelősséget kell vállalnia a szegénység felszámolásában.

4.3 A legalapvetőbb problémát az Unióban – és az élelmiszeriparban is – az energia rendelkezésre állása jelenti. Az élelmiszeripar a mai formájában jelentős mennyiségű energiát használ fel, és mint ilyen, energiaellátási biztonságot igényel. A másik fontos korlátozó tényező – különösen globális szinten – a víz. Ezek rendelkezésre állásáról gondoskodni kell.

4.4 Számos lehetőség közül választhatunk. Az EU növelheti mezőgazdasági termelésének és halászatának hatékonyságát, de eközben figyelembe kell vennie a környezeti kérdéseket, az állatjólétet és a lakosság egészségét. A termelés hatékonyabbá tétele során az Unió növelheti a termő- és termelési területeinek egységnyi méretét, ennek azonban a környezetvédelmi és állatjóléti követelmények betartása mellett kell történnie – és nem szabad megfélemlíteni a mezőgazdasági termelők megélhetéséről és a vidéki lakosság megtartásáról sem.

4.5 Az EU ellátásbiztonságát növelheti készletezéssel és többek között azzal, hogy sokféle energiaforrásra támaszkodik. A bioenergia-termelést meg kell erősíteni, de oly módon, hogy az ne veszélyeztesse az élelmiszer-kínálatot.

4.6 Az Uniónak továbbá ki kell tartania humanista elvei mellett, és viselnie kell a bevándorlási kérdések és a fejlődő országok problémái terén rá háruló felelősséget, ugyanakkor minimalizálnia kell a szomszédos területeken felmerülő lehetséges konfliktusokat, arra törekedve, hogy az emberek megélhetését saját hazájukban biztosítsa, az EU-n belül és azon kívül is.

Az Uniónak támogatnia kell a fejlődő országok termelőit és azok szerveződését úgy, hogy együtt és egymástól tanulva jobban biztosítani tudják térségeik élelmiszer-ellátását. Az európai termelőknek részt kell venniük a mezőgazdasági termelők közötti együttműködésben. 2008 júliusában az EU elvi döntést hozott arról, hogy a költségvetés mezőgazdasági fejezetéből egymilliárd eurót a fejlődő országokbeli mezőgazdasági termelők gazdálkodási lehetőségeinek javítására fordítanak.

4.7 Fontos ezenkívül a felelősségteljes fogyasztás és az egészséges táplálkozási szokások világszintű kialakítása is: a növényi termékeket előtérbe helyező étrenddel az emberiség jelentősen kevesebb energiát igénylő módon ki tudja elégíteni élelmiszer-szükségleteit, mint nagy mennyiségű állati fehérjén alapuló étrenddel. A termelést illetően fontos az eljárások folyamatos fejlesztése és a tudományos ismeretek bővítése. Az Uniónak mindezen kérdésekben nemcsak saját fellépéseiben, hanem a nemzetközi porondon is kezdeményező szerepet kell vállalnia.

5. **Az ellátás biztonsága – az EU élelmiszer-ellátásának alapja**

5.1 Az alapellátás biztonsága kulcsfontosságú kockázatcsökkentési mechanizmus az élelmiszerek és gyógyszerek kivételes körülmények közötti rendelkezésre állásának biztosítására. Az uniós tagállamok saját ellátásbiztonsági rendszerei igen eltérőek. Az uniós tagság általában a nemzeti ellátásbiztonság gyengülését jelenti, mert az EU úgy véli, a válsághelyzetek kezelése során képes átfogó felelősséget vállalni az ellátás biztonságáért. Az uniós belső piac jó alapot szolgáltat a szóban forgó célkitűzéshez. Az utóbbi években bekövetkezett válsághelyzetek minőségi jellegűek voltak, nem pedig az alapvető árucikkek hiányából adódtak.

5.2 Az ellátásbiztonság egyik legfontosabb célja az élelmiszer-nyersanyagok termelésének biztosítása a mezőgazdaságban. Válság esetén szabályozni és ellenőrizni lehet az élelmiszer-elosztást. Itt központi jelentősége van a mezőgazdaság, a kereskedelem, az ipar, a közigazgatási szervek és egyéb szereplők közötti együttműködésnek.

5.3 Hosszan tartó válságok esetén elengedhetetlen az alapvető mezőgazdasági inputanyagok rendelkezésre állása. Ilyenek például a műtrágyák, energiaforrások például olaj, növényvédőszer, vetőmagok, állatgyógyszerek, víz stb. A jogszabályok értelmében a hatóságoknak gondoskodniuk kell arról, hogy az inputanyagok rendkívüli körülmények között rendelkezésre álljanak. Ez a különféle szereplők közötti egyértelmű munkamegosztást és -tervezést feltételez. A tagállami rendszerek eltérőek, és ellátásbiztonsági felkészültségük szintje változó. Az EU jelenleg új rendszereket dolgoz ki, különösen mivel a különféle nemzetközi kockázatok köre szélesedik.

5.4 Az EU élelmiszerellátásának biztonságához erősebb mechanizmusokra és rendszerre van szükség, hogy az Unió fel tudjon készülni a lehetséges új kockázatokra. Az elegendően nagy és az egész EU-ra kiterjedő készletezési rendszerek alapvetőek az ellátás biztonsága szempontjából. A tagállami és uniós belső piaci szilárd és jól működő mezőgazdasági piacok az ellátás biztonságának alapját képezik. Katasztrófa helyzet bekövetkezése esetén a különféle szereplők biztos és gyors fellépése kulcsfontosságú az ellátás biztonsága szempontjából.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 22-én.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI

MELLÉKLET

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményéhez

A következő módosító indítványokat, amelyeknél a támogató szavazatok száma az összes leadott szavazat több mint egynegyede volt, elutasították.

3.4.2.2. pont

A következőképpen módosítandó:

A biotechnológiai innovációnak köszönhetően számos új termelési mód jelent meg. A biotechnológiai fejlődést egyes vetőmag- és vegyianyag-gyártók jelentős előrelépésnek tekintik, és a termelés hatékonyságának növelése szempontjából, és kutatás-fejlesztési tevékenységekkel támogatni kellene. Az előnyök mellett figyelembe kell venni a lehetséges környezeti és egészségi kockázatokat is, amelyek gondos vizsgálat, továbbá – külön e célt szolgáló pénzeszközökkel finanszírozott – kutatások tárgyát kell, hogy képezzék. Az a probléma, hogy számos esetben ma még nem ismerjük maradéktalanul és pontosan a biotechnológiai alkalmazásoknak az állatok, növények és az ökoszisztémák egészségére gyakorolt esetleges mellékhatásait.

A szavazás eredménye

Mellette: 41, Ellene: 49, Tartózkodott: 18

1.8. pont

A következőképpen módosítandó:

Az EU-nak határozottabban elő kell mozdítania a fenntarthatósági kritériumokhoz igazodó új technológiák, többek között a biotechnológia fejlesztését, hogy a termelési gyakorlatban is alkalmazni lehessen őket. Ami a biotechnológiát illeti, az EGSZB egyetért a Világbank, a FAO és egyéb közintézmények által létrehozott IAASTD véleményével, amely 2008 áprilisában megállapította, hogy az EU-n kívül fellépő világméretű élelmiszer-problémákat nem gén- és biotechnológiákkal, illetve a mezőgazdaság további megszerezésével, hanem elsősorban termelői módszerekkel és biogazdálkodással kell megoldani.

A szavazás eredménye

Mellette: 39, Ellene: 47, Tartózkodott: 19

3.4.2.1. és 3.4.2.2. pont

A következőképpen módosítandó:

- 3.4.2.1 A mezőgazdasági termékek mint bioenergia-nyersanyagok iránti kereslet növekedése elsősorban a környezeti kockázatok enyhítését szolgáló intézkedéseknek, a növekvő világnépességnek, valamint a megváltozott táplálkozási szokásoknak (pl. nagyobb húsfogyasztásnak) a technológiai fejlődésnek tudható be. A biotechnológia számos új lehetőséget kínál a termelés és a termékfeldolgozás hatékonyságának a növelésére mind az élelmiszerpiacokon, mind pedig a nem élelmiszertermékek piacán. Az energiaágazatban a keményítőalapú bioenergia mellett a cellulózalapú bioenergia-termelés is kezd piacépítést végezni.
- 3.4.2.2 Kutatás-fejlesztési tevékenységekkel tovább kellene ösztönözni és támogatni az innovációt az állattenyésztés és a növénytermesztés hatékonnyabbá tételére irányuló környezetbarát és szociális szempontokkal összeegyeztethető módszerek kifejlesztése során. A biotechnológiai innovációnak köszönhetően számos új termelési mód jelent meg. A biotechnológiai fejlődés jelentős előrelépésnek tekinthető a termelés hatékonyságának növelése szempontjából, és kutatás-fejlesztési tevékenységekkel támogatni kellene. Az előnyök mellett figyelembe kell venni a lehetséges környezeti és egészségi kockázatokat is. Az EGSZB egyetért az IAASTD véleményével, mely szerint a világszerte, de legalábbis az EU-n kívül tovább súlyosbodó élelmiszer-problémák csak az adott helyi viszonyokhoz igazodó módszerekkel, tehát termelői módszerekkel, biogazdálkodással stb. és semmiképp sem géntechnológiával oldhatók meg.

A szavazás eredménye

Mellette: 34, Ellene: 53, Tartózkodott: 21

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye A GDP-n túl – a fenntartható fejlődés mércéi

(2009/C 100/09)

2008. január 16–17-én az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy Eljárási Szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján saját kezdeményezésű véleményét dolgoz ki a következő tárgyban:

A GDP- n túl – a fenntartható fejlődés mércéi.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció (ez esetben A Fenntartható Fejlődés Megfigyelőközpontja) 2008. október 8-án elfogadta véleményét. (Előadó: Martin SIECKER.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. október 22–23-án tartott, 448. plenáris ülésén (az október 22-i ülésnapon) 114 szavazattal 2 ellenében, 8 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 A GDP a gazdasági növekedés fontos mutatója, nem jelzi azonban megfelelően azokat az irányokat, amelyet a 21. század kihívásaival való szembenézéshez ki kell tűznünk. Ezért más, kiegészítő mutatókra is szükség van. Erre az eredményre jutott mind az Európai Bizottság által Brüsszelben szervezett, „A GDP-n túl” című konferencia (2007. november 19–20), mind a „Kellemes igazság” című, 2008. január 10-i konferencia Tilburgben.

1.2 A GDP jó eszköz arra, hogy a gazdaság sebességét mérje: jelzi, hogy együttesen milyen intenzitással keresünk pénzt – függetlenül attól, hogy ez hasznos termékeket és szolgáltatásokat eredményez, vagy éppen kárt okoz az embernek és a környezetnek. Elsősorban olyan mércére van szükség, amely azt mutatja, hogy milyen messze vagyunk még a fenntartható és szolidáris gazdaságtól.

1.3 Mivel két különböző dologról van szó – fenntarthatóság és jólét –, a valóságban két mércére van szükség. A fenntarthatóság alapfeltétel; lényege egy egészséges világ most és a jövőben, valamint a nemzedékek közötti szolidaritás. A jólét a társadalmi fejlődésről szól, és célváltozónak tekintendő. A fenntarthatóság szempontjából elégséges, ha biztosíték van arra, hogy életmódunk hosszabb távon és az egész világon folytatható. Ha ez a feltétel teljesül, nem szükséges még nagyobb fokú fenntarthatóságra törekedni. A jóléttel más a helyzet: jólétből inkább több legyen, mint kevesebb, tehát az az ésszerű, ha egyre nagyobb jólétre törekszünk.

1.4 A fenntarthatóság mértékének és alakulásának mérésére szolgál az ökológiai lábnyom, amely hiányosságai ellenére a fenntartható környezeti fejlődés legjobb rendelkezésre álló általános mutatója.

1.5 A lábnyom kitűnő kommunikációs eszköz, és azon kevés mutatók egyike – sőt, talán az egyetlen ilyen – amelyek figye-

lembe veszik fogyasztási és termelési szokásaink (import- és exporttevékenységeink) többi országra gyakorolt környezeti hatásait. Alkalmazása során tovább lehet finomítani, és – ha a jövőben jobb mérési módszert találunk – más eszközzel lehet helyettesíteni.

1.6 Kihívásnak tekinthető azonban a társadalmi fejlődés olyan mutatójának kidolgozása, amely realiztikus módon méri a létminőség különböző szempontjait. Jelen vélemény kizárólag ezzel az életminőség-mutatóval foglalkozik, mivel ilyen – jól működő – eszköz (egyelőre) nem létezik.

1.7 A létminőség gyakorlatban jól alkalmazható és tudományos szempontból megbízható mutatója egyfelől felöleli a mindennapok olyan területeit, amelyek az általános vélekedés szerint a létminőség szempontjából alapvetően fontosak, másfelől eleget tesz a következő kritériumoknak:

- az emberek lehetőségeit meghatározó objektív tényezőkből áll össze,
- érzékenyen reagál a döntéshozatal hatásaira,
- az adatok időben rendelkezésre állnak,
- lehetővé teszi az egyes országok közötti összehasonlítást,
- lehetővé teszi az egyes időszakok közötti összehasonlítást,
- széles körben érthető.

1.8 A létminőség szempontjából az általános vélekedés szerint a következő hat terület alapvetően fontos:

- testi épség és egészség,
- anyagi jólét,

- hozzáférés a közszolgáltatásokhoz,
- társadalmi részvétel és a bevándorlók integrációja,
- szabadidő,
- az életér minősége.

A szóban forgó területek alakulásának méréséhez szükséges alapvető adatok az uniós tagállamokban rendelkezésre állnak, azonban még finomításra szorulnak (gyakoriság, gyűjtés, feldolgozás).

1.9 A fent vázolt mutató nem tökéletes. Nem is modellnek készült, inkább a témában folytatott jelenlegi vitához kíván hozzájárulni. A mérés dinamikus folyamat, hiszen a társadalomban bekövetkező változásokat mérjük. A változások aztán oda vezethetnek, hogy más vagy részletesebb mutatókra lesz igény. Az adott mutató meghatározása szintén dinamikus folyamat, amelyet vita és párbeszéd kell, hogy megelőzzön – ahogy ezt egy demokratikus társadalom megkívánja.

1.10 Ha olyan politikára váltunk, amely nem kizárólag a gazdasági növekedésre, hanem a társadalmi és környezetvédelmi szempontokra is épít, akkor ez fenntarthatóbb és szolidárisabb gazdasághoz vezethet. Ez túlságosan összetett ahhoz, hogy rövid távon megvalósítsuk. A megvalósíthatóság érdekében kézenfekvő, hogy a törekvést az uniós tagállamokra korlátozzuk. A kört esetleg ki lehet bővíteni a tagjelölt országokkal (Horvátország és Törökország) és az EU-hoz hasonló gazdasági fejlődést felmutató országokkal, például az Egyesült Államokkal, Kanadával, Új-Zélanddal és Japánnal. A gazdasági fejlődésben kimutatható hatalmas különbségek miatt lehetetlenség olyan eszközt kifejleszteni, amely egymagában képes arra, hogy mind a fejlett, mind a fejlődő országok alakulását azonos léptékkal mérje és ábrázolja.

2. A GDP korlátai

2.1 A boldogság mindannyiunk végső célja. Az állam legfontosabb feladata, hogy megteremtse azokat a feltételeket, amelyek minden polgárnak optimális lehetőséget nyújtanak az egyéni boldogság megtalálására. Következésképpen az államnak állandó figyelemmel kell kísérnie a társadalmat, hogy tájékozódjon annak állapotáról. A felmérés: tudás. Előbb tudnunk kell, hogy mi okoz elégedetlenséget, és mi áll e mögött az érzés mögött – csak ezután próbálhatjuk megoldani a helyzetet.

2.2 Az egyes államok jelenleg általában a bruttó hazai terméket (GDP) használják a társadalom állapotának felmérésére. A GDP-t mint mérőszókat a múlt évszázadban, a 20-as évek gazdasági válsága és az azt követő II. világháború után vezették be. A döntéshozók számára ez a legfontosabb – sőt, talán az egyetlen – mérce, mindenekelőtt a gazdasági teljesítmény és tevékenység mérése szempontjából. Alapját az azonos módon kiszámított nemzetgazdasági statisztikák nemzetközileg elfogadott rendszere képezi. Ráadásul mindent egy és ugyanazon mértékegységre: pénzre váltanak át. Mindezekből kifolyólag a GDP nemzetközi szinten könnyen összevethető.

2.3 Ugyanakkor semmit sem árul el az emberek közérzetéről (boldogságukról) vagy arról, hogy mennyire fenntartható a társadalmi fejlődés. Az egy főre eső GDP kevés helyen magasabb, mint az Egyesült Államokban, ebből mégsem következik az, hogy az amerikai polgárok boldogabbak, mint más országok lakói, és az amerikai társadalom fenntarthatósága is megkérdőjelezhető. Világviszonylatban igaz, hogy az egy főre eső GDP ma valamennyivel magasabb, mint 60 évvel ezelőtt, ez mégsem vezetett a boldogság számottevő növekedéséhez, mivel – eltekintve attól az általános vélekedéstől, mely szerint régen minden jobb volt – 2008-ban minden eddiginél több: 900 millió ember éhez. És az éhség egészen biztosan nem boldogít.

2.4 A jelenlegi társadalmi fejlődési irányok és gazdasági viszonyok alapjaikban különböznek a múlt század közepére jellemző helyzettől. Főként a fejlett országokban egyre több igény van olyan tényezők mérésére is, melyek nem a piaci tranzakciók vagy formális gazdasági folyamatok eredményei. Számos ilyen jellegű szempontot és szükségletet a GDP nem vagy nem kielégítően vesz figyelembe.

2.5 A növekvő GDP mögött lehet, hogy a jómód és jólét jelentős csökkenése rejlik. Ha például egy országban minden erdőt kivágnának, hogy eladják a fát, és a gyerekeket iskola helyett dolgozni küldenék, ez a GDP szemszögéből nézve igen jó lenne, mivel a gazdasági statisztikák megnövekedett anyagi jólétet mutatnának. Ez a jólét azonban egyáltalán nem lenne fenntartható, és nem tenné boldoggá az embereket – legkevésbé a gyermekeket.

2.6 A természeti csapások és politikai válsághelyzetek is kedvezően befolyásolhatják a GDP-t. A Katrina hurrikán Louisiana GDP-je szempontjából áldásnak volt tekinthető – „hála” azoknak az óriási erőfeszítéseknek és gazdasági tevékenységeknek, amelyekre az újjáépítéshez szükség volt. Ugyanez igaz egyes cunami sújtotta ázsiai és afrikai országok GDP-jére, illetve szinte valamennyi európai gazdaságra a II. világháború után. Eltekintve attól, hogy közel sem mindenki osztozott egyenlő arányban a megnövekedett jólétben, az említett csapások aligha segítették elő az emberek közérzetének javulását vagy a társadalom fenntarthatóságát.

2.7 De a kevésbé szélsőséges példákból is az derül ki, hogy a GDP nem megfelelő mérőeszköz. A megnövekedett anyagi jólét az autópiac fellendüléséhez és egyre több közút építéséhez vezet. Ennek következményeképpen több a baleset, és megnövekednek a költségek (a gépkocsi pótlása/javítása, a sérültek/rokantak gondozásának költségei, magasabb biztosítási díjak). Az anyagi jólét olyan vadhajtásokat is eredményezhet, mint például a fegyverkereskedelem vagy az antidepresszánsok árusítása gyermekeknek. Mindez hozzájárul a GDP növekedéséhez, nem segíti azonban elő az ember végső célját: a boldogság megtalálását. Kivételt talán csak az a néhány személy képez, aki az említett tevékenységekkel keresi kenyerét.

2.8 A GDP dominanciája mindenekelőtt akkor válik nyilvánvalóvá, ha a GDP csökken: ilyenkor azonnal kitör a pánik. A riadalom nem feltétlenül indokolt. A GDP egy előremutató változás következtében is csökkenhet. Ha holnap mindenki a legújabb LED világításra cseréli hagyományos villanykörtéit, akkor tény, hogy ez egy egyszerű magas kiadással jár együtt az új lámpák miatt, egyúttal azonban az energiafogyasztás – és ezáltal a GDP – strukturális és jelentős csökkenéséhez vezet, mivel az új lámpák lényegesen kevesebbet fogyasztanak, mint a hagyományosak.

2.9 Röviden: a GDP jó eszköz a gazdasági teljesítmény mérésére, a gazdasági növekedés és a társadalom egyéb területein jelentkező haladás között azonban nincs közvetlen összefüggés. Ha teljes áttekintésre törekszünk, olyan mutatókra is szükség van, amelyek többek között társadalmi és környezeti szempontból mérik fel a változásokat.

3. Egyéb mutatók

3.1 Egyszerre több helyen folyik vita a GDP-t kiegészítő mérőeszközök szükséges voltáról. Így az Európai Bizottság által Brüsszelben szervezett, „A GDP-n túl” című konferencia (2007. november 19–20) ⁽¹⁾ mellett 2008. január 10-én Tilburgben is konferenciát tartottak „Kellemes igazság” címmel ⁽²⁾. Mindkét helyen egyetértettek abban, hogy a gazdasági növekedés mellett más mutatókra is szükség van. A konferenciák következtetései között egyértelmű párhuzamok vonhatók. A GDP jó eszköz arra, hogy a gazdaság sebességét mérje: jelzi, hogy milyen intenzitással keresünk pénzt – függetlenül attól, hogy ez hasznos termékeket és szolgáltatásokat eredményez, vagy éppen kárt okoz az embernek és a környezetnek. Elsősorban olyan mércékre van szükség, amelyek azt mutatják, hogy milyen messze vagyunk még a fenntartható és szolidáris gazdaságtól. Neves közgazdászok – köztük Samuelson ⁽³⁾ – már nem sokkal a GDP bevezetése után amellet érveltek, hogy a bruttó hazai terméket az anyagi szempontoktól eltérő ténye-

zőkkel – ilyen például a környezet és a természeti érték – kellene kiegészíteni annak érdekében, hogy a GDP ne korlátozódjon kizárólag gazdasági szempontokra. Ezek a próbálkozások azonban nem vezettek oda, hogy elkészült és elfogadottá vált volna a GDP átdolgozott változata – következésképpen még ma is a hagyományos GDP dominál. Egyes tudósok behatóan foglalkoztak a kérdéssel. Nézeteiket az alábbiakban foglaljuk össze.

3.2 **Richard Layard** brit munkagazdaságtan-professzor *Happiness* című könyvében ⁽⁴⁾ megállapítja, hogy a nyugati világ emberének az elmúlt 50 évben az anyagi jólét jelentős növekedése ellenére nem sikerült boldogabbá válnia. Layard szerint az ok az emberek közötti igen erős versenyben keresendő: mindenki főként arra törekszik, hogy többet keressen, mint a másik. Ez az egyoldalú beidegződés hanyatláshoz vezetett olyan tényezők tekintetében, amelyek fontosabbak az emberek jó közérzetéhez. Ilyen tényező a stabil család, az örömmel végzett munka vagy a barátokkal és a közösséggel fenntartott kapcsolat. Erre utal az egyre több válás, a megnövekedett munkahelyi stressz és az egyre nagyobb méreteket öltő bűnözés. Az egyensúly helyreállítása érdekében a jövedelmek egyenlősége helyett inkább arra kell összpontosítani, hogy mindenkinek egyenlő lehetősége legyen a jövedelemszerzésre.

3.3 A jóléti gazdaságról szóló elméletében **Amartya Sen** indiai közgazdász ⁽⁵⁾ arra helyezi a hangsúlyt, hogy a jólét nem a javakról szól, hanem azokról a tevékenységekről, amelyek érdekében ezeket a javakat megszerzik. A jövedelem az egyén számára lehetőséget teremt arra, hogy különféle tevékenységeket végezzen, és ezáltal kiteljesítse személyiségét. Ezek a lehetőségek – amelyeket Sen „képességnek” nevez – olyan tényezőktől is függenek, mint az egészség és az élettartam. Főként a fejlődő országokban igen fontosak a halálózásról szóló adatok, mivel jól tükrözik a szociális egyenlőtlenséget, az életminőséget és a hasonló szempontokat.

3.4 A *jog határa* című legújabb könyvében **Martha Nussbaum** amerikai filozófus ⁽⁶⁾ tíz, az emberhez méltó élet szempontjából alapvetően fontos minimális szociális jogot sorol fel. Az a társadalom, amely nem tudja ezeket a jogokat legalábbis bizonyos szinten biztosítani polgárainak, az író szerint kudarcot vall és nem tekinthető teljességgel igazságos társadalomnak. Konkrétan arról van szó, hogy lehessen átlagosan hosszú emberi életet élni, jó egészségben élni, szabadon mozogni, használni értelmünket, ragaszkodni egyes dolgokhoz és más emberekhez, képet alkotni a jóról, diszkriminációmentesen élni másokkal és másokért, úgy élni, hogy törődünk és kapcsolatban vagyunk az állatokkal és a természettel, nevetni és játszani, részt venni a politikai döntésekben és tulajdont szerezni. Ez a felsorolás nem kőbe véselt, és tovább bővíthető.

⁽¹⁾ <http://www.beyond-GDP.eu>

⁽²⁾ <http://www.economischegroei.net>

⁽³⁾ P. Samuelson: Evaluation of real national income, *Oxford Economic Papers*, 1950. 2. szám, 1–29. o.

⁽⁴⁾ R. Layard, *Happiness: lessons from a new science*, Penguin Books, 2005.

⁽⁵⁾ A. Sen, *Commodities and capabilities*, Amsterdam North Holland, 1985.

⁽⁶⁾ M. Nussbaum, *Frontiers of justice*, Harvard University Press, 2005.

4. Egyéb tényezők

4.1 Különböző olyan kezdeményezések ismertek, amelyek a GDP mellett a társadalom állapotának megértéséhez fontos egyéb tényezőket is mérik. Az alábbiakban tájékoztatásul röviden áttekintünk és tömören vázolunk négy ilyen jellegű mutatót. Ennél jóval több kezdeményezés ismert. Említhetnénk a fenntartható fejlődésért felelős belga szövetségi tanács kezdeményezését ⁽¹⁾, a kanadai jóközérzet-indexet (CIW) ⁽²⁾, a bruttó nemzeti boldogság indexét Bhutánban ⁽³⁾, az olasz „Quars” elnevezésű kezdeményezést ⁽⁴⁾ vagy a francia „Stiglitz” bizottságot ⁽⁵⁾. Az OECD az egész világra kiterjedő projektet dolgozott ki a haladás mérésére ⁽⁶⁾, és az Eurofoundnál ⁽⁷⁾ is található idevágó információ. Azonban helyhiány miatt le kell mondanunk arról, hogy e kezdeményezések mindegyikét ismertessük.

4.2 **Az emberi fejlődés indexe** (*Human Development Index – HDI*) ⁽⁸⁾ a társadalomnak és a társadalom csoportjainak fejlődését méri. A módszert 1993 óta alkalmazza Az ENSZ Fejlesztési Programja (UNDP), hogy évente jelentést készítsen az egyes országok helyzetéről. A jövedelem mellett a várható élettartam, az írástudók aránya és a képzettségi szint is szerepet játszik. 1977 óta közreadják az emberi szegénység indexét is (*Human Poverty Index*) ⁽⁹⁾, amelyben az oktatáshoz, a biztonságos élelemhez és vízhez, valamint az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés játszik szerepet. A HDI többek között Sen elméletére épül. A fejlődő országokban jól működik, hátránya azonban, hogy kevésbé alkalmas a fejlett országok haladásának mérésére.

4.3 Az **ökológiai lábnyom** ⁽¹⁰⁾ alap gondolata az, hogy a fogyasztást ki lehet fejteni a megtermeléséhez szükséges felszín méretével. Ez lehetővé teszi, hogy összehasonlítsuk különféle fogyasztói magatartások (életmódok) vagy különféle népességi csoportok (országok) környezetre gyakorolt hatását. Lakosonként világviszonylatban 1,8 hektár termőtalaj áll rendelkezésre az egyéni fogyasztási igények kielégítéséhez. Jelenleg világviszonylatban személyenként 2,2 hektár van használatban, az emberiség tehát gyors tempóban éli fel bolygónk tartalékait. Igen nagyok azonban az eltérések: az Egyesült Államokban az átlagos ökológiai lábnyom egy főre 9,6 hektár, míg Bangladesben 0,5 hektár. Ha nem változik a politika, a gondok egyre nagyobbak lesznek. Az erózió és elsivatagosodás miatt csökken a rendelkezésre álló termőföld nagysága, a népesség számának növekedése miatt egyre több embernek kell osztozkodnia egyre kevesebb hektáron, ugyanakkor növekszik a kereslet, mivel a megnövekedett jólétben az emberek többet

fogyasztanak. Az ökológiai lábnyom jól alkalmazható a fenntartható fejlődés mérésére, hátránya azonban, hogy semmit sem árul el az emberek közérzetéről.

4.4 A **léthelyzetindex** ⁽¹¹⁾ rendszerbe szedve ábrázolja és elemzi a holland lakosság életkörülményeit, más szóval Hollandia szociális állapotát (*Sociale Staat van Nederland – SSN*). Az SSN egy mintegy tízéves időszakot áttekintve mutatja be a léthelyzet alakulását. Tárgyalja a jövedelmet, munkát, oktatást, egészséget, a szabad idő eltöltését, a mobilitást, bűnözést, lakhatást és a lakókörnyezetet. Az ágazatra lebontott fejezeteket összefoglaló léthelyzetindex egészíti ki. Az SSN az embereknek a politikáról és a kormányról alkotott véleményére vonatkozó adatokat is bemutat. A felmérés két évente jelenik meg a holland társadalmi és kulturális tervehivatal (*Sociaal Cultureel Planbureau*) gondozásában. A léthelyzetindex Hollandiában nem szerzett magának különösebb tekintélyt, mivel általában különböző jellegű tényezők összevisszaságának tekintik, amely éppen ezért nem fest hű és következetes képet a társadalom közérzetéről.

4.5 Ruut Veenhoven, a rotterdami Erasmus Universiteit egyetemi tanára **már harminc éve kutatja a boldogságérzetet az egész világon**. *World Database of Happiness* ⁽¹²⁾ című munkájában arra a következtetésre jut, hogy a pénz és a boldogság között rendkívül kicsi összefüggés. Azoknál, akik több pénzt kapnak, rövid ideig tartó felélénkülés figyelhető meg, de egy év elteltével ez a többletboldogság már a múlté. Az időbeli szabadság és a választási lehetőségeket kínáló szabadság általában azt eredményezi, hogy a boldogság érzése áthatóbb. Egyébként – Layard-hoz hasonlóan – ebből a szempontból Veenhoven is egyértelmű különbséget tesz a fejlett és a fejlődő országok között. A fejlődő országokban a jövedelem növekedése erősebb és tartósabb boldogságérzethez vezet, mint a fejlett országokban. Ez a különbség megszűnik, ha az egy főre eső GDP átlép egy bizonyos jövedelmi határt, amely a 20 000 és 25 000 dollár között mozog. A *World Database of Happiness* hátránya, hogy a boldogságérzet mérésekor szerepet játszanak az egyéni preferenciák közötti különbségek is, emellett a boldogságérzetre nehezen lehet kormánypolitika révén hatni.

5. Lehetséges alkalmazások

5.1 Fő vonalakban két lehetőség van arra, hogy a szociális-gazdasági politikában megtörjük a GDP dominanciáját. Egyfelől a GDP mellett kidolgozhatunk egy sor olyan mutatót, amely a fenntarthatóságot és a jólétet (illetve ennek egyes szempontjait) méri és a politikákban ugyanolyan súllyal kezelendő, mint a GDP. Másfelől a GDP-t felválthatjuk egy új, átfogó mutatóval, amely a fenntarthatóság és jólét minden lényeges elemét tartalmazza, és a szociális-gazdasági politikában átveszi a vezető szerepet.

⁽¹¹⁾ <http://hdr.undp.org/en/statistics/indices/hpi/>

⁽¹²⁾ <http://worlddatabaseofhappiness.eur.nl/>

⁽¹⁾ <http://www.duurzameontwikkeling.be>

⁽²⁾ <http://www.statcan.ca>

⁽³⁾ <http://www.bhutanstudies.org.bt>

⁽⁴⁾ <http://www.sbilanciamoci.org>

⁽⁵⁾ <http://stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.html>

⁽⁶⁾ <http://www.oecd.org/statsportal>

⁽⁷⁾ <http://www.eurofound.europa.eu/>

⁽⁸⁾ <http://www.eurofound.europa.eu/>

⁽⁹⁾ <http://hdr.undp.org/en/statistics/>

⁽¹⁰⁾ <http://www.footprintnetwork.org>

5.2 Az első lehetőség – egyéb mutatók a GDP mellett – valójában már léteznek, de nem működik. Már számos mutató méri a fenntarthatóság és a jó közérzet különféle szempontjait. Létezik mutató a demokráciára, a boldogságra és az étellel való elégedettségre, az egészségre, a képzési szintre, a műveltségre, a véleménynyilvánítás szabadságára, a bűnözésre, a környezet állapota, a szén-dioxid-kibocsátásra, az ökológiai lábnyomra stb. Csakhogy ezek a mutatók kevesebb súllyal esnek a latba, mint a GDP, amelyet még mindig jólétünk leginkább átfogó és legkevésbé vitatott mutatójának tekintenek.

5.3 A második lehetőség – egyetlen átfogó mutató a GDP helyett – nehezen megvalósítható, mivel ha a fenntarthatóságról és a jólétről beszélünk, két alapjában különböző dologról van szó. A fenntarthatóság alapfeltétel, a jólét célváltozó. A fenntarthatóság szempontjából elégséges, ha biztosíték van arra, hogy életmódunk hosszabb távon és az egész világon folytatható. Ha ez a feltétel teljesül, nem szükséges még nagyobb fokú fenntarthatóságra törekedni. A jóléttel más a helyzet: jóléttől inkább több legyen, mint kevesebb, tehát az az ésszerű, ha egyre nagyobb jólétre törekszünk.

5.4 Mivel ezt a két lényegesen különböző dolgot nehéz egy kalap alá venni, felsejlik egy harmadik lehetőség is: két mutató a GDP kiegészítéseként – egy fenntarthatósági és egy létminőségi mutató. A fenntarthatóság mértékének és alakulásának mérésére szolgál az ökológiai lábnyom, amely hiányosságai ellenére a fenntartható környezeti fejlődés legjobb rendelkezésre álló általános mutatója. A lábnyom kitűnő kommunikációs eszköz, és azon kevés mutatók egyike – sőt, talán az egyetlen ilyen –, amelyek figyelembe veszik fogyasztási és termelési szokásaink (import- és exporttevékenységeink) többi országra gyakorolt környezeti hatásait. Alkalmazása során tovább lehet finomítani, és – ha a jövőben jobb mérési módszert találunk – más eszközzel lehet helyettesíteni. A társadalmi fejlődés tekintetében még nem létezik olyan jól működő mutató, amely realiztikus módon méri a létminőség különböző szempontjait. Jelen vélemény egy ilyen életminőség-mutató vizsgálatára szorítkozik.

6. Mutató a létminőség mérésére

6.1 A létminőség gyakorlatban jól alkalmazható és tudományos szempontból megbízható mutatója egyfelől felöleli a mindennapok olyan területeit, amelyek az általános vélekedés szerint a létminőség szempontjából alapvetően fontosak, másfelől eleget tesz a következő kritériumoknak:

- az emberek lehetőségeit meghatározó objektív tényezőkből áll össze,
- érzékenyen reagál a döntéshozatal hatásaira,
- az adatok időben rendelkezésre állnak,

- lehetővé teszi az egyes országok közötti összehasonlítást,
- lehetővé teszi az egyes időszakok közötti összehasonlítást,
- széles körben érthető.

6.2 Életünk azon szempontjai, amelyek az EU-ban az általános vélekedés szerint alapvetően fontosak a létminőség szempontjából és amelyek megfelelnek a felsorolt kritériumoknak, a következők:

- **Testi épség és egészség.** Ez a mutató azt méri, hogy a lakosság hány százaléka képes saját elképzelése szerint alakítani az életét úgy, hogy eközben nem ütközik fizikai akadályba – sem „belső” tényezők (betegség, fogyaték), sem „külső” tényezők (bűnözés és fogság) révén.
- **Anyagi jólét.** Ez a standardizált, vásárlóerő-paritáson mért átlagjövedelmet, az átlagpolgár tényleges vásárlóerejének legjobb globális mércéjét jelenti. Az egyes országokra jellemző vásárlóerő az adott országok közötti árkülönbségeknek megfelelő korrekció segítségével válik összevethetővé.
- **Hozzáférés a közszolgáltatásokhoz.** A GDP egészségügyre, oktatásra, tömegközlekedésre, lakhatásra és kultúrára fordított részaránya.
- **Társadalmi részvétel.** A 20 és 65 év közötti, fizetett munkát végző lakosság részaránya plusz a 20 éves és annál idősebb, önkéntes munkát végző lakosság részaránya. Az általános vélekedés szerint a fizetett munkavégzés a társadalmi részvétel és beilleszkedés egyik legfontosabb módja. A különféle szociális és társadalmi struktúrák fenntartásához fontos emellett az önkéntes munkában való részvétel, ami részben megtöri a gazdasági szempontok dominanciáját. A személyek fokozott mobilitását tekintve fontos, hogy örömmel fogadjuk a bevándorlókat, és támogassuk az adott közösségbe való kulturális és társadalmi beilleszkedésüket.
- **Szabadidő.** A 20 és 65 év közötti lakosság szabad óráinak átlagos mennyisége. Arról az időről van szó, amelyet nem töltenek tanulással és fizetett vagy nem fizetett munkával (beleszámítva az utazási időt, a háztartási munkát és a környezetünkben élők ellátásával/gondozásával összefüggő feladatokat is). Kivonandó ebből az a szabadidő, amely a nem önként vállalt munkanélküliség következménye. Az elegendő szabadidő – a fizetett munka mellett – alapvetően fontos ahhoz, hogy saját belátásunk szerint alakítsuk életünket.

— **Az élettér minősége.** A természeti területek nagysága az ország összterületéhez viszonyítva plusz a légszennyezésnek ki nem tett lakosság százalékos aránya. Nem a természetnek és a környezetnek a szociális-gazdasági fejlődés fenntarthatóságához való hozzájárulásáról van szó (erre külön mutató létezik: az ökológiai lábnyom), hanem a polgárok életének minőségéről. A mutató ezért a természet és a környezet két olyan szempontjára korlátozódik, melyet a polgárok közvetlenül pozitív vagy negatív tapasztalatnak tekinthetnek.

6.3 Ezt a hat területet különféle egységekben mérik. Ahhoz, hogy egyetlen átfogó mutatóval össze lehessen fogni, először összehasonlíthatóvá kell tenni őket. A legegyszerűbb – és leghatékonyabb – út, ha egy nemzetközileg elfogadott és gyakran alkalmazott statisztikai módszer segítségével kiszámoljuk az egyes részmutatók standardizált értékét (Z-érték vagy z-score). Ez egy olyan változó, amelynek középértéke 0, szórása pedig 1. Nagy vonalakban ez azt jelenti, hogy az országok egyharmada 0 és +1 között sorakozik fel, egyharmada 0 és -1 között, egyharmada +1 fölött és egyharmada -1 alatt. Az átfogó mutatót úgy kapjuk meg, ha kiszámítjuk a hat terület Z-értékének átlagát.

6.4 Az időbeli változások méréséhez nem lehet minden évben újra kiszámolni a Z-értéket az átlag és az adott év szórása alapján. Akkor ugyanis az átlagos létminőség a dolog természetéből adódóan minden évben ugyanolyan lenne. Ezért annak az évnek az átlagértékét és szórását, amelyben először használták a mutatót, az azt követő évek Z-értékeinek kiszámítására is alkalmazzák. Ha tehát egy adott évben az átlagérték magasabb, mint az azt megelőző évben, ez azt jelenti, hogy az átlagos létminőség ténylegesen javult. Ha pedig – fordítva – egy adott évben az átlagérték alacsonyabb, mint az azt megelőző évben, ez azt jelenti, hogy az átlagos létminőség ténylegesen romlott.

6.5 A statisztika alapjául szolgáló matematikai fogalmakat nem ismerő nagyközönség szemében a fenti számítások eredményének csekély a jelentősége. Ahhoz, hogy megfeleljünk a hatodik kritériumnak is (széles körben érthető), a statisztikai adatok alapján minden évben ranglistát kellene felállítani, amelynek segítségével mindenki azonnal láthatja, hogy hazájának eredményei milyen jók – vagy rosszak – a többi országhoz és az előző évhez képest. Az ilyen ranglisták általában igen hatásosak, és növelhetik az eszköz népszerűségét. Ez pedig erőteljesen ösztönözheti a létminőség javítására irányuló kezdeményezéseket.

7. A politikák kiegyensúlyozása

7.1 Azok az adatok, amelyekre az említett hat terület alakulásának feltérképezéséhez szükség van, az uniós országokban általában rendelkezésre állnak, habár (még) nem mindenütt egyenlő gyakorisággal és minőségben. A pénzügyi és gazdasági híradás már régóta megszokott dolog, a tőzsdei árfolyamok révén ezekről a területekről naponta tájékozódhatunk. A környezetről és az életminőségről szóló hírek viszonylag új jelenségnek számítanak, ennek megfelelően sokkal kevesebb információ áll rendelkezésünkre. A szociális és környezeti

statisztikák gyakran 2-3 évesek. Annak, hogy teljes értékű és színvonalas mutatóról beszélhessünk, egyik legfontosabb feltétele az adatok minősége és rendelkezésre állása közötti összhang megteremtése. De az alapok már adottak: ha politikai szinten sikerül megegyezni, elvileg viszonylag rövid időn belül alkalmazni lehet ezt a mutatót. A mutatót politikai szempontból vonzóvá teheti többek között az, hogy – az EU-ban a közeljövőben egészen biztosan – nagyobb növekedési potenciállal rendelkezik, mint a GDP.

7.2 Nem elég, ha csak mérünk: fontos az is, hogy a döntéshozatal során figyelembe vegyék a mérési eredményeket. A 21. század olyan gondokkal szembesít bennünket, amelyek megközelítésére még nincs bevált módszer, mivel meglehetősen újszerű problémákról van szó. Az idő sürget, mivel a strukturális megoldások hiánya bolygónk tartalékainak kimerüléséhez vezet. Ha olyan politikára térünk át, amely nem kizárólag a gazdasági növekedésre épít, hanem kiindulópontnak tekinti a fenntartható fejlődést is mind a gazdaság területén (a gazdasági tevékenység folyamatossága), mind szociális téren (az emberek képessé tétele arra, hogy egészségesen éljenek és jövedelmet szerezzenek, illetve az erre nem képes embereknek megfelelő szintű szociális biztonság garantálása), mind pedig a környezet területén (a biológiai sokféleség megőrzése, a fenntartható termelésre és fogyasztásra való áttérés), akkor egy sor égető kérdésre (foglalkoztatás, egyenlőtlenség, oktatás, szegénység, bevándorlás, boldogság, éghajlatváltozás, bolygónk kimerülése) használható megoldást találhatunk.

7.3 A fent vázolt mutató nem tökéletes. Nem is modellnek készült, inkább a témában folytatott jelenlegi vitához kíván hozzájárulni. Lehet, hogy ki kell bővíteni az érintett területek körét, vagy szigorúbb kritériumokat kell támasztani az adott területekkel szemben. Egy ilyen mutató soha nem tekinthető késznek. A mérés dinamikus folyamat, hiszen a társadalomban bekövetkező változásokat mérjük. A változások aztán oda vezethetnek, hogy más vagy részletesebb mutatókra lesz igény. Az adott mutató meghatározása szintén dinamikus folyamat, amelyet vita és párbeszéd kell, hogy megelőzzön – ahogy ezt egy demokratikus társadalom megkívánja.

7.4 Ez a terv túlságosan összetett ahhoz, hogy rövid távon megvalósítsuk. A megvalósíthatóság érdekében kézenfekvő, hogy a törekvést az uniós tagállamokra korlátozzuk. A kört esetleg ki lehet bővíteni a tagjelölt országokkal (Horvátország és Törökország) és az EU-hoz hasonló gazdasági fejlődést felmutató országokkal, például az Egyesült Államokkal, Kanadával, Ausztráliával, Új-Zélanddal és Japánnal. A gazdasági fejlődésben kimutatható hatalmas különbségek miatt lehetetlenség olyan eszközt kifejleszteni, amely egymagában képes arra, hogy a fejlett, illetve a fejlődő országokra jellemző életminőséget azonos lépték alapján mérje és hasonlítsa össze. Az említett országok politikai rendszere közötti hasonlóságok miatt a létminőség szempontjából alapvetően fontosnak tekintett területek között nem szerepel a demokratikus szabadságjogokat mérő részmutató, mivel az eszköz ezt a vívmányt a szóban forgó csoporton belül magától értetődőnek tekinti.

7.5 Azok a politikák, amelyeket már nem kizárólag a gazdasági növekedés egyoldalú érdekei, hanem emellett szociális és környezeti tényezők határoznak meg, jobb és kiegyensúlyozottabb politikai döntésekhez és ezáltal fenntarthatóbb és szolidárisabb gazdasághoz vezethetnek. Az EGSZB elvárja, hogy az Európai Bizottság az EU fenntartható fejlődési stratégiájáról szóló, 2009 júniusára tervezett időközi jelentésében egyértelmű kijelentéseket tegyen ebben a kérdésben. Célként az EGSZB egyik korábbi véleményében meghatározott európai szociális modellt lehetne kitűzni ⁽¹⁾. A szóban forgó modell alapgondolata, hogy az EU minden polgára megtalálja az utat egy demokratikus, környezetbarát, versenyképes, szolidáris és társadalmi beilleszkedésen alapuló jóléti közösség felé.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 22-én.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI

⁽¹⁾ HL C 309., 2006.12.16., 119. o.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a mezőgazdasági és élelmiszerimport egészségügyi biztonsága

(2009/C 100/10)

2008. július 3-án kelt levelében a francia elnökség úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

A mezőgazdasági és élelmiszerimport egészségügyi biztonsága (feltáró vélemény).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 2008. október 8-án elfogadta véleményét. (Előadó: Gilbert BROS.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. október 21., 22. és 23-án tartott, 448. plenáris ülésén (a 2008. október 22-i ülésnapon) 92 szavazattal 1 ellenében, 4 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 A közelmúltbeli súlyos élelmiszerválságokat követően az Európai Unió kifinomult élelmiszerbiztonsági rendszert állított fel a fogyasztók magas szintű egészségvédelmének, valamint az állatok és növények jó egészségének biztosítása érdekében. Azonban a mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek élenkülő globális kereskedelmének kontextusában egyre növekednek az egészségügyi kockázatok, valamint egyre gyakoribbak az importált termékekhez kapcsolódó egészségügyi vészhelyzetek is. E sajnálatos esetek kockázatot jelentenek az emberek, állatok és növények egészségére, és jelentős költséghelyterhetet rónak a közösségre.

1.2 Az EGSZB kedvezően fogadja a Mezőgazdasági Tanács 2008. júniusi ülése alkalmával 15 tagállam által támogatott „Élelmiszerek, állati és növényi termékek importja: élelmiszerbiztonság és megfelelés a közösségi szabályoknak” című nyilatkozatot⁽¹⁾. Az EGSZB a jelen véleményen keresztül hozzá kíván járulni az európai élelmiszerbiztonsági intézkedések tökéletesítésének lehetőségeiről zajló vitához. A WTO nélkülözhetetlen jogi keretet biztosít a kereskedelem előtti indokolatlan akadályok felszámolásához. Az EGSZB ragaszkodik ezeknek a szabályoknak a betartásához, ugyanakkor bizonyos kiigazításokat javasol.

1.3 Tekintettel arra, hogy a tagállamok között az import ellenőrzése terén mutatkozó eltérések meglehetősen hátrányosak, az EGSZB azt javasolja, hogy keressék meg annak módját, hogy miképpen lehet ezeket a gyakorlatokat harmonizálni, és a harmonizálást mielőbb hajtsák is végre.

1.4 Az EGSZB megállapítja, hogy az importárak egészségügyi ellenőrzésére irányuló hatékony intézkedések jó része kizárólag az állati eredetű termékekre vonatkozik, ezért úgy véli, hogy egyes intézkedéseket érdemes volna kiterjeszteni a növényi eredetű termékekre is. Ez lehetővé tenné a gyomirtószer-maradványok, a mérgező anyagok miatti fertőzések és a növényi

betegségek kockázatainak megfelelőbb felügyeletét. Az EGSZB külön ajánlja, hogy növeljék a növényi termékekre irányuló ellenőrzések számát, valamint hogy a növényi termékek behozatalát vessék alá akkreditált intézmények által végzett rendszeres ellenőrzéseknek a belépési pontokon.

1.5 Az EGSZB úgy véli, hogy a behozatali intézkedésekre vonatkozó döntéseknek, amennyire csak lehet, objektív adatokon kell alapulniuk. Az EGSZB e cél érdekében kívánatosnak tartaná a kockázatelemzési elvek rendszeres alkalmazását, illetve az egészségügyi és növény-egészségügyi intézkedések alkalmazásáról szóló egyezményben (SPS) előírt megfelelő védelmi szintek pontosabb meghatározását.

1.6 Bizonyos társadalmi-gazdasági tényezőket – például egy-egy döntés gazdasági hatását vagy társadalmi elfogadhatóságát – független elemzésnek kellene alávetni, amelynek éppolyan szigorúnak kell lennie, mint magának az egészségügyi kockázat értékelésének. Több ország – pl. Kanada és Nagy-Britannia – már rendelkezik társadalmi-gazdasági szakértői egységekkel saját élelmiszerbiztonsági ügynökségein belül. Az EGSZB azt javasolja, hogy az Európai Bizottság vegye fontolóra egy független társadalmi-gazdasági elemző ügynökség felállításának lehetőségét.

1.7 Az EGSZB úgy véli, hogy az európai élelmiszerbiztonsági modell magját alkotó nyomkövetési rendszert – amely lehetővé teszi, hogy egy élelmiszerről „a tanyától az asztalig” terjedően információt kapjunk – alkalmazhatóvá kell tenni a harmadik országokból származó termékekre is. Ennek a kérdésnek prioritást kellene adni a kétoldali tárgyalások során, illetve a kevésbé fejlett országoknak nyújtott technikai támogatási programokban.

1.8 Az EGSZB felhívja a figyelmet arra, hogy a kevésbé fejlett országok termelői számára nehézséget okoz az európai egészségügyi normák alkalmazása. Ezért ezekben az országokban a kereskedelmi technikai támogatás, a technológiaátvitel, valamint a nyomkövethetőségi és a sürgősségi riasztórendszer bevezetésére irányuló támogatás kialakítását szorgalmazza.

⁽¹⁾ A Tanács 10698/08 sz. dokumentuma.

1.9 Az importált mezőgazdasági és élelmiszeripari termékekre alkalmazott követelmények számos területen – például a nyomonkövethetőség, az állatjólét, illetve tágabb értelemben a környezetvédelmi normák esetében – alacsonyabb szintűek a Közösségen belülről származó termékekre alkalmazandó normáknál. Az EGSZB úgy véli, hogy a nemzetközi kereskedelmi szabályok jelenleg nem teszik kellő mértékben lehetővé az EU számára az említett témák felvetését, ezért arra sürgeti az Európai Bizottságot, hogy dolgozzon ki javaslatot ezeknek az európai kollektív preferenciáknak a védelmére szolgáló stratégiára. Az EGSZB úgy véli, hogy az EU-nak élen kellene járnia az egyéb indokolt tényezők figyelembevétele terén a nemzetközi kereskedelemben. Ehhez fel kell vállalnia kollektív preferenciáit, meg kell védenie az „egyéb indokolt tényezőket” a nemzetközi szervek előtt, és fel kell élesztenie a WTO és a többi nemzetközi megállapodás között fennálló kapcsolatról szóló vitát.

2. Általános megjegyzések

2.1 Az EU-t sújtó egészségügyi válságokat követően az Európai Bizottság nekilátott az élelmiszerügyi szabályozás alapos átdolgozásának. Az Unió rendkívül részletesen kidolgozott intézményi és jogalkotási keretet alakított ki e téren. Ez valódi előrelépést jelent.

2.2 A 178/2002/EK rendelet kijelenti, hogy „A Közösség az egészségvédelem magas szintjét tartotta szem előtt”, hozzátéve, hogy a szabályozást „diszkrimináció nélkül alkalmazzák függetlenül attól, hogy az élelmiszert vagy takarmányt a belső piacon vagy a nemzetközi piacon forgalmazzák”⁽¹⁾.

2.3 Az európai modell néhány igen markáns elven alapul:

- a termékek nyomonkövethetőségén „a tanyától az asztalig”: „lehetőség arra, hogy nyomon követhető legyen egy élelmiszer [...] a termelés, a feldolgozás és a forgalmazás minden szakaszában”⁽²⁾,
- a kockázatértékelés és a kockázatkezelés szétválasztásán,
- az élelmiszerlánc valamennyi szereplőjének jogi felelősségén,
- egy hatékony riasztórendszeren.

2.4 Ennek ellenére még mindig gyakoriak az importált termékekhez kapcsolódó egészségügyi balesetek. Az elmúlt években az EU-ban gyomirtószer-maradványok bukkantak fel importált gyümölcsökben, aflatoxint találtak csonthéjas gyümölcsökben és kukoricában, állatorvosi szerek maradványait mutatták ki állati eredetű termékekben, száj- és körömfájás jelentkezett stb. 2007-ben a sürgősségi riasztórendszer 314 esetben, az összes eset 32 %-ában olyan riasztást jegyzett fel, amely harmadik országból származó termékeket érintett.⁽³⁾ Ezek a visszatérő problémák olyan működési rendellenességekre utalnak, amelyeket orvosolni kell.

⁽¹⁾ 178/2002/EK rendelet, (8) preambulumbekzdés.

⁽²⁾ 178/2002/EK rendelet, 3. cikk.

⁽³⁾ Az RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed – élelmiszerekre és takarmányra vonatkozó sürgősségi riasztórendszer) éves jelentése, 2007.

2.5 Az importtermékekhez kapcsolódó egészségügyi vészhelyzetek egyrészt kockázatot jelentenek az európai fogyasztók biztonságára, másrészt pedig a közösségre is igen jelentős költségterhetek rónak. Egy-egy riasztást követően a figyelmeztető akciók és az élelmiszerek visszavonása az áruházak polcairól súlyosan megterhelik az érintett vállalatokat. Az adott régióban a növényi vagy állati betegségek felszámolását szolgáló egészségügyi intézkedések – például az állomány kötelező beoltása vagy egy egész régióra kiterjedő kötelező rovarirtó-használat – jelentős, akár tartós következményekkel járnak.

3. Az egészségügyi kockázatok hatékonyabb megelőzése

3.1 Az effajta egészségügyi vészhelyzetek gyakoriságának csökkentése érdekében a hatóságoknak jelentős mozgási szabadságuk van az egészségügyi kockázatok hatékonyabb megelőzésére.

3.2 Az importárúk ellenőrzésére vonatkozó gyakorlatok közösségi szintű harmonizálása folyamatban van, és prioritásnak kellene tekinteni. A tagállamok között az import ellenőrzése terén mutatkozó eltérések igen nagy hátrányt jelentenek. Elfogadhatatlan, hogy megvan arra a lehetőség, hogy egyes kereskedelmi szereplők áruikat szándékosan olyan országokon keresztül juttassák be az egységes piacra, ahol az ellenőrzések köztudottan kevésbé szigorúak. Jelentették például, hogy a déli gyümölcs-importőrök hajlamosak elkerülni a spanyol kikötőket, mert itt találhatóak a szóban forgó növényekhez kapcsolódó betegségekre, illetve vegyszermaradványokra szakosodott legmodernebb laboratóriumok.

3.3 Az importárúk egészségügyi biztonságára irányuló intézkedések jó része jelenleg kizárólag az élőállatokra és az állati eredetű termékekre vonatkozik. Ma még számos olyan kockázati tényező van – például a gyomirtószer-maradványok, a rákkeltő vagy toxikus anyagokkal való fizikai vagy kémiai fertőzések (pl. nehézfémek, biotoxinok, színezőanyagok stb.) vagy a növénybetegségek –, amelyeket szigorúbban ellenőrizni kellene. A hatékony intézkedéseket tehát érdemes volna kiterjeszteni a növényi eredetű termékekre is.

3.4 Egyrésztől növelni kellene az ellenőrzések számát a növényi termékek bizonyos kategóriái esetében. Az Élelmiszerügyi és Állategészségügyi Hivatal (FVO) 2008-as programtervében csak minden harmadik ellenőrzés érint növényi termékeket.

3.5 Másrésztől a növényi eredetű termékek importját is egy akkreditált országokat és intézményeket tartalmazó jegyzékhez kellene kötni, ahogy az az állati termékek tucatszintű kategóriája esetében már bevett gyakorlat.

3.6 A növényi eredetű termékek importját egyúttal rendszeres ellenőrzéseknek kellene alávetni már a legelső belépési ponttól kezdve, ami a jelenlegi gyakorlatról nem mondható el. Az állati termékek esetében a határ menti ellenőrzőpontok bizonyították hatékonyságukat. Javítani kellene az állami felügyelet és az importőrök magánellenőrzései közötti együttműködést. Az importőrök egyre gyakrabban végeztenek elemzéseket már az előállítás helyén. Az élelmiszer-felügyeleti hivatal hozzá kellene, hogy férhessen ezekhez az eredményekhez.

3.7 Végezetül a „TRACES” adatbázist – amely az élő állatok és állati eredetű élelmiszerek kereskedelmére és importjára vonatkozó információk rögzítését és megosztását teszi lehetővé – ki lehetne terjeszteni a növény-egészségügyi területre is, az „EUROPHYT” rendszerrel összekötve.

4. A kockázatelemzési elvek alkalmazásának elmélyítése

4.1 A kockázatelemzési elveket a WTO által elismert nemzetközi szervezetek háromlépcsős folyamatként: a kockázatértékelés, a kockázatkezelés és a kockázatokról való tájékoztatás hármasként határozzák meg. Az európai élelmiszerügyi szabályozás reformja jelentette az első lépést a kockázatelemzés alkalmazása felé. Az EFSA létrehozása lehetővé tette a kockázatértékelés és a kockázatkezelés szétválasztását, ami alapvető fontosságú. Az EFSA által „a rendelkezésre álló tudományos eredmények alapján, független, tárgyilagos és átlátható módon”⁽¹⁾ elvégzett kockázatértékelés lehetővé teszi a kockázatkezelő, az Európai Bizottság, illetve a tagállamok számára, hogy meghozzák a szükséges intézkedéseket.

4.2 Ugyanakkor azonban az Európai Bizottság által elhatározott importintézkedések – akár bizonyos importbeáramlás felfüggesztéséről, akár fenntartásáról van szó – olykor értetlenséget váltanak ki az EU-n belül és a harmadik országok részéről. Ezt példázzák a klórozott amerikai csirke vagy a brazil szarvasmarha importja körül a közelmúltban kirobbant éles viták. Egyes esetekben az a vád éri az Európai Bizottságot, hogy a fogyasztók kárára érvényesíti a kereskedelmi szempontokat. Az EGSZB szerint az importtal kapcsolatos intézkedésekre irányuló döntéseknek sokkal inkább objektív adatokra kell épülniük.

4.3 Gyakran olyan célkonfliktusok állnak azonban elő, amelyeket alaposan meg kell fontolni. Ha mérlegeljük a különböző célokat, akkor ezt a fogyasztók számára átlátható módon kell tenni.

4.4 Az EGSZB arra bátorítja az Európai Bizottságot, hogy módszeresebben alkalmazza a kockázatelemzési elveket, biztosítva az EFSA számára a kellő eszközöket az ehhez szükséges módszertan kidolgozásához.

4.5 Az SPS-megállapodás 5.7. cikke lehetővé teszi átmeneti intézkedések bevezetését abban az esetben, ha egy termék vagy előállítási eljárás ártalmatlanságát nem lehet tudományos úton megfelelően alátámasztani. A nemzetközi szabályok ezért elismerik a közösségi jog által meghatározott elővigyázatosság elvét. Az SPS-megállapodás lehetővé teszi ezenkívül a nemzetközi normáknál szigorúbb normák alkalmazását a „megfelelő védelmi szint” meghatározásának feltétele mellett. Az EU-nak

nagyobb hangsúlyt kellene fektetnie saját megfelelő biztonsági szintjeinek meghatározására, hogy hivatkozhatson rájuk a kockázatelemzés során.

4.6 Másrésztől – amint a jogszabály kifejti – „a tudományos kockázatértékelés bizonyos esetekben önmagában nem képes minden szükséges információt biztosítani egy kockázatkezelési döntéshez, és [...] figyelembe kell venni a mérlegelés tárgyát képező ügyhöz tartozó egyéb tényezőket”.⁽²⁾ Ezek az SPS-megállapodás által is elismert tényezők érinthetik egy-egy döntés gazdasági hatását, társadalmi elfogadottságát, vagy éppen költség-haszon arányát. Ezeknek a tényezőknek a kiértékelése napjainkban az Európai Bizottság hatásvizsgálataiban vagy a konzultációk során történik.

4.7 A társadalmi-gazdasági tényezőket is objektív és független értékelésnek kellene alávetni, ugyanolyan tudományos szigorral, mint magát az egészségügyi kockázatértékelést, különböző – gazdasági, szociológiai és jogi – szakértők bevonásával. Több ország – pl. Kanada és Nagy-Britannia – már rendelkezik társadalmi-gazdasági szakértői egységekkel saját élelmiszerbiztonsági ügynökségein belül.⁽³⁾ Az EGSZB szeretné, ha az Európai Bizottság fontolóra venné egy független társadalmi-gazdasági szakértői ügynökség felállításának lehetőségét.

5. Az importtermékekkel szemben támasztott eltérő követelmények problémája

5.1 Az importált mezőgazdasági és élelmiszeripari termékekre alkalmazott követelmények számos területen alacsonyabb szintűek a Közösségen belülről származó termékekre alkalmazandó normáknál. Ez az ipar által a szállítókra alkalmazott privátnormákra nem áll fenn, viszont bizonyos szabályozási követelményekre igen. Az állatok születésüktől való nyomomonkövethetősége, az állatjólétet garantáló feltételek betartása vagy egyes gyomirtó szerek tilalma megannyi olyan kötelezettség, amely a harmadik országokból származó termékekre nem vonatkozik.

5.2 Egy-egy európai szabályozás – mint amilyen az élelmiszerbiztonsági jogszabályok rendszere – az EU kollektív preferenciáinak tükré, függetlenül attól, megalapozottnak tartjuk-e vagy sem. A szabályok megszületéséhez vezető intézményi folyamat – a Parlamentben és a Tanácsban, valamint a civil társadalommal folytatott vitákon keresztül – az európai akaratának legitím kifejeződését jelenti. A termelőkre kényszerített intézkedések is ennek a közös döntésnek az eredményei, és az EU-n belül mindenkire vonatkoznak. Márpedig ha ezek az intézkedések nem érintik a harmadik országok termelőit, a belső piacon egyszerre lesznek jelen a fenti feltételeknek eleget tevő és azok alól mentesülő termékek.

⁽²⁾ 178/2002/EK rendelet, (19) preambulumbekzdés.

⁽³⁾ OECD, 2003. „Az élelmiszer-biztonság társadalmi-gazdasági szempontjainak számbavétele: egyes országok innovatív eljárásainak vizsgálata”.

⁽¹⁾ 178/2002/EK rendelet, 6. cikk.

5.3 Ez a probléma, amely más területeket is érint (környezeti normák, szociális jogok stb.), a fogyasztók szemében elfogadhatatlan. Az utóbbiak – anélkül, hogy tudnák – olyan termékeket vásárolhatnak, amelyek nem felelnek meg az európaiak kívánalmainak. Például az európai polgárok ma – legálisan – olyan harmadik országból származó narancsot is találhatnak a piacon, amelyet *Lebaiciddal* – egy erős, *Fention* hatóanyagú gyomirtóval – kezeltek, holott ennek a terméknek a használata évek óta be van tiltva az EU-ban, környezetvédelmi okokból. Az európaiak kollektív preferenciáit ezek a termékek bizonyos értelemben semmibe veszik, félrevezetve a fogyasztókat.

5.4 Azok az európai normák, amelyek az importtermékekre nem vonatkoznak, egyúttal versenytorzító hatást fejtenek ki az európai termelők rovására. A Francia Állattenyésztési Intézet megkísérelte felmérni ezeknek a többletköltségeknek egy részét. Ami például a nyomonkövethetőséget illeti, az állatok azonosítására szolgáló rendszer kialakítása jelentős erőfeszítéseket követelt meg Európától. Ezek a beruházások a szarvasmarhatenyésztés esetében például 100 kg hús előállítására vetítve 0,4 €-t – azaz az EU–25 egészére nézve közel 32 millió € kiadást tesznek ki. Ami az állatjólét kérdését illeti, a vágómarhák esetében előírt közös karámra vonatkozó kötelezettség költsége 100 kg húsról vetítve 4 €, az EU–25 egészét tekintve pedig 31 millió € többletköltséget jelent.

6. Az európai normák hatása a fejlődő országokra

6.1 Az EU a fejlődő országokból származó élelmiszeripari termékek első számú importőre, mégpedig bizonyos történelmi gyökerű, jelentős kereskedelmi koncesszióknak köszönhetően. A CNUCED (az ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciája) rendszeresen figyelmeztet arra, hogy az európai egészségügyi normák milyen hatással vannak a kevésbé fejlett országok termelőire és vállalkozásaira.

6.2 Az EU nem alkudhat meg az élelmiszerbiztonság kérdésében. Az EGSZB ugyanakkor azonban – a kérdés tétjének tudatában – támogatja a technikai segítségnyújtást, a párbeszédet és az együttműködést a legegyszerűbb kereskedelmi partnerekkel. Ezen túlmenően arra bátorítja az Európai Bizottságot, hogy folytassa a nyomonkövethetőségre és a figyelmeztetésre szolgáló rendszerek kialakítását a fejlődő országokban.

7. Az egyenértékűség és a nyomonkövethetőség elve

7.1 Az SPS- és a TBT- (a kereskedelem technikai akadályairól szóló) megállapodás nélkülözhetetlen jogi keretet teremtenek a WTO-tagoknak az indokolatlan importkorlátozások kiküszöbölése, illetve a piachoz való hozzáférés feltételeinek nagyobb átláthatósága szempontjából.

7.2 A közösségi jog pontosítja, hogy az importált élelmiszereknek meg kell felelniük az európai élelmiszerjog követelmé-

nyeinek „vagy azoknak a feltételeknek, amelyek a Közösség által elismerten egyenértékűek e jog rendelkezéseivel” ⁽¹⁾. Az EGSZB felhívja a figyelmet, hogy kockázatos lehet, ha a nemzetközi szabályozásokban elismert egyenértékűség elvét az Unió túltágra értelmezi.

7.3 Európában az élelmiszerek nyomonkövethetősége az élelmiszerbiztonság központi elemét képezi. Ez a rendszer „a termelés, a feldolgozás és a forgalmazás minden szakaszában” (azaz a tanyától az asztalig) alkalmazandó, „hiszen a lánc minden elemének hatása lehet az élelmiszerbiztonságra.” ⁽²⁾ Ugyanakkor az importtermékek többsége esetében a nyomonkövethetőség csupán az exportortól kezdődően követelmény. Annak ellenére, hogy a magánszektor jelentős szerepet játszhat, az EGSZB kétli, hogy egyes harmadik országok gyakorlatai „egyenértékűnek” tekinthetők a biztonság szempontjából. Az EGSZB a nyomonkövethetőség területén offenzívebb fellépést szorgalmaz, prioritást adva ennek a kérdésnek a kétoldalú tárgyalások keretében, illetve a kevésbé fejlett országoknak nyújtott technikai támogatás során.

8. Egyéb indokolt tényezők és a nemzetközi jog alakulása

8.1 A GATT (Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény) megszövegezése szerint az egészségügyi tényezőkn túlmenően „egyéb indokolt tényezőket” is figyelembe kell venni a nemzetközi kereskedelem szabályozásában. A nemzetközi jog fejlődése azonban a vártnál jóval lassabbnak bizonyult e téren. Márpedig az EU döntései szigorúan vett egészségügyi szempontból nem mindig igazolhatók. A klórozott csirke esetében az Európai Bizottságnak nehézségei vannak annak bebizonyításával, hogy a klórozott vizes fertőtlenítő fürdő, amelyben a csirkehúst az Egyesült Államokban kezelik, ártalmas lenne az európai fogyasztók egészségére. A helyzet az, hogy a két kontinensen másként fogják fel az élelmiszerek minőségének kérdését. Egy másik területen például a fókabőr importjára kirótt tilalom sem egészségügyi okokra vezethető vissza, hanem az állatjólét kérdése. A szóban forgó intézkedések WTO-szabályokkal való összeegyeztethetősége élénk nemzetközi vita tárgyát képezi.

8.2 Ugyanakkor a jogviták rendezésére szolgáló WTO-szerv részéről pozitív jelek is mutatkoznak. Például a „teknős és garnéla”-esetben, ahol az Egyesült Államok és Malajzia került összeütközésbe, a Panel szakértői az előbbinek adtak igazat, úgy vélekedve, hogy a garnéla importjának tilalma indokoltnak minősül a biodiverzitás védelméről szóló nemzetközi megállapodás tükrében. A maláj halászokat arra kötelezték, hogy változtassanak halászati technikájukon, hogy hálójukkal ne fogják ki az említett megállapodás védelme alá tartozó teknősöket. A WTO-szabályok és az egyéb nemzetközi megállapodások közötti kapcsolat tisztázása szintén folyamatban lévő viták tárgyát képezi.

⁽¹⁾ 178/2002/EK rendelet, 11. cikk.

⁽²⁾ 178/2002/EK rendelet, 3. cikk 16. pont, illetve (12) preambulumbekzdés.

8.3 Az EU-nak élen kellene járnia a fenti kérdésekről folytatott vitákban. Ehhez fel kell vállalnia kollektív preferenciáit, meg kell védenie az „egyéb indokolt tényezőket” a nemzetközi szervek előtt, és fel kell élesztenie a WTO és a többi nemzetközi megállapodás között fennálló kapcsolatról szóló vitát. Ezenkívül szorgalmaznia kell a kollektív preferenciák és az indokolt tényezők objektívvé tételére szolgáló módszerek kutatását, hogy azokat nemzetközi téren is elismertethesse.

9. A fogyasztók tájékoztatása

9.1 Az európai fogyasztók egyre jobban igénylik, hogy tájékoztassák őket az általuk fogyasztott élelmiszerek előállításának körülményeiről. A magánszektor számos kezdeményezést talál ki, hogy ennek az igénynek eleget tegyen. Emellett különböző elképzelésekről is folynak viták: például egy uniós címkézési rendszer, illetve egy állatjóléti tanúsító címke bevezetéséről. Javasolni lehetne azt is, hogy egy nemzetközi szervezet nyújtson

független tájékoztatást a fogyasztók részére a különböző országokban használatos termelési módszerekről. A független tájékoztató szerv feladata lenne az információk rendelkezésre bocsátása is egy még létrehozandó, az egész világra kiterjedő korai előjelzési rendszer keretében.

9.2 A fogyasztóknak nyújtott tájékoztatás azonban nem lehet az egyetlen válasz a jelen jelentésben felvetett kérdésekre. A feldolgozott termékek esetében – az élelmiszer-alapúak esetében egyre inkább – az eredetet igazoló címkézés kezd túlságosan bonyolulttá válni, nemcsak a vállalatok, de a fogyasztók számára is. Valóban a közigazgatási szervek feladata tehát annak garantálása, hogy a belső piacon forgalmazott termékek összessége megfeleljen az európai polgárok elvárásainak. A fogyasztók elvárják, hogy ezek a kollektív döntések ne essenek olyan politikai folyamatok áldozatául (példa: transzatlanti párbeszéd), amelyek csak bizonyos arculat kialakítására szolgálnak, vagy arra, hogy kedvező légkör alakuljon ki az egyes kereskedelmi partnerekkel.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 22-én.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Szerkezet- és koncepcióváltás: a globálisan versenyképes tudáson és kutatáson alapuló európai ipari elgondolás előfeltétele (Európa: felzárkózás vagy élre törés?)

(2009/C 100/11)

2008. január 17-én az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy Eljárási Szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján saját kezdeményezésű véleményét dolgoz ki a következő tárgyban:

Szerkezet- és koncepcióváltás: a globálisan versenyképes tudáson és kutatáson alapuló európai ipari elgondolás előfeltétele (Európa: felzárkózás vagy élre törés?)

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Ipari Szerkezetváltás Konzultatív Bizottsága” 2008. szeptember 10-én elfogadta véleményét. (Előadó: TÓTH János, társelőadó: Hannes LEO.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. október 22.–23-án tartott 448. plenáris ülésén (az október 22-i ülésnapon) 98 szavazattal, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az éghajlatváltozás, a demográfiai változások, a globalizáció, valamint a nyersanyag- és energiakészletek szűkössége komoly gazdasági és társadalmi átalakulásokat eredményez majd Európában. Az, hogy ezek milyen hatással lesznek az életszínvonalra és Európa versenyképességére, nagymértékben attól függ, hogy sikerül-e időben meghozni a helyes intézkedéseket. Az új kihívásokra innovatív válaszokkal kell szolgálni, miután számos területen sikeresen lezárult egy európai felzárkózási folyamat. A technológiai határ elérésevel az önálló innovációk a fejlődés jelentős tényezőjévé válnak, ugyanakkor változásokra is szükség van azokon a területeken, amelyek hosszú ideig sikertényezőként szolgáltak (pl. szak- és továbbképzés). A Közösségen belüli kohézió ösztönzése ehhez egyenjogú cél. Az adott alkalmazkodási igény próbára teszi majd az európai szociális modellt. Ennek kimenetelétől függ a jelenlegi és a jövő generációk életminősége. A fenti kihívások legyőzése során lényeges, irányító szerephez jut majd a szociális párbeszéd és a valamennyi fontos érintettel folytatott civil társadalmi párbeszéd.

1.2 Mindenesetre fokozott alkalmazkodási képességre és gyorsabb alkalmazkodásra van szükség ahhoz, hogy megbirkózzunk az előttünk álló kihívásokkal, és hogy további fejlődési potenciálhoz juttassuk Európát. A lisszaboni stratégia ⁽¹⁾ olyan célokat tűzött ki, amelyek messzemenően egybevágóak ezzel a nézőponttal, és fontosak Európa számára. Ugyanakkor gyakran nem volt világos, hogy milyen mértékű változtatásokra van szükség, illetve gyakran nehézkes volt a célkitűzések gazdaságpolitikai stratégiákba való átültetése. Láttuk, hová vezet ez az eljárás mód, és most ismét erőfeszítésekre van szükség, hogy megvalósítsuk ezeket a célokat. Ezért a lisszaboni stratégia végrehajtásához szükséges eszközök tartós kibővítését javasoljuk.

1.3 Ugyanakkor az is egyértelmű, hogy nem létezhet univerzális stratégia, és a hatékony politika garantálásához néhány politikaterületen a tagállamoknak a nemzeti adottságokhoz

igazodó intézkedéscsomaggal kell végrehajtaniuk az európai célkitűzéseket. Ennek során azonban ügyelni kell arra, hogy az európai és a tagállami intézkedések kölcsönösen kiegészítsék egymást. Természetesen ugyanez vonatkozik az európai szinten meghozott intézkedésekre is. A horizontális politikaterületeken – tehát azoknál a témáknál, amelyek több különböző főigazgatóság hatáskörébe tartoznak – egyeztetett módon kell végrehajtani a stratégiát. Ez az egymást kiegészítő jelleg mindkét esetben a közösen kidolgozott és végrehajtott politikai stratégiák és intézkedések világos együttműködéséből és összehangolásából adódik.

1.4 Manapság gyakran hallunk együttműködésről és összehangolásról szóló ígéretek, ezek gyakorlati megvalósítása azonban félgözzel történik. Az összehangolt végrehajtásból eredő pozitív hatások maximálása érdekében változásokra van szükség ezen a területen ⁽²⁾. A szorosabbra font együttműködéssel tagállami szinten is növelhető az intézkedések kidolgozásának és végrehajtásának hatékonysága. Ennek a folyamatnak a támogatásához a kiegészítő eszközök egy részét kimondottan az európai és a tagállami szint közötti együttműködési programok fejlesztésére kellene elkülöníteni. Csak akkor lenne szabad hozzáférést biztosítani ezekhez a forrásokhoz, amennyiben olyan intézkedéseket hoznak, melyek egyértelműen összhangban állnak egymással, és a közös célok elérését szolgálják.

1.5 Európát elsősorban az állítja kihívás elé, hogy csak néhány országban sikerült megteremteni annak előfeltételeit, hogy a munkát a legmagasabb szinten lehessen végezni. Számos tagállamnak még nem sikerült megvalósítania a felzárkózástól a legmodernebb módon történő termeléshez vezető átmenetet. A tudásalapú gazdaságra való áttérés során megnő a magasabbban képzett munkaerő iránti kereslet. Az így kialakuló helyzet kezeléséhez közép- és hosszú távú előrejelzésekre van szükség a munkaerő szükséges képzettségi szintjéről. Ezek az

⁽¹⁾ Természetesen a lisszaboni stratégia sokkal átfogóbb, mint az itt felvetett kérdések. További részletekért lásd a következő weblapot: http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm

⁽²⁾ A politikai koordináció serkenti a közjavak (pl. információ és tudás, környezet- és éghajlatvédelem) létrehozását és a kedvező külső hatások megteremtését. Az egyre gyakoribbá váló európai gazdasági összefonódások külső hatásokat eredményeznek, és csak politikai koordinációval lehet növelni a kedvező külső hatásokat, illetve csökkenteni a kedvezőtleneket.

előrejelzések jelentik ugyanis a szak- és továbbképzés területén végrehajtandó szerkezeti átalakítások alapját.

1.6 Az előttünk álló problémák megoldásához és a gazdasági teljesítőképesség javításához olyan struktúrák kellenek a tudomány és a kutatás területén, amelyek csúcsteljesítményt eredményeznek. E téren is hosszú távú erőfeszítésekre van szükség a kutatás és az oktatás továbbfejlesztéséhez és ahhoz, hogy ezeket széles körben a nemzetközi élvonalhoz közelítsük. A lisszaboni stratégia megújítása után európai szinten sikerült néhány előkészületet tenni a fenti út megtételéhez. Az Európai Kutatási Tanács és az Európai Technológiai Intézet felgyorsítja majd ezt az átalakulási folyamatot. A jövőben ki kell majd bővíteni az ilyen struktúrákba történő befektetéseket, hogy a tagállamokat ezzel is motiváljuk kiegészítő stratégiák kidolgozására. A vállalatok, illetve az akadémiai, egyetemi és kutatóközösségek közötti szoros együttműködés további bátorítására, valamint az olyan támogató-szolgáltató infrastruktúrák támogatására is szükség van, mint a tudományos, innovációs, technológiai és ipari parkok.

1.7 A tagállami kutatásösztönzés területén a munkaerőbe és a tudományos rendszerekbe történő befektetések mellett az alábbiakra van szükség: a kockázatos innovációs projektek fokozott támogatása, a tulajdonjog védelmének javítása (európai szabadalom és intézkedések a termékkalkulációk ellen), innovációbarát szabályozások a termék- és munkaerőpiacokon, a kockázatoknak megfelelő finanszírozási lehetőségek, az innováció iránti keresletet fokozó intézkedések (pl. belső piac, közbeszerzés, vezető piacok), nagyobb mobilitás minden szinten, illetve megfelelő verseny- és makropolitika. A fenti politikák sikeres végrehajtásának nyomán jelentősen kibővülnek az innovációs törekvések, és megnőnek a K+F-kiadások.

1.8 Végül soron olyan rendszer megteremtéséről van szó, amely rugalmasan és gyorsan képes reagálni az előttünk álló kihívásokra. Ez a megközelítés abból a meggyőződésből indul ki, mely szerint az, ha most nem lépünk, a jövőben nagyobb költségekkel jár majd, mint amennyibe a jelenleg meghozandó intézkedések kerülnek. Ez nagymértékben igaz – de nem kizárólag – a környezetvédelmi intézkedésekre. Európa éppen ezen a téren játszott vezető szerepet a múltban, és ezt az idevonatkozó stratégia konzekvens továbbvitelével kell erősíteni. Ez biztosítja azt az iparpolitikai (First-Mover-Advantage), társadalmi és ökológiai hozadékot, amely a környezetvédelmi intézkedésekből, a harmonizált környezetszabályozás, egységesítés, a környezetvédelmi technológiákat érintő és a szociális innováció támogatása révén nyerhető.

1.9 A sikeres végrehajtás érdekében az ilyen előremutató stratégia megvalósításában azonban a társadalomnak is részt kell vennie. Amennyiben nem egyértelmű, hogy min kell változtatni, illetve nem láthatóak az eredmények, vagy ezek nem egyenlően kerülnek szétszórásra, akkor csökken a társadalmi és egyéni alkalmazkodásra való hajlam is. Az intézkedések kialakításához és a kommunikációhoz nélkülözhetetlenek a civil szervezetek. Ahhoz, hogy az intézkedéseket és a stratégiát el lehessen fogadtatni, természetesen szükség van arra, hogy az érintettek is részt vegyenek azok kialakításában. Amennyiben már az előkészítés során széles körű a részvétel, és vitákat is tartanak, nagyobb a

valószínűsége, hogy közös projekt jön létre. Igaz, hogy már szinte késő a lisszaboni stratégia folytatásáról szóló vitákba kezdeni, mégis kísérletet kell tenni az érdekelt közvélemény széles rétegeinek bevonására.

2. Kiindulási helyzet

2.1 Európa gazdasági teljesítménye az elmúlt 50 évben folyamatosan javult, és így csökkent a 19. századból és a 20. század első feléből származó lemaradása⁽¹⁾. Az óránkénti termelékenységet tekintve Európa eközben majdnem felzárkózott az USA-hoz, bár az egy főre jutó termelés az egyesült államokbeli érték alig 70 %-ánál stagnál (lásd Gordon, 2007.). A felzárkózási folyamat azonban 1995-ben váratlanul megtorpant, majd egy olyan időszak következett, amelyben az USA nagyobb mértékű növekedést mutatott fel, mint Európa. Az amerikai gazdasági teljesítmény növekedésének fontos okának az új technológiák – ebben az esetben az információs és kommunikációs technológiák – gyorsabb integrálása tekinthető. Az USA mind az ilyen technológiák fejlesztését, mind pedig terjesztését tekintve gyorsabban reagált, mint az európai államok többsége.

2.2 Az új technológiák fejlődésének és integrációjának eltérő sebessége azonban nem az információs és kommunikációs technológiák sajátossága, hanem a kialakult gazdaságpolitikai rendszer következménye. Számos új technológia élvonalaként az USA egy erősen piacorientált rendszerre támaszkodik, amelyet világszerte vezető egyetemek és kutatóintézmények, a világ minden részéből származó, magasan képzett munkaerő, magas kockázatvállalási készség, az újonnan alapított vállalkozások gyors növekedése és homogén belső piac jellemez.

2.3 Ezzel szemben az európai államok olyan struktúrákat alakítottak ki és olyan gazdaságpolitikai intézkedéseket hoztak, amelyek a felzárkózási folyamatban segítenek, és lehetővé teszik a technológiák gyors átvételét. Ennek jól látható jeleit képezték és képezik a magas beruházási ráták, a nagyobb mértékben szakmai irányultságú képzési rendszerek, a – tendenciájukat tekintve – kockázatkerülő innovációfinanszírozási struktúrák, a csekélyebb beruházások a felsőoktatásba, valamint a termékek és technológiák gyakran nem elég radikális továbbfejlesztése.

2.4 Az elmúlt évek gyenge európai növekedése alapján (lásd például Breuss, 2008.) nyilvánvaló, hogy számos területen teljességgel kimerült a felzárkózási stratégiában rejlő növekedési potenciál. A felzárkózási stratégiától a vezető szerep eléréséig tartó átmenethez viszont mélyreható változásokra van szükség, amelyek Európában még a kezdeti szakaszban vannak, és megvalósításuk sokszor csupán félgözzel történik. A technológiai határhoz egyre közeledve a (piaci újdonságok értelmében vett) önálló és radikális innovációk válnak a növekedés legfontosabb forrásává. Ennek a módszernek a támogatásához át kell

(¹) Az EU összességében sikeresen megtartotta vezető szerepét a világereskedelemben, mind az áruk, mind a szolgáltatások kereskedelmének ágazatában. Az európai gazdaság piacvezető a közepes szintű technológia által jellemzett széles ipari területen, valamint a tőkeigényes termékek esetében. Aggodalomra ad okot azonban az Ázsiával való kereskedelem mérlegének növekvő hiánya és – az Egyesült Államokéval összehasonlítva – az EU viszonylag gyenge teljesítménye az IKT terén (lásd CCM/043).

alakítani azokat a területeket (pl. szak- és továbbképzés, termék- és munkaerő-piaci szabályozás, makroökonómiai irányítás), amelyeket a múltban a felzárkózási folyamat sikertényezőiként könyveltek el. Az európai változtatási igény viszont az éghajlat-változástól, a globalizációtól, a demográfiai változásoktól, illetve a nyersanyag- és energiahányból adódó kihívásokból adódik. Olyan struktúrákat kell létrehozni, amelyek gyorsan képesek reagálni az új kihívásokra, és szociális szempontból elfogadható, környezetbarát és versenyképes megoldásokat kínálnak.

2.5 Végül olyan rendszer megeremtéséről van szó, amely rugalmasan és gyorsan képes reagálni az előttünk álló kihívásokra. Ez a megközelítés abból a meggyőződésből indul ki, mely szerint az, ha most nem lépünk, a jövőben nagyobb költségekkel jár majd, mint amennyibe a jelenleg meghozandó intézkedések kerülnek. Ez nagymértékben igaz – de nem kizárólag – a környezetvédelmi intézkedésekre. Európa éppen ezen a téren játszott vezető szerepet a múltban, és ezt az idevonatkozó stratégia konzekvens továbbvitelével kell erősíteni. Ez biztosítja azt az iparpolitikai (First-Mover-Advantage), társadalmi és ökológiai hozadékot, amely a környezetvédelmi intézkedésekből, a harmonizált környezetszabályozás, egységesítés, a környezetvédelmi technológiákat érintő és a szociális innováció támogatása révén nyerhető.

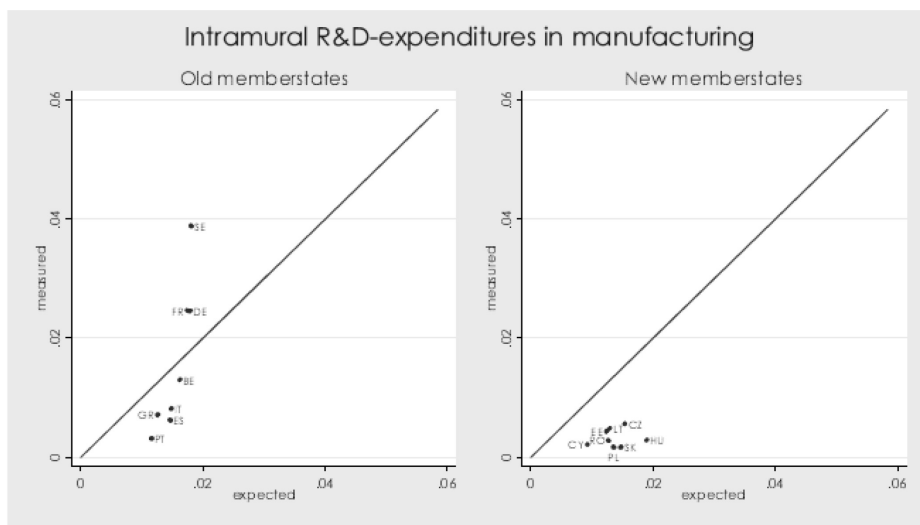
2.6 A következő gondolatok a lisszaboni stratégia innovációval foglalkozó részeire összpontosítanak. Ennek során a heterogén európai környezetben hatékonyan megvalósítható politikaformálás lehetőségeit fejti ki.

3. Európa válasza a 90-es évek gyenge növekedésére: a lisszaboni stratégia

3.1 A termelékenység és a gazdasági növekedés szempontjából az Egyesült Államokkal szembeni növekvő lemaradásra adott európai válasz a lisszaboni stratégia volt, melynek a 2005-ös megújítás után többek között az a célja, hogy a K+F-re fordított kiadásokat a GDP 3%-ára emelje, és hogy elérje az aktív népesség 70 %-os foglalkoztatottságát.

3.2 A K+F-kiadások tervbe vett megemlése számos gazdasági tanulmányra épül, melyek egyértelmű kedvező összefüggést mutatnak a gazdasági fejlődés és a K+F-kiadások között. A célkitűzések megfogalmazásakor nem vették kellően figyelembe azt a körülményt, hogy a K+F-re fordított kiadások mértéke nagyban függ az ágazati struktúrától, és csak az ágazatok összetételének tükrében értékelhető. Újabb kutatások (Leo – Reinstaller – Unterlass, 2007., Pottelsberghe, 2008.) kimutatták, hogy a K+F-kiadások szintje a legtöbb „rég” tagállamban az ágazati struktúra alapján elvárható szint közelében van, a legtöbb „új” tagállamban viszont annál alacsonyabb (azaz a 45 fokos egyenes alatt – lásd az 1. ábrát). Svédország, Finnország (és az Egyesült Államok) egyértelműen többet költ a K+F-re, mint amennyi ágazati struktúrája alapján elvárható lenne. Mindez részben abból adódik, hogy ezek az országok néhány ágazatban a technológiai határon tevékenykednek, és versenytársaiknál nagyobb hangsúlyt fektetnek az innovációs tevékenységekre, az Egyesült Államok pedig nagyobb belső piacra termel. Másrészt a kutatás területén tevékenyebb felsőoktatás is nagyobb K+F-kiadásokat eredményezhet (lásd Pottelsberghe, 2008.).

1. ábra: a szerkezetátalakításokhoz kapcsolódó K+F-kiadások



Source: New-Cronos; Fourth Community Innovation Survey (CIS-4); Countries included: Belgium (BE), Bulgaria (BG), Cyprus (CY), Czech Republic (CZ), Estonia (EE), Finland (FI), France (FR), Germany (DE), Greece (GR), Hungary (HU), Iceland (IC), Italy (IT), Latvia (LV), Lithuania (LT), Norway (NO), Poland (PL), Portugal (PT), Romania (RO), Slovakia (SK), Slovenia (SL), Spain (ES), Sweden (SE). Where available we have included the data for Iceland and Norway. New member states are the countries that have joined the EU since 2004; old memberstates are the countries that were members of the EU prior to 2004.

3.3 Amennyiben tehát Európában (legalábbis a régi tagállamokban) a vállalati szektorban a K+F-kiadások nagymértékben összhangban vannak az ágazati struktúrával, nincs nyomós oka a K+F-kiadások jelentős megváltoztatásának, hiszen ezeket költségtenyezőként is fel kell fogni, és csökkenő határhozámuk van. Akkor van értelme a K+F-kiadásokba való nagyobb befektetéseknek, amikor előretörés tapasztalható a technológiai határ felé, vagy amikor a fokozott kutatással járó ágazatok irányába mutató szerkezetváltás⁽¹⁾ zajlik⁽²⁾. Mindkét változás nélkülözhetetlen ahhoz, hogy fenntartsuk Európa versenyképességét, és biztosítsuk az „európai modellt”.

3.4 Ez a folyamat azonban nem indul be pusztán a K+F-re szánt összegek egyoldalú megemelésével: ehhez a kockázatos innovációs stratégiák fokozott támogatására, a kutatási infrastruktúrába történő befektetésekre, illetve az oktatási és szakképzési rendszer javítására is szükség van. Az innovációbarát piaci környezet megteremtése és a nagyobb mobilitás minden szinten történő elérése is szükséges változtatás (lásd Aho et al., 2006.). Szükség van egymást kiegészítő intézkedésekre is a munkaerő-piaci szabályozás, a finanszírozási rendszer szabályozása, illetve a verseny- és makropolitika terén. A fenti politikák sikeres végrehajtásának eredménye, hogy jelentősen kibővülnek az innovációs törekvések, és hogy ennek révén megnőnek a K+F-kiadások.

3.5 A K+F-ről az innováció irányába mutató gazdaságpolitikai hangsúlyeltolódással csökken a high-tech-iparágak burkolt előnyben részesítése, amely egyébként a K+F-kiadások növelésére irányuló kísérlet eredménye. Így felértékelődnek azok az ágazatok, amelyek az alkalmazott technológia szempontjából ugyan high-technek számítanak, de nem fektetnek be sokat a K+F-be, mivel innovációs törekvések az intelligens technológiák alkalmazására és az emberi kreativitásra épülnek. A kreatív iparágak, az acélipar vagy a textil- és ruhaipar területén például számos, technológiai szempontból igényes innováció kevés saját K+F-kiadással vagy teljesen önálló K+F-kiadás nélkül születik meg. Az is kiderült, hogy gyakorlatilag minden iparágban van potenciál a gyorsan növekvő kis- és közepes üzemek (úgynevezett *gazella vállalkozások*) számára (lásd Hölzl – Friesenbichler, 2008), ami szintén az innovációk széles körű támogatását sejteti. A csúcstechnológiai ágazatokra történő összpontosítás – amely a jövőben is biztosítja majd kiemelt fontosságukat – abból adódik, hogy ezen ágazatok iránt erőteljesen nő a kereslet. Amennyiben a K+F-törekvések révén sikeres innovációkat sikerül létrehozni, akkor – a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás növekedése szempontjából – a nagy keresletnövekedés miatt aránytalanul nagy lehet a nyereség (Falk – Unterlass, 2006).

⁽¹⁾ Szerkezetváltás olyankor alakul ki, amikor új vállalatokat alapítanak, a meglévők működési körét kiterjesztik (diverzifikáció), vagy egy adott helyre új vállalatok települnek.

⁽²⁾ Szándékosan használjuk a „fokozott kutatással járó” ágazatok megnevezést, mert a K+F-kiadások alapján történő high-, medium- és low-tech-szektor besorolás számos gazdasági ágazatban alábecsüli a technológia használatát. Ha hozzávesszük a máshol kifejlesztett technológiák termékekre és gyártási folyamatokba való integrálását is, akkor a hagyományosan low-tech-ágazatnak tekintett ágazatok gyakran inkább a medium- vagy a high-tech-területhez sorolhatók (lásd Peneder, 2007).

3.6 Az új és a régi kihívások csúcsteljesítményeket tesznek szükségessé mind a kutatásban, mind annak alkalmazásában. Csak az alap- és az alkalmazott kutatás csúcsteljesítménye révén tud Európa versenyképes maradni a globális kihívások fényében. A szóban forgó stratégia követésének jelentős korlátai már most is – és a jövőben még inkább – a humántőke területén jelentkeznek. Több jobb szakképzettséggel, közép- és felsőfokú végzettséggel rendelkező munkaerőre van szükség a szerkezetváltáshoz és a technológiai határhoz való felzárkózáshoz. Az eddigi mulasztások jóvátételéhez sok időre van szükség, és gyakran még mindig hiányzik a szükséges eltökéltség. A képzési struktúrák terén egyszerűsített arra is ügyelni kell, hogy a szakképzési kínálat a kereslethez igazodjék⁽³⁾, és hogy a folyamatos továbbképzésnek is ugyanennyi figyelmet szenteljenek (az egész életen át tartó tanulás szellemében) annak érdekében, hogy a munkaerő a munkafolyamat valamennyi szakaszában termelékeny és foglalkoztatható maradjon.

3.7 A megújított lisszaboni stratégia olyan irányadó változásokat hozott európai szinten, amelyek alkalmasak arra, hogy felgyorsítsák a fokozott kutatással járó gazdasági struktúrák és csúcsteljesítmények irányába mutató szerkezetváltást. A kockázati tőke nagyobb mértékű rendelkezésre állására, a kutatók mobilitásának növelésére hozott intézkedések mellett például az Európai Technológiai Intézet (ETI), az Európai Kutatási Tanács és a „vezető piac” kezdeményezés emlithető itt meg. Ez kiegészül még a keretprogramokra szánt összegek megemelésével és a vezető projektek európai szintű kiszélesítésével.

4. Európa: hatékony politika a sokféleség ellenére is?

4.1 Még ha az európai célkitűzések teljesen világosak és mindenki által elfogadottak is, felvetődik a kérdés, hogy sokféleségből kiindulva Európa politikailag egyáltalán működőképes-e. Az európai sokféleség a tagállamok eltérő teljesítőképességében, a vegyes eredményekben és a technológiai fronton is megmutatkozik (pl. a GSM-szabvány vs. IKT-használat), illetve az ágazati szinten tapasztalható nagy különbségekben – mind az ágazatok között, mind az egyes ágazatokon belül (lásd Falk, 2007., Leo-Reinstaller-Unterlass, 2007. – III. melléklet).

4.2 Ez a sokféleség komoly kihívás elé állítja a gazdaságpolitikát, hiszen a gazdaságpolitikai intézkedéseknek – a gazdasági fejlettségi szint függvényében – eltérő hozadékuk van. A sikeres országok kimondva vagy kimondatlanul a gazdasági fejlettségi szinthez igazítják gazdaságpolitikai stratégiájukat, és ezért vagy

⁽³⁾ A Cedefop becslése szerint a teljes foglalkoztatás Európában várhatóan több mint 13 millió munkahellyel nő 2006 és 2015 között. Ez mintegy 12,5 milliós munkahely-növekedést jelent a legfelső szakképzési szinten (hozzávetőlegesen az 5-ös és 6-os ISCED-szint) és kb. 9,5 milliót a középső szinten (3-as és 4-es ISCED-szint). Másrészt viszont ez több mint 8,5 millió munkahely megszűnését jelenti az alacsony képesítésűek vagy képesítés nélküliek körében (0–2-es ISCED-szint). Forrás: Cedefop, Future skill needs in Europe-Medium-term forecast, 2008.

egy felzárkózási folyamatot próbálnak támogatni, vagy a termelést a technológiai határhoz közelíteni. Számos tudományos munka bizonyította, hogy ésszerű a gazdaságpolitikát a fejlettségi szinthez igazítani. Ennek kapcsán látható, hogy ugyanazok a politikai intézkedések az egyes országok fejlettségi szintjétől függően különböző eredményeket hoznak. Egy olyan intézkedés tehát, amely a technológiai határt elérő országokban nagy hasznot eredményez, egy felzárkózó országban kisebb vagy akár kedvezőtlen hatással is járhat a gazdaság fejlődésére nézve.

4.3 Ezt a kijelentést jól szemlélteti az oktatási rendszer példája ⁽¹⁾. Ha maximális eredményt szeretnénk elérni az oktatási rendszerbe való beruházások révén, akkor figyelembe kell venni a fejlettségi szint szerint különböző hatásokat is: a felsőoktatás annál fontosabbá válik, minél közelebb van az ország a technológiai határhoz. A szakmákra összpontosító oktatási rendszerek viszont inkább a felzárkózási folyamatnak kedveznek. Aghion et al. (2005) becslése szerint a technológiai határt elérő országok esetében a felsőoktatásra fordított kiadások fejenként 1 000 dollárral történő növelése kb. 0,27 százalékkal növeli az éves növekedési rátát, míg a technológiai határt el nem érő országok esetében ugyanekkora beruházás a gazdasági növekedés mindössze kb. 0,10 százalékos emelkedéséhez vezet. A felsőfokú képzettséggel rendelkező személyek a technológiai határhoz közeli országokban nagyobb haszonnal alkalmazhatók, mivel az ilyen országok radikális innovációkra is törekednek, amelyek csupán tudományos kutatás segítségével valósíthatók meg.

4.4 A magasabb végzettség nagyobb rugalmasságot eredményez a technológiák megválasztása során. Az európai országok és az USA növekedésének különbségei mintegy 60 %-ban arra vezethetők vissza, hogy az európai oktatási rendszerek túlságosan a szakmai oktatásra, illetve a középfokú oktatásra összpontosítanak (Krueger–Kumar 2004). A tudásalapú társadalmakban olyan általános kulcsképesítésekre és magasabb fokú képzésre van szükség, amely elősegíti az új technológiák alkalmazását és az új vállalatokat átfogó, új ágazatok létrehozását. A középfokú oktatásra történő hagyományos európai összpontosítás, amely a felzárkóztatási folyamat szempontjából ugyan helyes, a technológiai határ elérése után tehát növekedési akadályá válik.

4.5 A gazdaságpolitika kidolgozása és megvalósítása során az Európai Unió természetesen az államok heterogén szövetségével szembesül. Nagy heterogenitás esetén általában tagállami szintre delegálják a végrehajtási jogkört, hogy a tagállamok a helyi adottságokhoz igazodó megoldásokat találjanak ⁽²⁾. Fontos viszont, hogy egyeztessék a közös politikai irányvonalakat a különböző szintek között, és összehangoltan kerüljön sor azok végrehajtására annak érdekében, hogy a kiválasztott stratégia teljes mértékben kifejthesse hatását. Ezt támasztják alá az

⁽¹⁾ Alapvetően meg kell jegyeznünk, hogy a humántőkébe irányuló beruházások igen nagy hozamot eredményeznek. Ha az iskolába járás átlagos időtartama egy évvel emelkedik, akkor hosszú távon 6 %-kal nő a népgazdaság potenciális teljesítménye (De la Fuente 2003).

⁽²⁾ Bár időközönként újra és újra felül kellene vizsgálni ezt a „hatáskörmegosztást”, ennek kifejtése túlmutat a vélemény keretein (lásd Falk – Hözl - Leo, 2007).

Európai Unió belüli kölcsönös függőségi viszonyok is. Az egyes tagállamok sikereiből a többiek is profitálnak, a potyautas-stratégia követése azonban nem lehet elfogadott viselkedés.

4.6 Egyértelmű, hogy nem létezhet univerzális stratégia, hanem csak az egyes országok helyzetéhez igazított intézkedéscsomag lehet sikeres. Fontos azonban annak felismerése is, hogy a technológiai határ elérésével meg kell változtatni a gazdaságpolitikai struktúrákat és stratégiákat, mivel a meglévő – gyakran hosszú évtizedek során kialakult – eszköztár már semmilyen vagy inkább csak csekély növekedésfokozó hatással jár, és ezáltal – legalábbis részben – elvesztette hatékonyságát. Ugyanez érvényes – bár ellenkező előjellel – a felzárkózó országokra. Ha az ilyen országokban ugyanolyan stratégiákat alkalmaznak, mint a technológiai határt elérő országokban, az szintén nem hatékony megoldás. Minden európai stratégiának választ kell tehát adnia az alábbi kérdésekre:

— Hogyan lehet a kohéziót és a csúcsteljesítményeket is fokozni úgy, hogy közben tekintettel vagyunk a gazdasági fejlettségi szintre is?

— Hogyan kell megfogalmazni azokat a célokat, illetve kialakítani azokat az intézkedéseket, amelyek megfelelnek számos politikaterület (pl. környezetvédelem, innováció) horizontális jellegének, és az ilyen politikaterületeket érintő koordinációs igény ellenére hatékonyan alkalmazhatók?

— Hogyan kell a szakmai ésszerűség szempontjait figyelembe véve felosztani a munkát az európai és a tagállami szint között?

— Hogyan nyerhetnek kötelező érvényt a már meghozott intézkedések, és hogyan szankcionálandó be nem tartásuk?

4.7 Az ilyen jellegű politikához szükséges struktúrák és mechanizmusok teljes mértékben fellelhetők Európában; „csak” megfelelő formában és megfelelő tartalommal feltöltve alkalmazni kell őket. Az utóbbiak esetében is ismertek a fontosabb irányértékek, melyek régóta viták tárgyát képezik. Ami viszont hiányzik, az a politikai tetterő arra, hogy mindez láthatóvá váljon a valódi gazdaságban és az európai társadalmakban.

5. Irodalomjegyzék:

Acemoglu, D. Aghion, P., Zilibotti, F, *Appropriate Institutions for Economic Growth*, 2006.

Aghion, P., *A Primer on Innovation and Growth*, Bruegel Policy Brief 02, 2006.

Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship, Quarterly Journal of Economics, Vol. 120, No. 2, pp. 701-728, 2005.

Aghion, P., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., Prantl, S., The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity, NBER Working Paper 12027, 2006.

Aghion, P., Boustan, L., Hoxby, C., Vandenbussche, J., Exploiting States' Mistakes to Identify the Causal Impact of Higher Education on Growth, Working Paper, Harvard University, 2005.

Aghion, P., Fally, T., Scarpetta, S., Credit Constraints as a Barrier to the Entry and Post-Entry Growth of Firms: Lessons from Firm-Level Cross Country Panel Data, 2006.

Aghion, P., Marinescu, I., Cyclical Budgetary policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data? , 2006.

Aho, E., (Chairman), Cornu, J., Georghiou, L., Subirá, A., Ein innovatives Europa schaffen, Bericht der unabhängigen Sachverständigengruppe für FuE und Innovation, eingesetzt im Anschluss an das Gipfeltreffen in Hampton Court, 2006

Breuss, F., Die Zukunft Europas, in: BMWA, Das österreichische Außenhandelsleitbild – Globalisierung gestalten – Erfolg durch Offenheit und Innovation, Wien, 2008

Cedefop, Future skill needs in Europe, Medium-term forecast, 2008.

De la Fuente, A., Das Humankapital in der Wissensbasierten globalen Wirtschaft, Teil II: Bewertung auf der Länderebene, Abschlussbericht für die EU-Kommission Beschäftigung und Soziales, 2003.

Falk, M. Sectoral Innovation Performance, Evidenc from CIS 3 micro-aggregated data, Europe Innova, 2007, <http://www.europe-innova.org>

Falk, M., Unterlass, F., Determinanten des Wirtschaftswachstums im OECD-Raum, Teilstudie 1, WIFO-Weißbuch, 2006.

Falk, R. Hölzl, W., Leo, H., On the Roles and Rationales of European STI Policies, WIFO Working Paper, 299/2007.

Falk, R., Leo, H., „What Can Be Achieved By Special R&D Funds When There is No Special Leaning Towards R&D Intensive Industries?“, WIFO Working Papers, 2006, (273).

Gerschenkron, A., „Economic Backwardness in Historical Perspective“, Harvard University Press, 1962.

Giddens, A., Liddle, R., Diamond, P. (eds.), Global Europe, Social Europe, Polity Press, Cambridge, United Kingdom, 2006.

Gordon, R. J., Issues in the Comparison of Welfare Between Europe and the United States, Paper presented to Bureau of European Policy Advisers, „Change, Innovation and Distribution“ Brussels, 04 December 2007.

Griffith, R., Redding, S., Van Reenen, J., Mapping the Two Faces of R&D: Productivity Growth in a Panel of OECD Industries, The Review of Economics and Statistics, 86 (4): 883 – 895, 2004.

Hollanders, H., Innovation Modes: Evidence at the Sector Level, Europe-Innova, Innovation Watch, 2007, <http://www.europe-innova.org>

Hölzl, W., Friesenbichler, K. Final Sector Report Gazelles, Sectoral Innovation Watch, Europe Innova, 2008, www.europe-innova.org

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KEG), Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Ein politischer Rahmen zur Stärkung des Verarbeitenden Gewerbes in der EU – Auf dem Weg zu einem stärker integrierten Konzept für die Industriepolitik, KOM(2005) 474 endgültig, Brüssel, 5.10.2005.

Krueger, D., Kumar, K., US-Europe Differences in Technology-Driven Growth: Quantifying the Role of Education, Journal of Monetary Economics, 2004.

Leo, H., Reinstaller, A., Unterlass, F., Motivating sectoral analysis of innovation Performance, Europe Innova, 2007, <http://www.europe-innova.org>

Nicoletti, G., Scarpetta, S., Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence, Economic Policy, 18:36 9, 2003.

OECD, Education at a Glance, OECD, 2006.

Peneder, M., Entrepreneurship and technological innovation, An integrated taxonomy of firms and sectors, Europe Innova, Wifo, 2007, <http://www.europe-innova.org>

Sapir, A. et al. „An Agenda for a Growing Europe”. Oxford University Press, 2004.

Vandenbussche, J., Aghion, P., Meghir, C., Growth, Distance to Frontier and Composition of Human Capital, Journal of Economic Growth, Vol. 11, No. 2, pp 97-127, 2006.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 22-én.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Az európai háztartásigép- (fehéráru-) gyártás alakulása, az iparág szerkezetátalakítása, valamint hatása a foglalkoztatásra, az éghajlatváltozásra és a fogyasztókra

(2009/C 100/12)

2008. január 17-én az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy Eljárési Szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján saját kezdeményezésű véleményt dolgoz ki a következő tárgyban:

Az európai háztartásigép- (fehéráru-) gyártás alakulása, az iparág szerkezetátalakítása, valamint hatása a foglalkoztatásra, az éghajlatváltozásra és a fogyasztókra.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott Ipari Szerkezetváltás Konzultatív Bizottsága 2008. szeptember 10-én elfogadta véleményét. (Előadó: Anna Maria DARMANIN, társelőadó: Enrico GIBELLIERI.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. október 22–23-án tartott, 448. plenáris ülésén (az október 22-i ülésnapon) 86 szavazattal, 2 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB szerint az európai háztartásigép-ipar⁽¹⁾ erőssége a kiváló minőségű és tartós termékek előállításának képessége; ezt az ütőkártyát megfelelő európai politikának kell alátámasztania és megerősítenie, amely a technológiai innovációra irányuló folyamatos erőfeszítésen és fejlesztésen, illetve a munkavállalók folyamatos szakmai továbbképzésén alapul. Egy hasonló politika elősegítheti az energiahatékony, az újrahasznosításra inkább alkalmas háztartási gépek kifejlesztését. A lehető legkisebbre kell szorítani a teljes környezeti hatást, az életciklus-elemzés alapján.

1.2 Az EGSZB szilárdan meg van győződve arról, hogy az európai uniós jogalkotás közvetlenül befolyásolhatná az ágazat versenyképességét, elsősorban a környezetbarát tervezésről szóló irányelv kiterjesztésére, valamint az energiafogyasztási címkézéssel szembeni felülvizsgálatára irányuló javaslatok révén, és hogy ezek a lépések az energiahatékony növekedéséhez és a CO₂-kibocsátás csökkenéséhez vezethetnének, és így mérsékelhetnék azt a fenyegető tendenciát, hogy az ipar Európán kívülre települ át, munkahelyek szűnnek meg, és csorbulnak a fogyasztói érdekek.

1.3 A piac felügyelete kiemelkedő fontosságú az európai ipar, az iparágban dolgozó munkavállalók, a fogyasztói érdekek és a környezetvédelem szempontjából. A piacfelügyelet megvalósításához a következő intézkedések hozandók:

— További erőforrások biztosítása a tagállamok és az EU részéről⁽²⁾ arra, hogy szigorúbban ellenőrizzék a termékek megfelelését az európai egységes piaci normáknak és szabá-

lyozásnak, különös tekintettel az importált termékek vonatkozásában;

— A tisztességtelen verseny és a dömping felszámolása. A dömpingellenes intézkedéseket alaposan meg kell fontolni, nehogy hátrányos hatással járjanak az európai iparra, ösztönözve a termelés Európán kívülre történő áthelyezését, illetve az import növelését. Az intézkedéseknek nem csak a teljes berendezésekre, hanem az alkatrészekre is vonatkoznuk kell;

— A címkézési rendszer olyan felülvizsgálata, amely tükrözi a technológiai innováció haladását, anélkül, hogy hamis képet adna az értékváltozásokról;

— Szorosabb ellenőrzés, a hamisítás és a visszaélés, valamint a másolás/utánzás jelenségeinek visszaszorítása érdekében;

— Annak ellenőrzése, hogy a címkék (elsősorban az importált termékeken) valóságos tulajdonságokat hirdetnek, és nem vezetnek félre a fogyasztót.

1.4 Az EGSZB kiemelkedően fontos feladatnak tartja a címkézési rendszer kiigazítását. A címkéket mindig frissíteni kell, amikor a hatékonyabb technológiákat használó gépek magasabb normaszintet alakítanak ki. A rendszernek dinamikusnak kell lennie, és a piacon megjelenő, jobb tulajdonságokkal rendelkező termékeknek inkább új címkebesorolás alá kell esniük, semmint hogy alacsonyabb kategóriába utalják a korábban besorolt készülékeket. A felülvizsgálat a technológiai innováció alapján kell, hogy történjen, ám 5 éves határidőhöz kell kötődnie, amint azt az energiahatékony cselekvési terv előírja. Igen fontos, hogy az érintettek valamennyien részt vegyenek a felülvizsgálati eljárásban. Az Európai Bizottságnak ezenkívül ösztönöznie kellene azon jogszabályok végrehajtását, amelyek a címkerendszert kényszerítőbb erejű eszközökkel, a gyártókkal, importőrökkel és kiskereskedelmi forgalmazókkal szemben.

⁽¹⁾ Háztartási gép alatt a hűtőgépek, a mosógépek, a mosogatógépek, a bojlerok, a melegítők és minden további, a háztartásban használt elektromos berendezés értendő.

⁽²⁾ Az új jogszabályi keret (NLF), amely „Ayrál-csomag” néven is ismert, a jobb jogalkotást célzó jogszabálycsomag utolsó, piacfelügyeletéről, a termékek jelöléséről és a típusjövahagyásról szóló eleme, amelyet az Európai Parlament és a Tanács 2008. június 23-án fogadott el. http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/internal_market_package/index_en.htm

1.4.1 A fenntarthatóság szempontjából kedvező volna, ha az EU harmadik országokat is arra tudna ösztönözni, hogy átvegyék azokat a szigorú követelményeket, amelyeket az Unió saját belső piacára jelenleg vezet be, mivel ez globális energiamegtakarítást eredményezhetne.

1.5 Az európai háztartásigépipart látványosan élénkíteni kellene olyan ösztönzési rendszerek bevezetésével, amelyek a tagállamok lakosságát arra bátorítják, hogy meglévő készülékeiket az ipar által már előállított, csak még nem eléggé népszerű, modernebb és energiahatékonyabb változatokra cseréeljék. A támogatási rendszert úgy kell kialakítani, hogy megfelelő pénzügyi eszközökkel könnyítsen a kevésbé jómódú emberek helyzetén, és ne legyen diszkriminatív. Le kell vonni az európai és az Európán kívüli sikertörténetek tanulságait.

1.6 Igen fontos továbbá a fogyasztóknak a háztartási gépek karbantartása és alkatrészellátása terén nyújtott segítség fokozása; ezenkívül biztosítani kell a munkavállalók szaktudásának folyamatos növelését és frissítését, hogy hatékony és megbízható szolgáltatást tudjanak nyújtani. Ez új és/vagy megaradók munkahelyeket eredményezhet.

1.7 Az EGSZB szerint az uniós politikának meg kellene könnyítenie az ipar átállását az innovatívabb termékekre és kapcsolódó szolgáltatásokra, amelyek – a CO₂-kibocsátásra és az energiafogyasztásra gyakorolt hatásuknak köszönhetően – stratégiai szempontból fontosak, így pl. a napelemekre, a napcellákra, a hőszivattyúkra, a hidrogéncellákra, az energiatermelő mikroegységekre, illetve a nagyteljesítményű légkondicionáló berendezésekre. Ez új munkahelyeket eredményezne, és nagyobb választási lehetőséget nyújtana a fogyasztóknak.

1.8 Az EGSZB ismét kijelenti, hogy az európai háztartásigépgyártás (fenntarthatóságának fokozását célzó) eredményes szerkezetátalakítására jelenleg megfogalmazott ajánlások csupán akkor teljesíthetők a lehető legnagyobb mértékben, ha elmélyült és hatóságok közötti szociális párbeszéd bontakozik ki európai szinten.

2. Háttér

2.1 A háztartásigépgyártás jelenlegi legsürgetőbb problémája a termelés áttelepülése nemcsak Közép- és Kelet-Európába, hanem Oroszországba, Törökországba és Kínába is. A termelés áthelyezése tehát nemcsak az EU-n belül történik, hanem a háztartásigépipar egész szegmensei vándorolnak el szinte teljes egészében Európából Kínába.

2.2 A vállalkozások mostanában Oroszország lehetőségeit fedezik fel, ahol új mosó- és hűtőgépgyárak vannak épülőben, és a fehéráruk piacán korábban megjelent szereplők kerülnek új tulajdonoshoz. Oroszország területén jelenleg mintegy tizenöt-

hús fehéráru gyártó üzem épül. Ez létfontosságú annak biztosítása szempontjából, hogy az európai gyártók beléphessenek e nagy potenciállal rendelkező, új piacra. Gondolni kell azonban arra, hogy a jövőben e gyárak esetleg nemcsak a hazai piacot fogják ellátni, hanem termékeiket Európába is exportálni fogják, ha nem tudjuk megoldani az európai piac fő problémáit.

2.2.1 Az európai gyártók számára potenciális exportpiacot jelentenek az ázsiai, észak-afrikai és közel-keleti régiók is, amelyekbe már most is növekvő kiviteli irányul az EU-ból háztartási gépekből. Az európai gyártók arra használhatják az olyan aktuális tényezőket, mint a középosztály megerősödése, vagy az európai termékek jó hírneve e régiókban, hogy még jobban megvessék a lábukat e potenciális piacokon.

2.3 Az olcsó és kétes minőségű termékek egyre nagyobb mértékű elterjedése súlyosbítja az európai fehéráru-gyártás válságát. A gyér minőség kiegészülve az eltérő adórendszerrel, a munkaerőköltség-előnyvel és a viszonylag alacsony szállítási költségekkel kikezdi a már jelen lévő európai gyártók pozícióit.

2.4 Európa nyilvánvalóan képtelen felvenni a versenyt például a kínai munkások havi béreivel. Egy Kínában gyártott hűtőgép vagy mélyhűtő verhetetlenül olcsó, és ugyanez mondható el az alkatrészekről – pl. motorokról, kompresszorokról – is. Az európai termékek semmiféle versenyelőnyhöz nem juthatnak, ha kizárólag az ár, és nem minőségi ütőkártyáikra építenek. Az európai háztartásigépipar erőssége a kiváló minőségű termékek előállításának képessége. További versenyelőnyt jelenthet a formatervezés, a garancia, az alkatrészek kompatibilitása, a javítási szolgáltatás és az egyéb kapcsolódó szolgáltatások. Ezt az előnyt jól megfogalmazott európai politikával kell alátámasztani és növelni.

2.5 Az európai gyárak A++, A+, A illetve B energiaosztályba tartozó hűtőgépeket és mélyhűtőket gyártanak. A jelenleg előállított termékek többsége az A+ és az A osztályokba tartozik. Az A++ osztályozású termékek kevesebb, mint 4%-ot képviselnek.

2.6 Az energiahatékony hűtőgépek iránt továbbra is alacsony kereslet mutatkozik a fogyasztók körében. A Háztartásigépgyártók Európai Bizottsága (CECED) szerint körülbelül 188 millió 10 évesnél idősebb hűtőgép és mélyhűtő található az európai háztartásokban. Az idős (1990 után gyártott) készülékek évente megközelítőleg 600 kWh áramot fogyasztanak, míg az A+ osztályú berendezések mintegy 255 kWh-át, az A++ besorolásúak pedig kb. 182 kWh-át. A jelenlegi árak és feltételek⁽¹⁾ mellett egy A++ osztályú berendezésnek mintegy 12 évig kell működnie ahhoz, hogy kifizetődővé váljon a fogyasztó számára.

⁽¹⁾ Az energiaárakat és az üzemanyagköltségeket is beleszámítva.

2.7 Az európai gyártókat még az idős készülékeknél is jobban aggasztják az esetlegesen veszélyes, megbízhatatlan és nem energiahatékony importárúk. Ez az aggodalom elsősorban a korlátozott területen megvalósuló importra vonatkozik, amelynek keretében a behozott áruk gyorsan értékesíthetők az uniós piacon.

2.7.1 Következésképpen a háztartások energiaszükséglete teszi ki az EU összes energiaszükségletének 25 %-át. Ezen belül az utóbbi években a háztartási készülékek által fogyasztott energia mennyisége emelkedik a legmeredekebben.

2.8 A jobb minőségű anyagok használata a mágnesmaghoz, illetve a tervezésnek az új anyagjellemzőkhöz való optimális hozzáigazítása akár 15%-kal is növelhetné a háztartási gépek elektromos motorjának hatékonyságát, számottevően hozzájárulva a háztartások elektromosáram-fogyasztása terén kívánatos megtakarításokhoz.

2.9 Az Európai Bizottság által támogatandó másik fejlődési irány a karbantartásra és újrahasznosításra alkalmas háztartási készülékek kifejlesztése. Hangsúlyozni kell, hogy az európai gyártók jelentős erőfeszítéseket tettek ezen a területen, és nagymértékben csökkentették a nagyobb berendezések áram- és vízfogyasztását. Ugyanakkor az utóbbi időben egyre több nyersanyag használata vált kritikussá, nemcsak környezeti szempontból, hanem a költségek miatt is. Ilyen például az acél, a műanyag, a nikkell, a króm, vagy a réz. E nyersanyagok ára – a kőolajszármazékokéval együtt – egyre emelkedik. Az, aki képes csökkenteni egy termék nyersanyagtartalmát, jelentős versenyelőnyre tehet szert. Messze nem eléggé kihasználták a nanotechnológia és az életciklus-elemzési (LCA) módszerek által a háztartásigépgyártás számára a megfelelő alapanyagok kiválasztásának értékelése és javítása terén kínált lehetőségek egy ilyen versenyelőny megszerzése érdekében.

2.9.1 Aktuális probléma az, hogy nem minden – az elektromos és elektronikai berendezések hulladékaira vonatkozóan hatályos rendeletek értelmében – újrahasznosítandó anyag kerül ténylegesen vissza a gyártókhoz, akiknek így anélkül kell megfizetniük az újrahasznosítás költségeit, hogy valóban megkapnák az anyagokat.

2.10 Az Európai Bizottság által finanszírozott kutatópolitika céljának a hasonló irányú, az egyes alkatrészek – motorok, radiátorok, kompresszorok stb. – miniaturizálására irányuló kutatások támogatásának kell lennie. E szempontból a lehető legkevesebb nyersanyag felhasználásával előállítható háztartási készülékek kifejlesztése egyúttal az újrahasznosításra alkalmasabb gépek kialakítását is jelenti. A környezetbarát tervezésről szóló 2005. májusi keretirányelv fontos kiindulópontot jelenthet e téren, mivel előírja az árammehajtású berendezések környe-

zetbarát tervezését. Az Európai Bizottságnak nem kell teljesen átalakítania politikai eszköztárát, inkább meglévő eszközeit kellene finomítani. Ez mondható el a meglévő energiafogyasztási címkékről is. Az egyre súlyosbodó energiaválság és a nyersanyaghoz jutás nehézségeinek kontextusában az Európai Bizottságnak ki kellene egészítenie a címkerendszert egy, a termékek forgalomba hozatalára vonatkozó, kötelező szabályozással. A jövőben csak a minőségi termékeket előállító gyártóknak szabad megengedni, hogy háztartási gépeket értékesítsenek az európai belső piacon: ez a logikai alapja a szabályozás azon követelményének, hogy a gyártók kiváló minőségű és tartós háztartási gépeket állítsanak elő.

2.11 Az is fontos szempont, hogy az irányelvnek meg kell követelnie a gyártóktól és a kiskereskedőktől javítható háztartási készülékek gyártását és forgalmazását, a javításhoz szükséges alkatrészek raktáron tartását, továbbá megfelelő vevőszolgálat biztosítását. Az európai fogyasztók elvárják e szolgáltatásokat, az ilyen szolgáltatásokat nyújtó európai gyártók és kiskereskedők pedig ezáltal elhatárolódhatnak az alacsony költségű gépek gyártóitól, melyek termékei nem javíthatók, hanem csupán eldobhatók és újabbra cserélhetők. Ez nem egyeztethető össze a fenntartható fejlődés stratégiájával.

2.11.1 Ennek kapcsán az EGSZB várakozással tekint az Európai Bizottság fenntartható fogyasztásról, termelésről és iparpolitikáról szóló cselekvési tervének⁽¹⁾ végrehajtását tárgyaló további viták elé.

2.12 Az európai háztartásigépgyártás ágazat a mai napig körülbelül 200 000 dolgozót foglalkoztat. Az ágazat már évek óta hanyatlófélben van. Az utóbbi két évtizedben Nyugat-Európában mintegy 57 000 munkahely szűnt meg. A háztartásigépgyártás- és Kelet-Európában a rendszerváltások idején tönkrement, azóta csupán mintegy 20 000 új munkahelyet teremtett.

2.13 Az Európán kívüli országokba (Oroszország, Kína, Törökország) irányuló elvándorlási trend által legsúlyosabban érintett háztartásigépgyártás ágazatban a légkondicionáló berendezések és a kis háztartási gépek alkotják. Az európai hűtőgép-/fagyasztógépek még ma is kb. 23 000 embert foglalkoztatnak.

2.14 Az európai háztartásigépgyártás ágazat szerkezetátalakítása az elkövetkező években is folytatódni fog. Az átalakítás mértéke nemcsak a piac és a technológia alakulásának, de politikai döntéseknek és jogi intézkedéseknek is függvénye lesz.

3. Részletes megjegyzések

3.1 Az európai politikának választ kell találnia az alábbi négy problémára:

⁽¹⁾ COM(2008) 397 végleges (2008. július 16.).

3.1.1 Hogyan biztosítható, hogy az iparág ne vándoroljon át az Európai Unión kívüli országokba? A jelenlegi tendencia nyilvánvalóan az ipar elvándorlása, ezért küzdenünk kell az iparág EU-n kívüli országokba való távozásának előrelátható és valós veszélye ellen.

3.1.2 Hogyan lehet úgy alakítani a szerkezetátalakítást Európában, hogy a nyugat-európai országokban ne szűnjön meg a tudományos és technikai tevékenység, a know-how-fejlesztés és az ehhez kapcsolódó foglalkoztatás, mindeközben lehetővé téve a közép- és kelet-európai országok számára, hogy stabil jövőt biztosítsanak feltörekvő háztartásigép-iparuknak?

3.1.3 Hogyan lehet gazdaságilag megfelelő választ találni az európai megfelelőiknél értékben és minőségben gyengébb, a nemzetközi piaci normáknak meg nem felelő ázsiai importárúk fenyegető támadására?

3.1.4 Hogyan biztosítható, hogy a fenntartható berendezések előállítására irányuló erőfeszítések meghozzák gyümölcsüket, és a belső piacon növekvő kereslet mutatkozzon a hasonló termékek iránt, mindeközben továbbra is jelentős beruházásokat eszközölve az éghajlatra és a fenntarthatóságra kisebb hatással járó berendezésekre irányuló kutatásba és fejlesztésbe?

3.2 Az iparág helyzete

3.2.1 A szektor az energiahatékonyságra irányuló kutatás és fejlesztés terén jelentős eredményeket ért el. Az önkéntes megállapodások hatékonyak bizonyultak, és az iparág szereplői betartották őket.

3.2.2 Sajnálatos módon az a szomorú helyzet, hogy az iparág szigorúbb európai politikát igényel, amely biztosítja, hogy az iparág erőfeszítései ténylegesen gyümölcsözzenek. Az elmúlt évben az iparág szereplői úgy határoztak, hogy nem újítják meg a múltban oly sikeres önkéntes megállapodásokat.

3.2.3 E pillanatban kiemelt jelentőséget kap a piaci felügyelet kérdése. Szigorúbb piaci ellenőrzést kell kialakítani, amely biztosítja, hogy a piacra kerülő termékek valóban az általuk ígért színvonalúak és minőségűek, különös tekintettel az éghajlatváltozásra kifejtett hatásra.

3.2.4 A tagállamoknak nagyobb támogatást kell nyújtaniuk ahhoz, hogy a piacon rendelkezésre álló, kiemelkedően hatékony termékek iránt valódi fogyasztói kereslet mutatkozzon. Az A++ osztályú termékeket a fogyasztók még mindig túl drágának és a megtérülés szempontjából nem gazdaságosnak

ítélik, ami miatt a piac még mindig elsősorban az A+ termékeket részesíti előnyben. Különböző ösztönzőket lehet alkalmazni; és egyes tagországok, illetve Európán kívüli országok módszerei⁽¹⁾ bevált gyakorlatoknak tekinthetők.

3.2.5 A tagállamok által biztosított támogatásnak és a tisztességes versenynek szorosan együtt kell járnia, és mind tagállami, mind európai uniós szinten lépést kell tartania a szektorban zajló technológiai innováció sebességével.

3.2.6 Az ellátási lánc fontos eleme a kiskereskedő. Az európai kiskereskedőnek jobban ismernie kellene a belső piacra behozott és ott értékesített termékek importálásának különféle hatásait. Ezenkívül az iparág erőfeszítései hatástalanná válnak, ha a kiskereskedelmi szektor folytatja a követelményeknek meg nem felelő, veszélyes és fenn nem tartható termékek behozatalát és értékesítését. Ezzel összefüggésben az EGSZB úgy véli, hogy még sokat kellene a nevelés terén tenni annak érdekében, hogy a kiskereskedelmi szektor tagjai fogékonyabbá váljanak a belső piac háztartásigép-iparának problémáival és az ilyen készülékek fenntarthatóságának kérdéseivel kapcsolatban.

3.3 A szociális aspektus

3.3.1 A helyzet az, hogy számos munkahely megszűnik az ipari termelés elvándorlásával. Így számos ember szaktudása marad kihasználatlan, kivéve, ha e személyek maguk is elvándorolnak Európából. Az iparág szerkezetátalakításának elsődleges jelentősége van a munkahelymegszűnés megelőzése szempontjából, mert biztosítja, hogy a szektor továbbra is vonzó maradjon a legkiválóbb szakemberek számára.

3.3.2 A szektoron belül megfelelő figyelmet kell fordítani a szolgáltatásokra, különös tekintettel a berendezések szervizelésére. A szervizelési szolgáltatásokat folyamatosan fokozni kell, biztosítva, hogy a kiváló minőségű termékek valóban javíthatóak legyenek, és az alkatrészek valóban rendelkezésre álljanak, megoldhatóvá téve a javítást.

3.3.3 Ugyanakkor közös európai és tagállami szintű politikával támogatni kell a szektor átállását az új foglalkoztatási lehetőségeket teremtő innovatív termékek előállítására. Ezt a folyamatot megfelelően strukturált szociális párbeszédnek kell kísérnie az európai, nemzeti és vállalati szintű szociális partnerek részvételével. Az európai minőséggel való ipari kapcsolatot biztosítani kell az új EU-tagállamokban létesülő gyártási egységekben is.

⁽¹⁾ **Olaszország:** az A+ és A++ osztályú hűtőgépek és fagyasztók árának 20 %-a – 200 eurós határig – levonható a személyi jövedelemadóból.

Spanyolország: A kedvezmény-rendszer keretében 2008-ban az energiahatékony termékeket vásároló fogyasztók – a vásárolt készülék típusától függően – 50–125 euró értékű támogatásra jogosultak.

Brazília: szövetségi kormánya program indítását tervezte 10 millió hűtőgép vásárlásának támogatására az alacsony jövedelműek számára. A fogyasztóknak le kell adniuk régi – általában több energiát fogyasztó – frizsiderüket, hogy hozzájuthassanak az új, energia-takarékosabb készülék megvásárlásához szükséges hitelhez.

3.3.4 A munkahelyvesztés mértékének enyhítésében kulcsfontosságú szerep vár – a piacfelügyelet és a normák egész Európában történő betartatása mellett – az eredményes és folyamatos európai szintű, ágazati szociális párbeszédre.

3.4 A fogyasztók helyzete

3.4.1 A fogyasztók számára garantálni kell a kiváló minőségű és teljesítményű, energiahatékony termékekhez való hozzájutást, amihez minőségi információkat kell a rendelkezésükre bocsátani egyszerű, őszinte és hatásos módon.

3.4.2 A címkézési rendszert dinamikusabbá kell tenni, amely a szektorban tapasztalt innovációnak megfelelően fejlődik és frissül. A címkéknek továbbá pontosan meg kell felelniük a gépekre vonatkozó normáknak, ezért az ellenőrzésnek szigorúbbnak és célratoróbbnak kell lennie.

3.4.3 A piacfelügyelet valamennyi tagállamban rendkívül fontos, mert ez biztosítja, hogy a berendezések valóban azt adják, amit ígérnek, és hogy a fogyasztó azt kapja a pénzéért, amit szeretett volna.

3.4.4 Megjegyzendő, hogy az új háztartási gépek vásárlása kedvezőtlen következményekkel járhat a környezetre nézve, ha a fogyasztók megtartják a régi készülékeket is az újak mellett, ún. „visszapattanó hatást” idézve elő.

3.4.5 A független fogyasztói tesztekkel népszerűsíthetők legjobban a hatékony és eredményes háztartási gépek. Ezek a tesztek biztosítanak a vizsgált készülék összességében vett jó minőségét, továbbá azt, hogy az megfelelően töltse be alapfunkcióját.

3.5 A környezeti aspektus

3.5.1 Az EGSZB elismeri, hogy e szektornak is jelentős mértékben hozzá kell járulnia a környezet védelméhez, a CO₂-kibocsátás és az éghajlatváltozás mérsékléséhez. Az EGSZB ezzel kapcsolatban megismétli a környezetbarát termelésről szóló saját kezdeményezései véleményében⁽¹⁾ kifejtett álláspontját, amelyben egyebek között a belső piacon értékesített zöld termékekben rejlő növekedési lehetőséget, illetve a címkézéshez és a termékek életciklusához kapcsolódó sajátosságokat hangsúlyozta.

3.5.2 Nagyjából 5 éves határidőt kell szabni minden olyan termékre vonatkozóan, amely a „megfelelő normák” alatt teljesít, a kívánt sztenderdek elérése érdekében. E határidő után véleményünk szerint nem szabadna például a bizonyos küszöböt el nem érő hűtőgépeket az európai piacra engedni. Ez a javaslat összhangban van az Európai Bizottság által 2006. október 24-én előterjesztett energiahatékonysági cselekvési tervvel („a minimumkövetelményeket nem teljesítő termékeket nem szabad forgalomba hozni”). Javaslatunk egyúttal összhangban vannak a környezetbarát tervezésről szóló irányelvvel és az energiafogyasztási címkézéssel szembe fordított elvárásokkal.

3.5.3 Fontos továbbá, hogy a környezetbarát tervezésre vonatkozó szabályozást, amint lehet, valamennyi érintett, nagy készülékre alkalmazzák, és hogy az energiafogyasztási címkézésre vonatkozó szabályozást felülvizsgálják, rendkívül hatékony termékek gyors kifejlesztését téve lehetővé. Ez lenne az a jogalkotási forgatókönyv, amely azt követelné meg a vállalkozásoktól, hogy kiváló minőségű és tartós háztartási készülékeket állítsanak elő.

3.5.4 A jelenlegi európai uniós energiapolitika kapcsán, figyelembe véve, hogy a címkézési mechanizmus önmagában nem elegendő ahhoz, hogy teljesüljenek az EU energetikai célkitűzései, az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy új jogi eszközöket vegyen fontolóra e célkitűzések elérése érdekében.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 22-én.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI

⁽¹⁾ Az EGSZB (HL C 224., 2008.8.30., 1. o.) vélemény, előadó: Anna Maria DARMANIN.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Hogyan szolgálhatják a társadalmi kísérletek Európában az aktív beilleszkedési politikák kidolgozását?

(2009/C 100/13)

2008. március 5-i levelében Franciaország külkapcsolatokért és európai ügyekért felelős minisztere a közelgő elnökség előkészületeinek jegyében felkérte az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, hogy dolgozzon ki feltáró véleményt a következő tárgyban:

Hogyan szolgálhatják a társadalmi kísérletek Európában az aktív beilleszkedési politikák kidolgozását?

A felkérés alkalmával a felkérés kezdeményezője, a „szegénységgel szembeni aktív közösségvállalás” főbiztosa ismertette a téma megközelítésének alapelemeit.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció 2008. szeptember 11-én elfogadta a véleményét. (Előadó: Jean-Michel BLOCH-LAINÉ, társelőadó: Ernst Erik EHNMARK.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. október 22.–23-án tartott, 448. plenáris ülésén (az október 23-i ülésnapon) 66 szavazattal, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt:

1. Bevezetés

1.1 Az alábbi vélemény kidolgozására irányuló felkérés a novemberben Grenoble-ban megrendezésre kerülő „Európai Társadalmi Kísérletek Találkozóját” életre hívó francia kormánydöntéshez kapcsolódik. A felkérés vállalt célja az volt, hogy közösségi és tagállami szinten felhívja a figyelmet a kísérleti módszerek fontosságára és közös alkalmazására a szociális jellegű – és ebben az esetben többek között a szegénység elleni, „aktív beilleszkedés” általi küzdelemre irányuló – állami politikák eszközeként. Az említett konferencia egy kísérletezési „kultúra” kialakításához kíván hozzájárulni, és egyúttal új, előre programozható kezdeményezéseket kíván kidolgozni az érintett területen, amelyek – szükség esetén és a megfelelő időben – az Európai Bizottság támogatására is igényt tarthatnak. A későbbi – cseh, illetve svéd – elnökségek adott esetben, ha jónak látják, tovább haladhatnak majd a megkezdett úton.

1.2 A fenti cél érdekében (a francia elnökség szemében) fontosnak tűnik egyrészt a 27 tagállam e téren meglévő jelenlegi gyakorlatainak jobb megismerése és megismertetése, másrészt e gyakorlatok hatékonyságának és javításuk módjainak értékelése, valamint közös továbbfejlesztésük, elterjesztésük és továbbadásuk lehetőségeinek felmérése. A tervezett, megkezdett, illetve már elvégzett kísérletekkel szemben semmilyen nagyságrendi elvárás nem fogalmazódott meg; a cél a szereplők és az együttműködési módok, illetve a jogi feltételek és cselekvési gyakorlatok sokféleségének feltárása. A kiértékelt innovatív kísérletekre alapuló európai kiválósági hálózathoz szeretnének a lehető leggyorsabban egy ambiciózus, ugyanakkor reális, naprakész tudásalapot létrehozni.

1.3 E vélemény tárgya az észrevételek és információk összegyűjtését követően néhány alaptézis és ajánlás megfogalmazása.

2. Észrevételek és információk

2.1 A jelen felkérés koncepciója nem valamiféle szokatlan és szeszélyes divatból vagy váratlan ötletből táplálkozik. A társadalmi kísérletek fejlesztése Európában (akárcsak az Egyesült Államokban és Kanadában) dinamikus fejlődő terület.

2.1.1 Az elmúlt 10 évben az Unió egyes országaiban kiváló tanulmányok, felmérések és kutatások születtek e területen. Számos felettebb hasznos találkozó, műhely, szeminárium, nemzetközi kollokvium került megrendezésre, illetve van jelenleg is folyamatban vagy előkészületben.

2.1.2 Mindezek ellenére a „társadalmi kísérletezés” sok tekintetben továbbra is **homályos fogalom** marad: tág és gazdag jelentésmezijének határai bizonytalanok; folyamatosan változó tartalma végtelenül sokféle, komponensei olykor meglehetősen ezoterikus nevet viselnek; eredményeinek értékelése gyakran túlságosan bizonytalan (sőt, nem is áll rendelkezésre), vagy ellentmondásos, mert többféleképpen értelmezhető, illetve vitatható.

2.1.3 Jóllehet találunk a témáról kifejezetten érdekes katalógusokat, beszámolókat, leírásokat, illetve feljegyzéseket, az EGSZB legjobb tudomása szerint egyelőre egyetlen szereplő – minisztérium, decentralizált szerv, nemzeti gazdasági és szociális tanács, közösségi tanácsadó testület, a szociális partnerek „csúcsszerve”⁽¹⁾ – sem rendelkezik a szó szoros értelmében módszeresen kidolgozott jegyzékkel.

⁽¹⁾ Központi, szövetségi, illetve bármely más szinten.

2.1.4 Természetesen e vélemény terjedelmi és időbeli keretei nem engedik meg, hogy széles körképet adjunk mindazon kísérletekről, amelyek megítélésünk szerint az állami politikák kidolgozásának alapjául szolgálhatnak. A józan észre hallgatva egy rövid véleményre szorítkozunk, melynek „feltáró” jelzője (előkészítő, előzetes jellege) ez esetben szó szerint értendő – célunk csupán néhány megbízható és tanulságos európai eset feltárása, melyek egy része intézményi, más része nem kormányzati kezdeményezésnek köszönheti létét.

2.2 A társadalmi kísérletek koncepciója egyelőre nem szerepel a közösségi politikák erővonalait alakító tényezők között. Kétségtelen, hogy egyes kísérletek és miniprojektek már a szegénység elleni küzdelem első programjában is helyet kaptak (1975–1980). A második (1985–1989) és a harmadik program (1989–1994) háttérében kivehető az addigi tapasztalatok mérlegének elkészítésére irányuló szándék. Maga a kísérletezés koncepciója azonban nem került hangsúlyozásra. Végezetül, jóllehet az Amszterdami Szerződés alapvető újításainak és a Lisszaboni Tanács jelentős előrelépéseinek háttérében kirajzolódnak a bevált gyakorlatokként felhozható példák közös értékelésére irányuló folyamatos törekvés, a nemzeti programok, illetve cselekvési tervek és a szociális biztonságról készült közös jelentések kevés teret adtak a kísérletek eredményeinek. Ami a „nyílt koordináció módszerét” illeti, ez utóbbi semmilyen erőfeszítést, illetve teret nem szentelt a kísérletezésnek.

2.2.1 Mindezek ellenére az elmúlt években jelentős előrelépés volt tapasztalható az uniós szociálpolitika fejezete terén. E változás elsősorban az Európai Bizottság érdeme. A Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatósággal megrendezett két munkaértekezletnek köszönhetően az EGSZB nevezetesen betekinthezett az EQUAL és a PROGRESS program, valamint a szakértői értékelés (*peer review system*) figyelemreméltó mérlegébe, amiért igen hálás az Európai Bizottságnak. A jelen vélemény jellege és terjedelme ugyanakkor nem engedi meg, hogy részletesen kitérjünk ezekre az eszközökre.

2.2.2 Készül viszont majd egy ügyirat olyan határidővel, hogy a novemberben megrendezésre kerülő, említett grenoble-i találkozón felhasználásra kerülhessen. Ez az eddigi sikeres innovatív kísérletek példáiról ad majd tájékoztatást. Az ügyiratban szerepelni fognak a hasznosnak ígérkező honlapok címei is.

2.2.3 Hadd emlékeztessünk e helyen csupán néhány adatra: a hat évig működő és idén véget érő EQUAL program (2002–2008) három milliárd eurót ruházott be az Európai Szociális Alapból a munkaerőpiachoz és az aktív társadalmi beilleszkedéshez kapcsolódó innovatív szociális megoldásokba, több különböző tagállamban. A program 3 480 partnerséget létesített, több mint 2 000 szereplővel. Intézkedései több mint 200 000 hátrányos helyzetű személyt érintettek. Valószínűleg ez az Európában eddig megvalósult legmegfelelőbb és legnagyobb társadalmi innovációs program.

2.2.4 A pusztá adatokon túlmenően azzal is tisztában kell lenni, hogy az Unió égisze alatt az EQUAL program és a szakértői értékelések példátlan módszertani ismeretanyagot halmoztak fel. A jövő szempontjából alighanem ez a legfontosabb. Az útmutatókban számos tanulság szerepel. Az EGSZB ezért úgy ítéli meg, hogy folytatni kell ezen programok eredményeinek és hozadékainak kiértékelését a társadalmi beilleszkedés terén.

2.2.5 Másrésről a feltáró szakaszban feltérképezett különböző intézkedésekkel kapcsolatban az EGSZB különös figyelmet szentelt a gazdasági tevékenységen keresztül történő beilleszkedésre vonatkozó innovatív kísérletek holisztikus szemszögű elemzésének. E cél érdekében számos olyan NGO-hálózattal és egyéb szervezettel⁽¹⁾ folytatott konzultációt, melyek egy meghallgatás⁽²⁾ keretében ismertethetnek néhány, a különböző európai szociális vállalkozások által hozott, a munkavégzésen keresztül történő integrációt szolgáló, alaposan elemzett és értékelt, hatékony intézkedést. Az EGSZB tisztában van azzal, hogy az „aktív beilleszkedés” területe messze túlmutat ezen a szektoron. Azonban itt jól szervezett hálózatokba tömörült nélkülözhetetlen szereplők működnek, akikkel ezért első lépésben, késelem nélkül kapcsolatba kellett lépni.

2.2.6 A fent említett (2008. június 16-i) meghallgatás alkalmával összegyűjtött információkról és az ott készült feljegyzésről a fent említett határidőkön belül külön ügyirat fog készülni. Ebben a véleményben az alábbi információkat emeljük ki:

2.2.6.1 Az igen eltérő jogi rendszerekben végzett számos kísérlet során különféle innovatív ötletekből nagyon kedvező eredmények születtek.

2.2.6.2 Az összes ismertetett esetben hatékony együttműködés volt a szintén különböző és aktívan közreműködő szereplők között.

2.2.6.3 Számos országban időközben a jogszabályokban is elismerték a fellépéseket, és lefektették azok kereteit. Ez azonban gyakran hosszú időt vett igénybe.

⁽¹⁾ CINAÉ (Gazdasági Tevékenység révén történő Beilleszkedés Nemzeti Tanácsa), A Szegénység és a Társadalmi Kirekesztés Elleni Küzdelem Szervezeteinek Európai Hálózata (EAPN), EMES, Beilleszkedést Szolgáló Szociális Vállalkozások Európai Hálózata (ENSIE), Hajléktalannokkal Együttműködő Nemzeti Szervezetek Európai Szövetsége (FEANTSA).

⁽²⁾ A meghallgatásra 2008. június 16-án került sor, a 2008. április 22-i előkészítő ülést követően.

2.2.6.4 Ezen a területen alapvető az „időtényező”. Sok helyen komoly aggodalmat kelt, hogy a kísérleteket milyen hosszú időn át végzik (ezzel kapcsolatban sokakat aggaszt az EQUAL program lejárta). Felmerül továbbá a kérdés, hogy hogyan lehet tartósabban bevonni a résztvevőket, különösen a helyi önkormányzatokat.

2.2.6.5 Az értékelés tekintetében mindenki hangsúlyozza, hogy szükség van a kísérletek haszon-költség arányának felbecslésére és átfogó felmérésére.

2.2.6.6 Az uniós fellépés szerepét minden érintett elengedhetetlennek tartja mind a szakutadása, mind a megkezdett projektek tartóssága szempontjából.

3. Alaptézisek

3.1 Az EGSZB szilárdan meg van győződve arról, hogy az innovatív kísérletezés alapvetően hasznos eszköze lehet a különböző nemzeti és transznacionális politikáknak az Európai Unión belül. E meggyőződés indokai a következőképpen foglalhatók össze:

3.1.1 Kénytelenek vagyunk elismerni, hogy a szegénység és a társadalmi kirekesztés jelenlegi formái komplex jelenségek, amelyek sokáig ellenálltak az elemzésnek és rációfoltok az előrejelzésekre. Szerencsére az elmúlt évek során – nevezetesen az Európai Unió kezdeményezésére készített tanulmányoknak köszönhetően – felállított diagnózisok jelentős fejlődést értek el. Ami azonban a megoldásokat illeti, jóindulattal szemlélve is még mindig sok ismeretlen és bizonytalan tényezőt találunk. A globális politikák számos országban nem érték el a célkitűzéseket. Az elméleti feltételezések nyomán kialakított általános intézkedések inadekvátok, hatástalannak, sőt, egyes esetekben elavultnak vagy éppen ellentétes hatásúnak bizonyultak, ami hamar kiderült végrehajtásuk folyamán; ennek oka egyrészt a főbb okok, sajátosságok, illetve a legyőzendő bajok közti összefüggések konkrét félreértésében állt, másrészt pedig abban, hogy nem sikerült időben előre jelezni vagy felismerni a nem kívánatos hatásokat. A kísérletezés elve – jellegéből adódóan – olyan út, amely a szoros nyomon követésnek köszönhetően megkönnyíti a kiigazításokat, korrekciókat, és általában elősegíti a félrevívó „jó szándékú ötletek” kiküszöbölését.

3.1.2 A filozófiában „indukciónak” nevezett módszer alkalmazása („A valóság azon alapul, amit megfigyelek”) alapvető a tudósok számára. A „dedukció” ezzel ellentétes módszere („A

valóságnak meg kell egyeznie azzal, amit gondolok.”) a szociálpolitikák terén tévedésekhez és hibákhoz vezetett ⁽¹⁾. Szögezzük le: nem azt szeretnénk, ha a globális politikákat félresöpörnék, és egyszerűen felváltanák őket eseti kísérletezésekkel. Ez abszurd volna. Azt ajánljuk, hogy ha lehetséges, a globális közpolitikák kidolgozásának világosabbá tétele és megerősítése érdekében határozottabban támaszkodjanak az innovatív kísérletekre. Fejleszteni és optimalizálni kell azt a szerepet, amelyet a kísérleti innováció az államigazgatás és a közösségi intézmények irányításának eszközeként tölthet be az Unióban.

3.1.3 A kísérletezés többnyire az azonnali általánosításnál alkalmasabb arra, hogy a különböző érintett és együttműködő szereplőkkel „testközelben” mozgósítsa az eszközöket, a lehető legközelebb jutva az emberek valós igényeihez.

3.1.4 A kísérletezés komolyabb károkozás nélkül lehetővé teszi a „tévedés jogának” gyakorlását, anélkül hogy a szkepticizmust alapelvvé tenné.

3.1.5 A „társadalmi kísérleteknek” szilárdan be kell ágyazódniuk a meglévő társadalmi szolidaritási rendszerekbe, és támogatást kell kapniuk az eredményes koncepciók, valamint az érdekelt szereplők felelősségvállalása révén. Emellett a kísérletezés módszerének alkalmazása elősegíti a „nyílt koordinációs módszer” alkalmazási területének megerősítését és kiterjesztését.

3.2 Bár a hasonló érvek többnyire megértő fülekre találnak, nem szabad megfélemlkezni arról, hogy itt-ott kételyek és ellenérzések maradtak, amelyeket figyelembe kell venni és meg kell vitatni, hogy elkerüljük a hasznos intézkedések hiteltelenné vagy ellentmondásossá válását.

3.2.1 A leggyakrabban hangoztatott ellenvetések a következők:

3.2.1.1 Maga a „kísérletezés” kifejezés sokkoló, hiszen az ember nem tengerimalac; helyesebb volna „tapasztalatszerzésről”, vagy inkább egyszerűen „innovációról” beszélni.

3.2.1.2 A szociális jellegű kísérletek többnyire pusztán laboratóriumi gyakorlatok maradnak – hogyan lehet ezt elkerülni? Hogyan lehet felfedni a paródiát, a színlelést, az alakoskodást, a szemfényvesztést, a kifigurázást, a gettókat?

⁽¹⁾ Ne feledjük, hogy a különféle ideológiák és dogmák – egészen más szinten és sokkal drámaibb módon – szörnyű katasztrófákhoz vezettek, és ennek ma is fennáll a veszélye.

3.2.1.3 A kísérletek helyhez kötöttségük és nagyságrendjük miatt általában szükségszerűen megismételhetetlenek.

3.2.1.4 A kísérletezés könnyen alibiként szolgálhat az általános reformok meghozatalára kevésbé hajlamos döntéshozók számára. A kísérletek ürügyén csökkenthetik, vagy akár el is törölhetik a meglévő és védelmet biztosító szociális intézkedéseket.

3.2.1.5 A kísérletezésben benne rejlik az a kockázat, hogy egyesek egyenlőtlen előnyökhöz juthatnak, vagy hogy a félbehagyott kísérletek a pillanatnyi, mulandó megkönnyebbülést követően kegyetlen kiábrándulásba torkollhatnak.

3.2.1.6 Mennyiben lehet megbízni az értékelési protokollokban?

3.3 Az ehhez hasonló ellenérvek és ellenérzések lefegyverzése érdekében az EGSZB szerint létfontosságú, hogy pontosan meghatározzuk azokat a kísérleteket, amelyeket a különböző döntéshozók támogatásával és garanciáival tanácsos elindítani és lefolytatni.

3.3.1 Korábban (a 2.1.2. pontban) azt írtuk, hogy a „társadalmi kísérletezés” még mindig „homályos fogalom”. Ezzel az EGSZB nem gúnyolódni kíván. Ha az lenne a szándéka, az sem vicces, sem helyes nem volna, és semmi haszna nem lenne; de nem erről van szó. Az EGSZB célja ezzel az, hogy hozzájáruljon az említett fogalmat övező homály lehető legnagyobb mértékben történő megszüntetését célzó vitához.

3.3.2 Első lépésként minden bizonnyal meg kell állapodni a fogalom meghatározásában. Ez nem egyszerű feladat, mivel vannak olyan mélyen gyökerező kétértelműségek, amelyek újra és újra felmerülnek. A legfontosabb annak eldöntése, hogy a „társadalmi kísérleteknek” vajon az-e az egyetlen céljuk, hogy bizonyítsák a meglévő módszerek érvényességét, vagy a kísérletek létjogosultságához az szükséges, hogy valódi újdonságok szülessenek belőlük.

3.3.3 Az EGSZB el kívánta kerülni, hogy belebonyolódjon egy doktrínajellegű és szemantikai definíciógyűjtemény tanulmányozásába, ehelyett két meghatározásra koncentrált:

3.3.3.1 Az első egy amerikai kutatóintézetből származik ⁽¹⁾, és négy elemből áll:

- a kedvezményezettek csoportjának és egy kontrollcsoportnak a véletlenszerű összeállítása („Random assignment”),
- közpolitikai beavatkozás („Policy intervention”),
- a kísérletet követő adatgyűjtés („Follow up data collection”),
- értékelés („Evaluation”).

3.3.3.2 A másik meghatározást a vélemény kidolgozását kezdeményező francia szerv fogalmazta meg, ez az alábbiakat foglalja magában:

- egy szociálpolitikai innováció, amelyet első lépésben – a hatásaival kapcsolatos bizonytalanság miatt – kis méretekben próbálnak ki,
- olyan feltételek melletti megvalósítás, ahol lehetőség van a kísérlet értékelésére,
- kilátások arra, hogy utóbb széles körben alkalmazzák.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság egyértelműen ez utóbbi meghatározást támogatja.

3.3.4 Hadd emlékeztessünk még egyszer arra, hogy az innovatív kísérletekre irányuló ötletek valósággal burjánzanak. Jó szándékból nincsen hiány, csakhogy „a pokolba vezető út is jó szándékkal van kiköveztve”. A legnagyobb tévedés a társadalmi kísérletezés koncepciójával és annak jövőjével kapcsolatban az volna, ha az eleve bukásra ítélt, illetve a megismételhetlenség miatt korlátozott hatású kezdeményezések elterjedését támogatnánk.

3.3.5 Az EQUAL program lehetővé tette olyan szabályok és módszerek kidolgozását, amelyek alapján különválaszthatók a siker és a kudarc tényezői. Az EGSZB kiemeli és üdvözli e munkát, melynek címzettjei elsősorban az Európai Szociális Alap irányítói, de amely valamennyi, innovatív kísérleti programokat indítani szándékozó helyi és nemzeti döntéshozó számára hasznos lehet.

3.3.6 A kísérletek kizárólag abban az esetben érdemelnek komoly figyelmet, ha:

3.3.6.1 Időben világosan behatároltak és pontos számadatok támasztják alá őket.

⁽¹⁾ Urban Institute.

3.3.6.2 Az eszközök pontos programozás szerint kerülnek felhasználásra.

3.3.6.3 A különböző szereplők – helyi közösségek, kutatók, szociális partnerek, a civil társadalom egyéb szereplői (alapítványok, szervezetek, segélyegyesületek, egyesületek stb.) – kifejezett kötelezettségvállalásán, hatékony és kitartó együttműködésén alapulnak.

3.3.6.4 Rendelkeznek olyan eszközökkel, amelyek biztosítják a kísérletek „célcsoportjainak” aktív és tényleges részvételét a kialakításban, a lefolytatásban és az eredmények értékelésében, és ezáltal az érintett kísérletek és politikák „közös megkonstruálásában”. Az európai kultúrában az emberek alapvetően nem „kedvezményezett/támogatottak”, „felhasználók”, „adóalanyok”, „közigazgatási alanyok”, „ügyfelek”, „választópolgárok” stb., hanem **emberek**.

3.3.6.5 Tartalmaznak a program megkezdése előtt világosan bemutatott nyomonkövetési és módszertanilag megalapozott értékelési rendszert; e rendszer keretében valódi hatástanulmányokat kell végezni, megbízható szakértőket kell bevonni, és kialakítása során biztosítani kell az eredmények tartósságának komoly mérési módszerét.

3.3.6.6 Releváns értékelést nyújtanak a kísérletek megismételhetőségéről (természetesen az egy az egyben át nem ültethető projekt is tartalmazhat önmagában tanulságos elemeket és komponenseket).

3.3.7 A fenti feltételek meglehetősen hosszú listája önmagában még nem biztosíthatja egy kísérlet sikerét. A kudarc kockázatát ugyanakkor már előre el kell fogadni, hacsak nem akarjuk elvi alapon elvetni a kísérletezés lehetőségét.

4. Ajánlások

4.1 Általános iránymutatások

4.1.1 Egyelőre sem a kísérletezés, sem az innováció nem vált valóban szerves részévé az európai társadalmi stratégiának, így a nyílt koordináció módszerének sem. Az utóbbi években azonban kikristályosodott néhány fogalmi konvergenciatényező: a szociálpolitika korszerűsítésének gondolata; a hatásértékelés, mint a jó kormányzás egyik kulcsfontosságú eszköze; a kölcsönös tanulási folyamat; és a bevált gyakorlatok átadása. 2008. július 2-án az Európai Bizottság elfogadta a megújított

szociális menetrendet, amely tartalmaz egy fontos közleményt a szociális koordináció nyílt módszerének megerősítéséről. A szöveg hangsúlyozza, hogy a PROGRESS támogatni fogja a „társadalmi kísérleteket”. A cél ugyanakkor ezen irányvonal kitaró folytatása, tovább haladva a megkezdett úton, és biztosítva azt, hogy az EQUAL programban érvényesülő elvek ténylegesen beépüljenek az Európai Szociális Alap jövőbeli irányításába és működésébe. A már meghozott intézkedéseken túl semmi sem szól annak elképzelése és javaslása ellen, hogy az Európai Szociális Alapot, valamint a strukturális alapokat felhasználják az innovációs és aktív beilleszkedési programokhoz.

4.1.2 Az EGSZB azt ajánlja, hogy alakítsanak ki egy, a számos, sokféle európai programhoz jobban kapcsolódó megközelítést, illetve koncepciót, miáltal jobban előmozdítható a kohéziót és a társadalmi beilleszkedést szolgáló innovatív „társadalmi kísérletezés”. Itt olyan programok jöhetnek szóba, mint például a 7. kutatási és fejlesztési program, bizonyos regionális fejlesztési programok (Jeremie, Jaspers, mikrohitel); egyes vidékfejlesztési programok (például a Leader), vagy akár a fenn tartható fejlődéshez kapcsolódó programok.

4.2 Jóllehet a kirekesztettség elleni harc keretében meghirdetett társadalmi kísérleti projektek elsősorban a helyi és nemzeti szereplők kezdeményezéseitől függenek, az európai fórumok – különösen az Európai Bizottság – fellépése egyre intenzívebb és meghatározóbb hatást válthat ki. A jelenlegi időszak különösen alkalmasnak tűnik erre.

4.3 A fenti cél érdekében feltétlenül törekedni kell a 27 uniós tagország realitásainak jobb megismerésére a kérdéses területen. Egyébként a vélemény kidolgozására irányuló felkérést is jelentős részben ez motiválta. Tekintettel a határidőkre és a terület nagyságára, ez a vélemény csak a kezdőlépést jelentheti, amelyet – az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság szándéka szerint – továbbiaknak kell követniük.

4.3.1 Az EGSZB nem javasolja, hogy még egy újabb, a klaszikus modell szerint működő megfigyelőközpontot állítsanak fel a kérdés tanulmányozására, véleménye szerint e komplex és költséges megoldás csak áleredményekhez vezetne. Határozottan javasolja azonban egy európai megfigyelőhálózat kiépítését,

amelynek feladata az lenne, hogy megossa az Unió tagállamaiban végzett kísérletek természetéről, lényegéről, módszereiről, tanulságairól és eredményeiről szóló információkat. Ez az eszköz különféle szereplőkkel működne: kutatási szervezetekkel, egyes projektekért közösen felelős (politikai, gazdasági, szociális stb.) partnerekkel. Fontos volna, hogy a hálózat felállításának, működtetésének és fenntartható fejlesztésének a motorja az Európai Unió legyen. E szerep megfelelő betöltése felett az Európai Bizottság őrködne. Ha felkéri, az EGSZB – a szervezett civil társadalommal összekötő hídként – lehetőségeihez mérten szívesen részt vállalna a feladatokból.

4.3.2 Az EGSZB a már meglévő források – az EQUAL program mérlege, szakértői értékelések, az NGO-k ismert tevékenységei⁽¹⁾ – hatékony alkalmazását javasolja.

4.3.3 Az EGSZB intézkedéseket javasol annak érdekében, hogy a nemzeti programok tervezetei és a közös jelentések adjanak tájékoztatást az innovatív társadalmi kísérletekről.

4.3.4 A Parlament és a Tanács rendszeres jelleggel, legalább évente egyszer együttes ülést tarthatna a „társadalmi kísérletekről”, minden alkalommal más-más fejezetre összpontosítva. A szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem európai évének programjába is be lehetne illeszteni egy vagy több ehhez kapcsolódó közös munkailést.

4.3.5 Helyénvaló volna több helyi szintű, „peer review” típusú európai találkozót szervezni.

4.3.6 A fentiekben felvázolt perspektívák mögött az a célkitűzés áll, hogy fokozatosan kialakítsuk azon aktív beilleszkedési projektek folytonosan alakuló „térképét”, amelyek közösségi támogatásra tarthatnak igényt, és transznacionális dimenziójú társadalmi kísérletek előfutárai lehetnek. A „sikertörök”, a pozitív esetek rendszeres összegyűjtése hasznos közösségi eszmecserét táplálhat, és elősegítheti a tapasztalatok kicserélését az Európai Unió szintjén.

⁽¹⁾ E kérdéshez az egyes NGO-k és az EGSZB között létrehozott összekötő bizottság is hozzájárulhat.

4.4 Az EGSZB feltétlenül kívánatosnak tartaná, hogy az EQUAL programhoz rendelt pénzügyi eszközökhöz hasonló nagyságú előirányzat álljon rendelkezésre a jövőben is.

4.5 Figyelemreméltó és az érintettek dicséretére válik, hogy az EQUAL eszköz felelősei és jó ismerői maguk is hangsúlyozzák, hogy a jövőben jelentős erőfeszítéseket kell tenni a „társadalmi kísérletezés” kérdéseinek tisztázása érdekében, megvizsgálva azt is, miként lehetne az Európai Unión belül a legmegfelelőbb módon élni ezekkel, illetve növelni ismereteinket, különös tekintettel a megvalósíthatóságra, a megismételhetőségre és az etikai kérdésekre. Az EGSZB javasolja, hogy a gondolatok „érlelése” érdekében az Európai Bizottság tegyen javaslatot a Tanácsnak egy jelentés kidolgozására, amely valamennyi fontos szemszögből megvizsgálja a „társadalmi kísérletezéstől” Európában remélhető többletértéket, és amelyben többek között az alábbi kérdésekre adnának világos választ:

4.5.1 Messze nincs világos képünk arról a szakadékról, amely a társadalmi kísérletek, valamint elismerésük és főleg eredményeik általános alkalmazása között gyakran tátong. Ez a határ nem véletlenek, balesetek vagy banális körülmények következménye. Valódi szakadékról beszélhetünk. Komolyan el kell gondolkodni ezen a kérdésen.

4.5.2 Meg kell-e szabni pontos nagyságrendi korlátokat annak meghatározásához, hogy mely társadalmi kísérletek és innovációk méltók arra, hogy figyelembe vegyék őket.

4.5.3 Meg kell-e határozni azokat a fogalmi határokat, amelyek alapján egy kísérlet innovatívnak minősíthető? Ha igen, hogyan?

4.5.4 A beilleszkedéssel kapcsolatos kísérletek alapján véve a már felmerült problémákat kívánják orvosolni, illetve felszámolni. Ezen az úton tovább haladva hogyan növelhetjük a megelőzés szerepét úgy, hogy megpróbálunk jobban felkészülni a ma még jelentéktelennek tűnő jövőbeli (demográfiai, gazdasági, társadalmi stb.) kihívásokra?

4.5.5 Hogyan lehet kibővíteni az aktív beilleszkedés által érintett szereplők közötti partnerségeket? És konkrétan hogyan lehet fejleszteni az egyesületek, beilleszkedést segítő vállalkozások és a polgári jogi társaságok közti szinergiákat valódi beilleszkedési módszerek kialakítása érdekében? Hogyan tudjuk megerősíteni, illetve növelni a kirekesztés és a beilleszkedés közötti átjárók számát a vállalatok társadalmi felelőssége újbóli fejlesztésének keretében? Támogatnunk kell-e olyan elképzeléseket, mint például az üzemi tanácsokkal való együttműködés? Vagy kötelezni kell-e a bizonyos számú alkalmazottnál többet foglalkoztató vállalkozásokat, hogy éves jelentést nyújtsanak be az ilyen jellegű kérdésekről?

5. Következtetések

5.1 A „társadalmi kísérletezés” napjainkban a központosított vagy decentralizált közigazgatási szervek vezetése előtt álló egyik nagy kihívás, mind helyi és regionális, mind tagállami és uniós szinten is. A kísérletezés olyan összetett, munkaigényes és tökéletesítendő módszertani út, amely azonban tartósan hasznosnak bizonyulhat.

5.1.1 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a globális közpolitikák semmilyen esetben sem helyettesíthetők be semmilyen konkrét kísérleti jellegű fellépéssel. Az EGSZB úgy ítéli meg, hogy az innovatív kísérletekre történő határozottabb támaszkodás elősegítheti ezen politikák kidolgozásának világosabbá tételét és megerősítését.

5.2 Az Európai Unió kereteket szabhat meg a nemzeti és helyi politikák számára. Ez az EU egyik alapvető feladata. A vizsgált kérdéskörben – a szegénység elleni küzdelem és az aktív beilleszkedés – az Unió úttörő jellegű, bátor és helyénvaló intézkedést kezdeményezett. Ennél azonban sokkal többet is tehet már most is Európa jövőjéért és azért, mert a polgárok számára fontos ez a kérdés.

5.3 Az EGSZB azt javasolja, hogy az Unió nyíltan kötelezze el magát a társadalmi beilleszkedés sokféle, szövevényes és alapvető területein folytatott innovatív társadalmi kísérletek még aktívabb segítése, nyomon követése és támogatása mellett, és erre – hogy ne keltsen hamis illúziókat – szánja rá a szükséges időt és eszközöket.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 23-án.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Az európai pénzügyi intézetek etikai és szociális dimenziója

(2009/C 100/14)

2007. szeptember 25-én az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy Eljárási Szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján saját kezdeményezésű véleményt dolgoz ki a következő tárgyban:

Az európai pénzügyi intézetek etikai és szociális dimenziója (saját kezdeményezésű vélemény).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és Monetáris Unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció 2008. október 2-án elfogadta véleményét. (Előadó: Edgardo Maria IOZIA.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. október 22-23-án tartott, 448. plenáris ülésén (az október 23-i ülésnapon) 122 szavazattal 23 ellenében, 45 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Összefoglalás és ajánlások

1.1. A pénzügyi válság előre nem látható és nem várt legújabb fejleményei – a hatalmas veszteségeket, valamint a piac védelmére és ezáltal a megtakarítók, a vállalatok és a befektetők védelmére szolgáló szabályozáspolitikai eszközök nyilvánvaló kudarcát tekintve – további megfontolásokat tesznek szükségessé a vélemény tartalmát illetően. A világszerte előforduló csődök és a látszólag erős bankokra és biztosítókra irányuló mentőakciók több millió polgár körében okoztak félelmet és aggodalmat.

1.1.1. Az Európai Tanács október 15–16-i ülésén főként a pénzügyi válsággal foglalkozott, és kifejezte, hogy elkötelezett az európai pénzügyi rendszer és a betétesek védelmét szolgáló, összehangolt és globális fellépés iránt. Az euróövezet országai után a teljes Tanács is megerősítette az október 12-én Párizsban meghatározott alapelveket, melyek célja a pénzügyi rendszer stabilitásának biztosítása, az európai pénzügyi szektor – különösen a multinacionális vállalatok – feletti felügyelet erősítése, valamint az európai szintű felügyelet koordinációjának javítása, továbbá a jelentős pénzügyi intézetek támogatása, a csődök elkerülése és a megtakarítók betétei védelmének garantálása.

1.1.2. A Tanács ezenfelül sürgette a hitelminősítő intézetek tevékenységére és a betétbiztonságra vonatkozó előírásokkal kapcsolatos munkák felgyorsítását, és felszólította a tagállamokat, hogy megfelelő intézkedések segítségével biztosítsák, hogy a részvényopciók kiosztása és a menedzserek díjazása, különösen a pénzügyi szektorban, ne vezessen se mértéktelen kockázatvállaláshoz, se a rövid távú célokra való túlzott összpontosításhoz.

1.1.3. Az Európai Tanács hangsúlyozta, hogy intézkedéseket kell hozni a növekedés és a foglalkoztatás támogatására, valamint az érdek-összeütközések elkerülése céljából olyan tényleges, átfogó reformot kell végrehajtani a nemzetközi pénzügyi rendszer terén, amely az átláthatóságnak, a bankok megbízhatóságának, a felelősségvállalásnak, az integritásnak és a globális kormányzásnak az alapelveire épül.

1.1.4. Az EGSZB már régóta hiába sürgette a szabályozáspolitikai eszközök megerősítését célzó intézkedéseket, valamint a felügyeleti hatóságok közötti együttműködést és a felügyeleti intézkedések koordinálását és összehangolását; felhívta a figyelmet az európai és a nemzetközi bankrendszer mértéktelen kockázatvállalására, amelyet súlyosbítanak az aránytalanul nagy, a rövid távú eredményekhez kötött fizetések, melyek arra kényszerítik az ágazat szereplőit, hogy válogatás nélkül eladási kampányokat folytassanak igen nagy kockázatú termékekkel.

1.1.5. Az Európában is megjelenő pénzügyi botrányok ellenére még nem került sor konkrét intézkedésekre, és csak most, amikor a válság kiterjedése drámai következményekkel fenyegeti az egész gazdaságot, ekkor válik tudatossá, hogy a féktelen és felelőtlen kapitalizmus és a mértéktelen és határtalan növekedés ígéretei hamisak voltak és mély válsághoz vezettek.

1.1.6. Ez a modell visszavonhatatlanul a végét járja. Az EGSZB reményét fejezi ki az iránt, hogy a politikai döntéshozók végre felvállalják a felelősséget, és

— megerősítik a felügyeleti hatóságok céljait és tevékenységi körét,

— megtiltják a költségvetésen kívüli eszközök, kölcsönök és értékpapírok birtoklásának lehetőségét,

— kiterjesztik és összehangolják a nemzeti szabályozó hatóságok tevékenységi körét,

— a fedezeti alapok, befektetési bankok, strukturált offshore pénzügyi eszközök, állami alapok és részvényalapok tevékenységeire vonatkozóan megfelelő és átláthatóbb normákat vezetnek be, a hatóságok felügyelete alá vonják ezeket, valamint az Európai Parlament követelésével megegyezően olyan „vállalati” jelleggel és minőséggel ruházzák fel őket, amelyre érvényesek a hatályos előírások,

— módosítják az adórendszert, és nagy kockázat, ill. túl nagy eladósodás esetén eltekintenek az ösztönzőktől és a kedvezményektől,

— létrehoznak egy európai hitelminősítő intézetet,

— a Tanács jelenlegi követelésével összhangban szabályozzák a topmenedzserek fizetésének rendszerét, valamint a pénzügyi piac szereplőit a nem megfelelő pénzügyi termékek értékesítésére ösztönző tényezők rendszerét,

— felügyelik a nem szabályozott piacokat, valamint

— kiigazítják a komplex pénzügyi termékekre és a származékos ügyletekre irányuló tőkeköveteléseket.

1.1.7. Az EGSZB úgy véli, hogy az igen súlyos pénzügyi válságot és a kaszinókapitalizmus várható végleges kudarcát tekintve célirányosabb intézkedéseket kell hozni annak érdekében, hogy a jövőben megvédjük a pénzügyi rendszert és ugyanakkor fellendítsük a gazdaságot. Minden elképzelhető erőfeszítést meg kell tenni annak a veszélynek az elkerülése érdekében, hogy a pénzügyi világban megjelent krízis az egész reálgazdaságra áterjedjen. Az infrastrukturális beruházások, a „zöld beruházások”, például az energiahatékonyság, a megújuló energiahordozók, az innováció és fejlesztés terén megvalósuló beruházások hozzájárulhatnak a kereslet növeléséhez. A tagállamok által biztosított új európai alap, amelyet az EBB kezelne, megoldhatná a gazdaság szorult pénzügyi helyzetét, főként olyan gazdasági tervek esetében, amelyekhez közép- és hosszútávú beruházások szükségesek.

1.1.8. Az EGSZB üdvözli a tagállamok, az Európai Központi Bank és a Tanács eddigi intézkedéseit, és minden európai intézményt felszólít arra, hogy ebben a polgárok, a munkavállalók és a vállalatok számára oly drámai helyzetben egységesen és gyorsan cselekedjen, hogy minél előbb visszaálljon az európai és a globális pénzügyi rendszer megfelelő működése.

1.1.9. Ezen túlmenően az EGSZB amellel foglal állást, hogy az ehhez az elsőrendű célhoz szükséges pénzügyi jellegű intézkedések mellett minden elképzelhető erőfeszítést tegyünk meg az adott helyzetből következő gazdasági válság feltartóztatása érdekében.

1.1.10. A bankok megmentésére több százmilliárd eurót bocsátottak rendelkezésre. Az EGSZB amellel emel szót, hogy ugyanilyen erőlkifejtéssel és áldozatkészséggel kerüljön sor a vállalatok, főként a kkv-k megmentésére is, a keresletet pedig a bérek és a nyugdíjak emelésével is élénkítsük, ezzel megakadályozva, hogy a recesszió hamarosan depresszióvá alakuljon.

1.2. A pénzügyi szolgáltatások kínálatának sokfélesége a természetben fellelhető életformák sokféleségéhez hasonlítható. A biodiverzitás megóvása ma folyamatosan a nyilvánosság figyelmének középpontjában áll. A pénzügyi szolgáltatásnyújtók „biodiverzitásának” megóvása ugyanígy Európa kulturális és szociális örökségének korántsem elhanyagolható eleme, amelyért kötelességünk kiállni, hiszen rendkívüli társadalmi értéket képvisel. Az európai pénzügyi rendszer etikai és szociális dimenzióját erősíteni és óvni kell.

1.3. A Lisszaboni Szerződés 2. cikkének (3) bekezdése szerint „Az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. [...] Az Unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokféleségét, biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és további gyarapítását”.

1.4. Az európai intézményeknek és a tagállamoknak is kötelezettséget kell vállalniuk a pénzügyi piac etikai és szociális dimenziójának megerősítéséért és fenntartásáért, egyúttal megóvva versenyképességét is. „A szociális piacgazdaság egyúttal szociálisan igazságos gazdaság is”⁽¹⁾; és „A szociális piacgazdaságnak köszönhetően a gazdaság elérheti végső célját, az egyének gazdagságát és jólétét, megóvva őket attól, hogy szükségét szenvedjenek”⁽²⁾.

1.5. Amikor Jacques Delors előterjesztette annak a magas szintű európai munkacsoportnak az életre hívására irányuló javaslatát, amelyre az európai pénzügyi piaci válság miatt, új szabályok megalkotása végett volt szükség – mivel „a spekuláció nem uralkodhat rajtunk” –, kifejtette, hogy a jelenlegi válság „a gyengén szabályozott, illetve szabályozatlan piacok csődje, amely ismét megmutatta, hogy a pénzügyi piac képtelen az önszabályozásra”.

1.6. A közelmúltban kiobbant válság bebizonyította, hogy a pénzügyi rendszer pluralizmusa és „biodiverzitása” – miközben része Európa kulturális és történelmi örökségének – egyúttal az etikus/szociális természetű kezdeményezések létfeltétele, továbbá a versenyképesség növelésének, illetve a pénzügyi rendszereket sújtó általános válságok megelőzésének is fontos tényezője.

⁽¹⁾ A. F. Utz, *Etica economica* („Gazdasági etika”), San Paolo, Cinisello Balsamo, 1999.

⁽²⁾ Konrad Adenauer: *Memorie* (Emlékiratok) 1945–1953, Mondadori, Milan, 1966.

1.7. A gazdasági növekedés bizonyos határokon túl – egyéb szükségletek kielégítésének lehetősége nélkül – nem vezet nagyobb boldogsághoz. Vissza kell szorítani a pénzügyi spekuláció domináns szerepét a reálgazdaságban, és a pénzpiacot ésszerűbb, szociálisan fenntartható és etikai szempontból is elfogadható magatartásra kell kényszeríteni.

1.8. Éppen ezért támogatni kell az etikus és közérdeket szolgáló pénzügyi ágazatot. Az EGSZB abból indul ki, hogy ezen a területen az intervencionista, felülről lefelé haladó megközelítés nem helyénvaló, mivel a tapasztalat azt mutatja, hogy helyesebb, ha a szociális és etikai alapon szerveződő kezdeményezések spontán módon, alulról indulnak ki.

1.9. Az etikai dimenzió nem csupán egy adott tevékenység-típus kiváltsága. Külön figyelmet érdemel a takarékpénztárak és a különféle szövetkezeti mozgalmak bizonyítható jelentős szerepe az etikus/szociális kezdeményezések támogatásában és a helyi rendszerek fejlesztésének megerősítésében. Bár ezt a szerepet az EK-Szerződés is elismeri, egyes tagállamok továbbra sem méltányolják és támogatják kifejezetten. Törekedni kell a szociálisan felelős kormányzási módszer szisztematikusabb és szélesebb körű elismertetésének biztosítására. A szövetkezeti mozgalom ellen a megfelelő európai jogszabályozás hiányában Olaszországban, Spanyolországban, Franciaországban és Norvégiában megkezdett, az Európai Bizottsághoz benyújtott legutóbbi keresetek erről a szükségszerűségről tanúskodnak.

1.10. Az EGSZB úgy véli, hogy a jogi keretek soha nem semlegesek a szervezetek és egyének magatartásával szemben. Erre a megfigyelésre alapozva az EGSZB úgy látja, hogy egy olyan rendszerben, amely eleve bizonyos viselkedésformákat ösztönöz, az az elv, hogy az etikus/szociális kezdeményezéseket szisztematikus, széles körű kompenzációs rendszerrel kell támogatni, megfelel a gazdaságban és a társadalomban betöltött közérdekű szerepre alkalmazandó tisztességességi és ésszerűségi kritériumoknak.

1.11. Valahányszor egy-egy szervezet kimutathatóan – legalábbis részben, de strukturált és állandó jelleggel – lemond a profit maximalizálásának elvéről, hogy etikus, illetve szociális természetű kezdeményezéseket támogasson, jogosultnak kell tekinteni arra, hogy legalább részben – az alapvető prudenciális szabályok kivételével – az általános szabályoktól eltérő adózási és szabályozási elvek vonatkozzanak rá. Egyes tagállamok az etikus befektetőkre a bankrendszerre vonatkozó irányelv eltérést alkalmazazzák: törekedni kell arra, hogy ezt az elvet valamennyi tagállamra kiterjesszék.

1.12. Az EGSZB felveti a kérdést, hogy a jellemzően profitorientált szervezetek részéről az etikai/szociális konnotációjú

kezdeményezések részesülhessenek-e adó- vagy szabályozási kedvezményekben. Ha egy profitorientált szervezet olyan kezdeményezést indít útnak, amely strukturálisan elkülönül a rendes üzletmenetétől: aligha kérdéses a szokványos bánásmódtól eltérő kompenzáció megítélésének jogossága. Másrészt abban az esetben, ha a kezdeményezések strukturálisan nem választhatóak el a szokásos üzletmenetétől, el kell mélyíteni a vitát annak meghatározására, vajon helyénvaló-e a kompenzációs rendszer bevezetése.

1.13. Számos piaci szegmensben kevés figyelmet fordítanak a szociális dimenzióra. A vállalatok társadalmi felelőssége olyan folyamatos növekedést helyez előtérbe, amely tiszteletben tartja az emberi méltóságot és a környezetet. A szolgáltatás minősége helyett viszont a kizárólag az eladott árumennyiséghez kötődő ösztönző rendszerek óriási elégedetlenséget keltenek a fogyasztók és a környékbeli kereskedelmi nyomás miatt akut „költségvetési kórban” szenvedő munkavállalók között.

1.14. Az EGSZB úgy ítéli meg, hogy szükséges az úgynevezett arányosság elvének módszeres és célzott alkalmazása – az elv értelmében ugyanis az egyszerű tranzakciókat bonyolító, kis méretű közvetítőkre nem lehet a komplex multinacionális szervezetekkel azonos szabályozási terhet róni –, természetesen amellett, hogy a piac továbbra is ugyanazokat a garanciákat élvezze. A szabályok a piac védelmében kerülnek elfogadásra.

1.15. A versenytorzító tagállami intézkedések elfogadásának megakadályozásával az Európai Bizottság segíthet megóvni a pénzügyi, banki és biztosítási szolgáltatások sokféleségét. Az állami támogatásra vonatkozó szabályokban is figyelembe kell venni ezt a szempontot.

1.16. A „kaszinókapitalizmus”, a „turbókapitalizmus” számos jelentős ipari és pénzügyi vállalkozást megszállt, sorozatos tranzakcióival egykori önmaguk árnyékává redukálva és aprózva szét azokat; munkavállalók, családok, részvényesek ezrei és általában véve a gazdaság esett áldozatul e tranzakciók „pusztításának”, amely számos régi értéket elsöpört, és csak romokat hagyott maga után.

1.17. A jelen véleményében az EGSZB ismételten hangsúlyozza, hogy a gazdaságnak az emberiség ügyét kell szolgálnia. Ahogy egy nagy közgazdász mondta ⁽¹⁾: „a legnagyobb veszély az, hogy hitünket alárendeljük a modern ipari rendszer igényeinek. [...] E rendszer alaptételei így szólnak: a technológia mindig jó; a gazdasági növekedés szintén; a vállalatoknak folyamatosan terjeszkedniük kell; a fogyasztás a boldogság fő forrása; a téklenség bűn; és semmi nem kérdőjelezheti meg a technológia, a növekedés és az egyre fokozódó fogyasztás elsődlegességét”.

⁽¹⁾ John Kenneth Galbraith: „Liberty, Happiness ... and the Economy” (Szabadság, boldogság ... és a gazdaság). *The Atlantic Monthly*, 1967. június.

2. Bevezetés

2.1. Etika és szociális indíttatás

2.1.1. A nyugati civilizáció szilárd alapját a görög filozófia fektette le – az „etikus” és a „szociális” fogalmak meghatározását keresve tehát a görög gondolkodókhoz kell visszanyúlnunk.

2.1.2. Arisztotelész szerint az etika célja az ember jóléte, mégpedig nem valamiféle elvont értelemben, hanem az aktív élet révén megszerezhető és elérhető maximális javak értelmében. A legfőbb jó, amire az egyén törekszik: a boldogság, a boldogság legmagasabb formája az erényes cselekvés.

2.1.3. „boldogság a legjobb, legszebb és leggyönyörűsebb dolog, s benne ezek a tulajdonságok nem különíthetők el úgy, mint abban a bizonyos déloszi feliratban:

»a) Legszebb dolog az igazság;

b) legjobb az egészség,

c) legkedvesebb pedig az, ha az ember elérheti mindazt, amit szeret«.

d) Mindez megvan ugyanis a legjobb tevékenységekben; márpedig éppen ezeket – jobban mondva ezek közül is egyet, azaz a legkíválóbbat – nevezzük boldogságnak – Arisztotelész: *Nikomakhoszi Etika*, I. könyv (Szabó Miklós fordítása).”

2.1.4. A filozófia segít megérteni, hogyan alakítják ki az etika abszolút realitása mentén az azonos boldogságfogalommal rendelkező és annak elérésére közösen törekvő kisebb-nagyobb társadalmi csoportok igényeiknek megfelelően a saját relatív realitásaikat.

2.1.5. Sokféle etikai rendszer és érték él együtt, melyek együttesen alkotják az emberiség gazdag történelmét a maga végtelen változatosságában; ilyen többek között a közelmúltban „a boldogság közgazdaságtana” néven ismertté vált elmélet is. Ez utóbbi empirikus alapon vizsgálja módszeresen a boldogság természetét és elérésének lehetséges módjait.

2.1.6. Bizonyított tény, hogy a gazdasági növekedés az egyéb igények kielégítése nélkül nem növeli az egyén boldogságát. Éppen ellenkezőleg: „Bizonyos határon túl a gazdasági növekedés nem hoz nagyobb boldogságot. A folyamatosan növekvő fogyasztás

költségei miatt egyre többet kell dolgozni, és egyre több időt kell munkával tölteni. Ez pedig súlyosan megterheli emberi kapcsolatainkat – holott a legnagyobb boldogság éppen ezekből a kapcsolatokból születhet meg”⁽¹⁾.

2.1.7. Számos Eurostat-felmérés kimutatta, hogy miközben az elmúlt 25 évben folyamatosan nőtt az egy főre jutó jövedelem Európában, a boldogságszintek alapvetően nem változtak. Meglehetősen hasonló eredmények születtek az Egyesült Államokban is.

2.2. A 2007–2008-as pénzügyi válság: hogyan tovább?

2.2.1. A pénzügyi piacokon 2007 februárja óta rendszeresen végigsöprő viharos válság, amely a vezető pénzügyi és bankintézményeket sem kímélte, a nemzetközi politikai viták egyik legfontosabb napirendi pontjává lépett elő.

2.2.2. A válság amerikai hitelintézetekre kifejtett hatását tovább súlyosbította és mélyítette az a tény, hogy sok „másodlagosnak” minősített – vagyis kevés visszafizetési esélyt mutató – jelzáloghitel értékpapírosítási eljárással nagyobb „adósságcsomagokba” tömörítettek, és az átláthatóság teljes hiánya miatt nem volt érzékelhető a probléma mérete és súlyossága. A válság eredményeképpen az érintett szereplők bizonytalan és értékvesztett kötelezvényekkel maradtak magukra.

2.2.3. A bizonytalanság megrendítette a pénzügyi rendszerbe vetett bizalmat, ami káros következménnyel jár az olcsó hitelek folyamatos áramlására támaszkodó vállalkozásokra nézve.

2.2.4. A pénzügyi válság első számú áldozatai a spekulatív fedezeti alapok – köztük a legnagyobb kereskedelmi bankok alapjai – voltak. Az amerikai másodlagos hitelválság veszteségeit jelentős részben európai bankok könyvelték el. Különösen súlyos kár ért egyes híresen óvatos német bankokat, de a kór a járulékos költségek miatt védettnek tűnő pénzintézetekre is áttért, akiknek a pénzügyi költségei emelkedtek rohamosan. Így kerülhetett a Northern Rock is csődközeli állapotba.

2.2.5. A SOCGEN esete részben a múlt nyáron kezdődött pénzügyi zúrzavarhoz, részben pedig ahhoz a tendenciához köthető, hogy a pénzügyi piac szereplőit túlzott kockázatvállalásra ösztönözték, amely jelentős nyereséghez éppúgy vezethet, mint csillagászati veszteségekhez elővigyázatlan befektetések esetén. Mindez rávilágított az adott intézményben alkalmazott belső ellenőrzési eljárások drámai mértékű elégtelenségére, továbbá kételyre ad okot az e területen működő banki rendszer egészének eljárásait illetően.

⁽¹⁾ Luca De Biase: *Economia della felicità* (A boldogság közgazdaságtana). Feltrinelli, 2007.

2.2.6. Ez a „kaszinókapitalizmus”, ahol sajnos a „vesztes bank” főként a leggyengébb kisbefektetőkből – akiknek így vagy úgy ki kell fizetniük azt a számlát, amely nem őket terheli –, a munkavállalókból (eddig több mint 100 000 állás szűnt meg a pénzügyi szektorban, és a jövőben még több fog⁽¹⁾ és a polgárokból áll, aláásva biztonságérzetüket, és felvetve a kérdést, van-e még szavahihetősége a pénzügyi rendszernek.

2.2.7. Az eddigi veszteségek 400 milliárd dollárra rúgnak, de megbízható becslések szerint elérhetik az 1 200 milliárd dolláros határt is⁽²⁾. Természetesen ezt megérik az intézményi nagybefektetők és a nyugdíjalapok, azonban az egész gazdasági rendszer viseli a súlyos következményeket a költségek növekedése és a pénz kisebb mértékű rendelkezésre állása, következésképpen az árak és az infláció emelkedése, illetve ezeknek a gazdaság lefékeződésére gyakorolt hatása révén. Ez az elferdült spirál a gazdasági tevékenységek egészét érinti. Egyes tagállamokban már recesszióról beszélnek.

2.2.8. Tény, hogy az európai pénzügyi rendszer néhány elszigetelt és korlátozott példától eltekintve inkább a válság elszenvedője, semmint okozója volt. Ám ugyanakkor az is igaz, hogy a pénz fokozódó uralma, az egyre körmönfontabb profittermelési lehetőségek keresése, a spekulatív alapok mind agresszívabb szerepe és az autonóm, kolosszális forrásokkal rendelkező nemzetivagyon-alapok színre lépése mind marginálisabb szerepbe kényszeríti a reálgazdaságot. A válság egyúttal kidomborította a nemzeti felügyeleti rendszerek gyengeségét, a hatóságok közötti együttműködési mechanizmusok hatástalanságát és a hitelminősítő intézetek aggasztó szerepét is, beleértve az úgynevezett „etikai” minősítésben részt vevő intézeteket is (amelyek kedvezően értékelték például egy olyan, kiváló magatartási kódexszel rendelkező vállalkozást, mint a Parmalat).

2.2.9. A válság minden piaci szereplőt elért, tekintet nélkül arra, hogy magas vagy alacsony spekulatív profittal dolgoznak, vagy esetleg anélkül. A piaci integráció ma már olyan fokú, hogy senki nem érezheti biztonságban magát a negatív hatásokkal szemben. A gond az, hogy a szereplők csak a negatív kockázatot viselik közösen, míg a profit biztonságosan a spekulánsok kezében marad.

3. Az európai pénzügyi rendszer

3.1. Bankok

3.1.1. A bankok a pénzügyi rendszer összekötő, központi elemét képezik. Egyes országokban erős hatást gyakorolnak a reálgazdaságra; hatáskörük nem pusztán gazdasági, hanem befo-

lyásolják a területi és az üzleti fejlődést is, számtalan profittermelő alkalmat teremtve a maguk számára.

3.1.2. Jóllehet a bankok piaci környezetben fejtik ki tevékenységüket, és alapvetően mindegyik ugyanolyan – a standard alapszolgáltatástól a magas fokú specializációig terjedő – szolgáltatási skálát kínál, eltérő gyökereik mindmáig rányomják bélyegüket tevékenységükre.

3.1.3. A piac uralkodó szereplői, azaz a kereskedelmi- és beruházási bankok mellett léteznek alulról szerveződő takarékbankok is, amelyek célja a kulcsfontosságú pillanatokban segítő kezét nyújtani a városi közösségnek, és különösen a szegényebb rétegeknek. Az első ilyen takarékbankok a Német Császárságban jöttek létre a XIX. század elején, közülük több már meglévő – a XV. század során alapított – karitatív zálogintézményből alakult ki, új cégér alatt folytatva tevékenységét. Napjainkban a kiskereskedelmi piac megközelítőleg egyharmadát képviselik, 160 millió ügyféllel és 980 ezer munkavállalóval. A takarékpénztárak bevonásra irányuló kezdeményezései között említhetjük a „Die Zweite Sparkasse-t” Ausztriában és a „Parcours Confiance-t” Franciaországban.

3.1.4. Egyes peremvidékeken, illetve vidéki régiókban a földművesek és kézművesek megtakarítási mozgalmat indítottak, melynek alap gondolatát Friedrich Wilhelm Raiffeisen vetette fel az uzsorakölcsön kiküszöbölésére. Raiffeisen 1864-ben alapította meg az első „Darlehnskassenvereine”-t. A szintén a szövetkezeti elven alapuló népbankok Franz Hermann Schulze-Delitzsch gondolatai nyomán terjedtek el, aki 1850-ben hozta létre az első „Vorschussvereine”-t (népbankot). Ezekből a tapasztalatokból kiindulva fejlődött ki a szövetkezeti hitelintézetek és népbankok széles körű mozgalma, mely jelenleg a piaci részesedés több mint 20 %-át birtokolja az EU-ban, több mint 140 millió ügyféllel, 47 millió taggal és 730 000 munkavállalóval.

3.1.5. E történelmi kitekintésből is látható, hogy a civil társadalom mindig is a többi vállalkozásétól – legalábbis részben – eltérő szerepet tulajdonított a bankoknak a gazdasági rendszerben. Tőlük mindig is elvárták, hogy ne csak a profitot, hanem az etikai/szociális célokat is szem előtt tartsák.

3.1.6. Az egyik fontos aspektus, amit a pénzügyi szektornak is tekintetbe kell vennie, a pénzügyi szolgáltatásokhoz való szélesebb körű hozzáférés. Míg a fejlődő országokban csak a lakosság 20 %-a jut hitelhez, ez az adat Európában a megnyugtató 90 % körül mozog. Ez még mindig nem elég, hiszen a fennmaradó 10 % súlyos diszkrimináció áldozatának érezheti magát.

⁽¹⁾ Forrás: UNI (United Network International) – Genf, 2008.

⁽²⁾ Az Olasz Nemzeti Bank hírlevele, 52. szám, 2008. április.

3.2. Biztosítás

3.2.1. Az első modern bankok története a XV. század eleji Itáliára – az 1406-ban alapított San Giorgio bankra – nyúlik vissza, és egyes intézetek, például az 1472-ben, Sienában alapított Monte dei Paschi, mindmáig működnek. A biztosítótársaságok gyökerei azonban ennél is jóval messzebb vezetnek vissza. Az első biztosítási intézmények a Kr. e. II–III. évezredben, Kínában és Babilonban jöttek létre. Az élet- és egészségbiztosítás koncepcióját elsőként a görögök és rómaiak vezették be, az úgynevezett „jótékony társaságokkal”, amelyek fizették az orvosi ellátást, családtámogatást folyósítottak és még temetési költségeket is átvállaltak. A középkori céhek hasonló elven működtek. A befektetéstől elkülönülő biztosítási szerződést a XIV. századi Genovában (1347-ben) találták fel. Erre alapozta vagyonát Edward Lloyd, aki 1688-ban kávéházat nyitott a londoni Tower Streeten, melynek közönsége hajótulajdonosokból, kereskedőkből és hajóskapitányokból állt – vagyis ideális találkozóhely volt a hajókra és rakományukra biztosítást kötni kívánó, illetve a kockázatban pénzügyi részesedést vállaló felek között. Az első tűzbiztosítást a Nicolas Barbon-féle „Fire Office” vezette be ugyanebben az időszakban, miután az 1666-os londoni tűzvész 13 200 lakóházat pusztított el.

3.2.2. Lloyd kísérlete nyomán (amely technikai szempontból még nem volt biztosítási társaság) a biztosítási modell Európaszerte elterjedt, és mindenféle biztosítási társaságok alakultak. A modern biztosítások kialakulása a modern valószínűségelmélethez kapcsolódik, melynek előfutárai között említhetjük Pascalt és Fermat, valamint Galileit is. A biztosítási szektoron belül kialakult a kölcsönösségi biztosítók (*mutual bodies*) intézménye, melyek elsősorban a biztosítottak – más szóval a közvetlen ügyfelek –, nem pedig részvényesek tulajdonában álltak. A múlt században születtek meg a szövetkezeti biztosítási intézmények, és egyes országokban kiváló minőségű termékeknek köszönhetően fontos pozíciót foglaltak el az egész piacon. Akárcsak a szövetkezeti bankok, a kölcsönösségi biztosítók is erős szálakkal kötődnek a helyi gazdasági rendszerekhez, létfontosságú szerepet töltenek be azok fejlődésében, nem utolsósorban a többletérték jelentős részének visszaforgatása révén.

3.3. Etikus bank és biztosítás

3.3.1. Az elmúlt években számos etikus bank és biztosítótársaság alakult, melyek központi célja, hogy kizárólag olyan vállalkozásokkal tartsanak fenn kapcsolatot, illetve olyanoknak nyújtsanak pénzügyi támogatást, amelyek megfelelnek bizonyos szigorú, értékalapú elvárásoknak, és összhangban állnak annak a közönségnek az elvárásaival, amelyből ezek a bankok és biztosítók kisarjadtak. Ilyen – a területen védjegynek számító – „érték” például a környezeti fenntarthatóság követelménye, a fegyverpiactól való, kompromisszum nélküli távolmaradás, illetve mindenfajta diszkrimináció mellőzésének vállalása.

3.3.2. „Etikus” finanszírozás és mikrofinanszírozás

3.3.2.1. Az *etikus finanszírozás* olyan pénzügyi tevékenységet jelent, amely bizonyos humanitárius, szociális, illetve környezetvédelmi kezdeményezéseket a környezetre és a társadalomra

kifejtett etikai és gazdasági hatásuk fényében támogat, és elsődleges célja az érintett tevékenységek – illetve mikrohitelre keresztül egyes egyének – pénzügyi támogatása.

3.3.2.2. A mikrofinanszírozást szakosodott bankok nyújtják – kisebb összegek formájában – a népesség azon szegényebb szegmenseinek, amelyek amúgy ki lennének zárva a hagyományos bankrendszerből. A mikrofinanszírozást leginkább a harmadik világban való jelenléte tette ismertté. Nem szabad azonban elfeledkezni arról, hogy a nyugati országokban is jelentős hagyománya van a mikromegtakarításnak (míg a mikrohitel marginálisabb jelenség maradt, lásd pl. a zálogházakat): a mikromegtakarítás egyik példája az alacsony költségű többéves letétek intézménye.

3.3.2.3. Az etikus pénzügyi vállalkozások tevékenységét a következő elvek vezérlik ⁽¹⁾:

- a) a nemi hovatartozás, etnikai származás, vallás, illetve vagyon alapján történő megkülönböztetés tilalma a hitelfelvevőkkel szemben, a hitel minden formáját alapvető emberi jognak tekintve;
- b) a gyengébbekhez való eljutás, a személyes, csoport- és közösségi garanciákat egyenlő alapon kezelve a vagyoni alapú garanciákkal;
- c) a hatékonyság, ami az etikus pénzügyi szolgáltatások esetében nem profitalapon működik, hanem gazdaságilag létfontosságú és társadalmilag hasznos tevékenységekben mérhető;
- d) a megtakarítók bevonása a pénzügyítő konzern döntéseibe, egyrészt a pénzek elsődleges rendeltetési irányvonalainak megjelölésén, másrészt a döntéshozatalban való demokratikus részvételen keresztül;
- e) teljes átláthatóság és az adatokhoz való teljes hozzáférés – ezért szükséges a megtakarítások nevesítése –, illetve az ügyfeleknek joguk van a pénzügyi intézmény működéséről, valamint a hitelezési és befektetési döntéseiről szóló tájékoztatáshoz;
- f) a pusztán a pénz birtoklásán, illetve a pénzzel való kereskedelmén alapuló meggazdagodás visszautasítása, a kamatlábakat etikai, szociális, illetve gazdasági értékelések alapján a lehető legtisztességesebb szinten tartva;

⁽¹⁾ Részvételi demokrácia: definíciók a Lazio régió költségvetési tanácsa által finanszírozott tanulmányból (1).

g) minden olyan gazdasági szereplővel és tevékenységgel való pénzügyi kapcsolat megtagadása, amely ellentétes az emberiség fejlődésével, vagy hozzájárul az alapvető emberi jogok megsértéséhez, pl. fegyvergyártás, illetve -kereskedelem; az egészséget és a környezetet súlyosan károsító gyártási eljárások; a gyermekek kizsákmányolásán és a polgári szabadságjogok elnyomásán alapuló tevékenységek.

3.3.2.4. Az *etikus biztosítás* olyan biztosítási tevékenységet jelent, amelyet a következő elvek vezérelnek ⁽¹⁾:

- a) kölcsönösség a biztosítás eredeti jelentéséhez való visszatérés értelmében, vagyis a jólétben élők és a valamilyen veszteséget szenvedők, illetve kompenzációkra szorulóknak közötti szolidaritás eszközeként;
- b) a biztosítás joga, ami azt jelenti, hogy minden embernek joga van a biztosítás védelméhez az esetleges balszerencsékkel szemben, kor, fogyatékoság, vagy egyéb szociális hátrányok miatti igazságtalan megkülönböztetés nélkül;
- c) átláthatóság, azaz világos szerződések és a díjak meghatározási kritériumainak ellenőrizhetősége;
- d) profittermelés a helyi terület számára;
- e) a szerződésre lépő felek méltóságának egyenlő szinten való tiszteletben tartása.

3.3.3. Etikus befektetés

3.3.3.1. Az *etikus befektetés* a környezetvédelem, a fenntartható fejlődés, a szociális szolgáltatások, a kultúra és a nemzetközi együttműködés területén való pénzügyi kezdeményezések finanszírozását jelenti. Az értékpapírok kiválasztása nem kizárólag a hagyományos pénzügyi kritériumok alapján történik, hanem a társadalmi felelősségvállalás kritériumaira, így a munkakapcsolatok minőségére, a környezet védelmére és az átláthatóságra is támaszkodik.

4. A vállalatok társadalmi felelősségvállalása

4.1. A Bizottság Vállalkozási és Szociális Ügyi Főigazgatósága egyes területeken együttműködik a munkáltatói szervezetekkel. Az egyik ilyen terület a megtakarítóknak a pénzügyi piacokat vezérlő mechanizmusok és az elérhető termékek jobb megértése érdekében adott megfelelő tájékoztatás. A pénzügyi továbbképzés valóban szociális felelős módszer annak megelőzésére, hogy a megtakarítók elvárásainak és kockázati profiljuknak nem megfelelő termékekbe fektessék pénzüket.

⁽¹⁾ Idem.

4.2. A társadalmi felelősségvállalási kezdeményezésekben való részvétel egyelőre csak a vállalkozások igen szűk körére, illetve részben általános, minden érintettre vonatkozó tevékenységekre korlátozódik. Bár még hosszú utat kell megtenni, egész ágazatok – pl. népbankok, szövetkezeti bankok, takarékbankok, biztosítási szövetkezetek és kölcsönös biztosítótársaságok – törekednek folyamatosan arra, hogy még többet és jobbat tegyenek.

4.3. Az egyik új keletű probléma a pénzügyi felsővezetőknek és a befektetési bankok vezetőinek juttatott ösztönzők. Ezeket a juttatásokat felül kell vizsgálni, és a vállalat profitjával és eredményével arányos, ésszerű szintre kell visszashorítani. Manapság a pénzügyi válság által sújtott munkavállalók és fogyasztók helytelenítik a felsővezetők túlzott jövedelmét, amely hozzájárul nehéz helyzetük súlyosbításához. Ezek a javadalmazások gyakran az eredmények sikerétől, illetve kudarcától függetlenül rendkívül magas szinten maradnak.

4.4. A pénzügyi vállalkozások új vezetési modelljei, amelyek részben a negyedéves teljesítményértékelésből adódóan a rendkívül rövid távú profit maximalizálására törekszenek, olykor felelőtlen viselkedést váltanak ki, amint azt a közelmúltban több tagállamban kirobbant pénzügyi botrányok is megmutatták. Ezzel szemben a vállalati társadalmi felelősségvállalás célja a stabil és tartósan fenntartható profit, a vállalatok materiális és immateriális eszközeire támaszkodva, amelyeket a pénzügyi vállalkozások esetében gyakran az alkalmazottak és bízalmon alapuló ügyfélkapcsolataik képviselnek.

4.5. Az EGSZB a CSR szellemében született magatartási kódexek elterjedt elfogadását reméli. Alapvetően fontos, hogy az ilyen kódexek ellenőrizhetőek és ellenőrzötték legyenek, elkerülendő azokat az ismétlődő eseteket, amikor kiváló magatartási kódexeket írtak alá és tettek közzé olyan vezetők, akik ügyfelek százezreivel éltek vissza, amint azt az utóbbi évek legsúlyosabb pénzügyi botrányai is megmutatták ⁽²⁾.

5. Helyi bankok, illetve a helyi gazdasági ágazatok és kkv-k fejlesztése

5.1. Egy-egy piacon különböző típusú bankok versengenek, alapvetően ugyanolyan típusú szolgáltatást nyújtva. A gazdasági hatékonyság mindenkiel szemben elvárás, legyen szó részvénytársaságokról, a részvényesek prémiumaira összpontosító magánbankokról, vagy akár más, környezetük gazdasági és társadalmi fejlődése iránt elkötelezettebb – a kevésbé tehető ügyfélkör hitelekhez való hozzáférést, a kkv-k fejlesztését és a sebezhetőbb társadalmi csoportok és elszigetelt régiók támogatását szem előtt tartó – vállalkozásokról.

⁽²⁾ Ezek a személyek még *honoris causa* elismerést is kaptak a következő indoklással: „helyi, nemzeti és nemzetközi szinten elkötelezett a vállalkozásvezetői tevékenysége gyakorlásában, melyet bátorsággal, kitartással, invenciózus szellemben, magas fokú professzionalizmussal végez, tisztánlátás jellemzi, mindez azon személyeket meghazudtoló etikus magatartással párosul, akik szerint az etika és a gazdaság gyakorlatilag összegegyeztetetlen fogalmak”.

5.2. A tények azt mutatják, hogy a helyi gazdaság növekedési rátája ott növekszik szignifikánsan, ahol a legfejlettebb a helyi bankrendszer. Hangsúlyozni kell továbbá azt is, hogy számos országban a helyi bankok elsősorban takarékpénztárak és szövetkezeti társaságok formáját öltik, amelyek profitjuk jelentős részét a saját régiójukba investálják vissza.

5.3. „A bankrendszernek kettős felelőssége van: a vállalatok szintjén erősíteni kell a hitelintézetek hatékonyságát, nemcsak a jövedelmezőség, hanem az innovatív kapacitás és a foglalkoztatott humántőke minősége tekintetében is; területi szinten pedig hozzá kell járulnia a helyi fejlődéshez, nemcsak a megítélt hitel volumene, hanem a projektek kiválasztásába és a vállalkozók, illetve vállalkozások potenciáljának értékelésébe való beruházási kapacitás tekintetében is. Ezt területi hatékonyságnak nevezhetnénk. Az üzleti hatékonyságot a területi hatékonyság szolgálatába kellene állítani: nincs értelme a hatékony bankok működésének, ha nem járulnak hozzá a helyi fejlődéshez.”⁽¹⁾

5.4. A kkv-k az európai szinten is szervezett, kezességet és garanciát nyújtó társaságokban tagjaik hitelhez való hozzáférését megkönnyítő eszközt találtak. Ezek a társaságok azon kis- és középvállalkozások számára nyújtott beruházási hitelekkel részesítik előnyben, amelyek nem rendelkeznek a pénzügyi szervezetek által egy stabil banki kapcsolat létrehozása érdekében kért személyes garanciával.

6. A politikai döntéshozók szerepe

6.1. Az EGSZB abból indul ki, hogy ezen a területen az intervencionista, felülről lefelé haladó megközelítés nem helyénvaló, mivel a tapasztalat azt mutatja, hogy helyesebb, ha a szociális és etikai alapon szerveződő kezdeményezések spontán módon, alulról indulnak ki. Bármilyen „aktív” beavatkozás elűzheti azt a spontán szellemet, ami a gazdasági és pénzügyi rendszer biodiverzitásának elsődleges garanciáját jelenti. Ugyanakkor azonban az EGSZB úgy véli, hogy a döntéshozóknak kerülniük kell az olyan magatartást, amely gátolhatja a meglévő kezdeményezéseket, illetve az újabbak spontán kialakulását.

6.2. Az EGSZB felveti a kérdést, hogy a jellemzően profitorientált szervezetek részéről az etikai/szociális konnotációjú kezdeményezések részesülhessenek-e adó- vagy szabályozási kedvezményekben. Ebből a szempontból két igen eltérő helyzetet kell megkülönböztetni.

6.2.1. Az első: ha egy profitorientált szervezet olyan kezdeményezést indít útnak, amely strukturálisan elkülönül a rendes üzletmenetétől (például a Crédit Agricole bank „Point Passerelle” művelete). Ebben az esetben aligha kérdéses a szokványos bánásmódtól eltérő kompenzáció megítélésének jogossága.

⁽¹⁾ P. Alessandrini (2003): „Le banche tra efficienza gestionale ed efficienza territoriale: alcune riflessioni” (Bankok az üzleti hatékonyság és a területi hatékonyság között: néhány gondolat).

6.2.2. A második: egy profitorientált szervezet kezdeményezése strukturálisan nem választható el a szokásos üzletmenettől. Sokat vitáztak a szakértők arról, jogos-e ilyen körülmények között kompenzációs rendszert bevezetni. Az adózási, pénzügyi és jogszabályi kompenzáció hívei azzal érvelnek, hogy a kezdeményezés pozitív hatásai igazolják a kivételes bánásmódot. Mások ugyanakkor két alapvető érveléssel támadják ezt az álláspontot: egyrészt csak az autonóm gazdasági mérleggel rendelkező (azaz elegendő profitot biztosítani képes) kezdeményezések tudnak tartósan fennmaradni, másrészt a valódi etikai/szociális intézkedéseknek érdekmentesnek kell lenniük, és nem szabad, hogy jogi, pénzügyi vagy adózási előnyök vezéreljék őket. Az etikus/szociális fellépés valójában „önmagát jutalmazza”: maga a tény, hogy jót tett, megfelelő jutalmat jelent elindítója számára.

6.2.3. Az EGSZB úgy ítéli meg, hogy az etikus/szociális kezdeményezéseknek nyújtott kompenzáció valamennyi rendszerben bevett gyakorlat. Az adótörvények csak azoknak a költségeknek az elszámolását teszik lehetővé, amelyek a jövedelemszerzés szükségszerű velejárói. Ez az elv (természetesen bizonyos korlátok és feltételek mellett) nem alkalmazható azokban az esetekben, amikor a kiadások karitatív, illetve szociális célú szervezeteknek szánt adományok. Ebben az esetben az adomány az adóköteles jövedelemből levonható, függetlenül attól, hogy a ráfordítás nem volt a termelés szükséges feltétele.

6.2.4. Az EGSZB úgy véli, hogy a jogi keretek soha nem semlegesek a szervezetek és egyének magatartásával szemben. Erre a megfigyelésre alapozva az EGSZB úgy látja, hogy egy olyan rendszerben, amely eleve bizonyos viselkedésmódot ösztönöz, az az elv, hogy az etikus/szociális kezdeményezéseket szisztematikus, széles körű kompenzációs rendszerrel kell támogatni, megfelel a gazdaságban és a társadalomban betöltött közérdekű szerepre alkalmazandó tisztességességi és ésszerűségi kritériumoknak.

6.2.5. Az EGSZB által javasolt elv egyúttal azt is jelenti, hogy a kompenzáció előnyeit nem közvetlenül az intézményekhez, hanem inkább etikus/szociális kezdeményezéseikhez kell kötni. Az EGSZB ezt nem tekinti önmagában kárhoztatandónak: az etika és a gazdaság nem választható szét erővel, megkövetelve, hogy csak olyan kezdeményezések lehessenek valóban etikusak, amelyek semmilyen gazdasági előnyt nem jelentenek szerzőik számára. Ez végső soron azt jelentené, hogy csak a karitatív adományokat lehetne etikus kezdeményezésként azonosítani.

7. Pénzügyi kompenzáció és adózás

7.1. Az EGSZB üdvözli az ilyen irányba mutató kezdeményezéseket. Ez a megközelítés gazdasági szempontból is igazolható. Számos okból kifolyólag – bizonyos politikai döntések, állami pénzügyi kényszerek és gazdasági erők miatt – a „szociális” állam az elmúlt 10–20 évben erodálódott. A gazdasági növekedés nem lehet az egyetlen eszköz, amire a népesség látványos életszínvonal-csökkenésének megelőzésében támaszkodhatunk; kellő teret kell hagyni az alulról építkező kezdeményezések számára is.

7.2. Az állami és magánszektor – a magas szintű jóléti állapot megőrzését szolgáló – integrációját elősegítő szabályozás jellegzetes példája a holland egészségbiztosítási szektor szerkezeti felépítése. Miközben egyrészt a biztosítók kötelesek minden polgárt biztosítani, másrészt a nagyobb kockázatvállalásért cserébe hozzáférhetnek az állami kompenzációs rendszerhez. A holland piac ezenkívül példás kezdeményezéseket indított a HIV-pozitív személyek életbiztosításhoz való hozzáféréseinek a megkönnyítésére is.

7.3. Belgium érdekes példát kínál az alapvető pénzügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés megkönnyítésére irányuló pénzügyi kompenzációra. Itt egy bankközi alap nyújt kompenzációt mindazoknak a közvetítőknek, akik megkönnyítik a szolgáltatásaikhoz való hozzáférést: a gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a legszigorúbb közvetítők nettó befizetői, míg nyitottabb társaik nettó kedvezményezettjei az alapnak.

7.4. Ami az adókedvezményeket illeti, már létezik a kölcsönösségi célokért munkálkodó szövetkezeteket támogató széles körű rendszer.

7.5. A kifejezetten szociális célú szervezeteknek adókedvezményeket nyújtó jogrendszer példája a szociális célú nonprofit szervezetek kezelése Olaszországban.

8. Szabályozás

8.1. A szabályok költségeket és kényszereket jelentenek, terhet róva a vállalkozásokra és a közvetítőkre. Az elmúlt 20 évben a közösségi beavatkozások célja az egyenlő versenyfeltételek biztosítása volt. A hasonló szereplők (pl. bankok, bizto-

sítók stb.) egyenlő alapon történő kezelése révén a szabályok a verseny és a gazdasági hatékonyság ösztönzésének eszközeként szolgáltak. Ha ezt az elvet túl mereven és a szükséges kiigazítások nélkül alkalmazzuk, áthághatatlan akadályt emelhet az etikai és szociális kezdeményezések megszületése és túlélése elé. Ezt a kockázatot az arányosság elvének módszeres és célzott alkalmazása révén minimalizálni lehet – az elv értelmében ugyanis az egyszerű tranzakciókat bonyolító, kis méretű közvetítőkre nem lehet a komplex multinacionális szervezetekkel azonos szabályozási terheket róni.

8.2. Valahányszor egy-egy szervezet kimutathatóan – legalábbis részben, de strukturált és állandó jelleggel – lemond a profit maximalizálásának elvéről, hogy etikus, illetve szociális természetű kezdeményezéseket támogasson, jogosultnak kell tekinteni arra, hogy legalább részben az általános szabályoktól eltérő adózási és szabályozási elvek vonatkozzanak rá. Egyes tagállamok az etikus befektetőkre a bankrendszerre vonatkozó irányelv eltérését alkalmazzák: törekedni kell arra, hogy ezt az elvet valamennyi tagállamra kiterjesszék.

8.3. Bár ezt a szerepet az EK-Szerződés is elismeri, egyes tagállamok továbbra sem méltányolják és támogatják kifejezetten. Törekedni kell a szociálisan felelős kormányzási módszer szisztematikusabb és szélesebb körű elismertetésének biztosítására.

8.4. A versenytorzító tagállami intézkedések elfogadásának megakadályozásával az Európai Bizottság segíthet megóvni a pénzügyi, banki és biztosítási szolgáltatások sokféleségét. Az állami támogatásra vonatkozó szabályokban is figyelembe kell venni ezt a szempontot.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 23-án.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Az EU és Brazília közötti kapcsolatok

(2009/C 100/15)

2008. január 16-i plenáris ülésén az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy Eljárási Szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján saját kezdeményezésű véleményt dolgoz ki a következő tárgyban:

Az EU és Brazília közötti kapcsolatok.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Külkapcsolatok” szekció 2008. szeptember 30-án elfogadta véleményét. (Az előadó Paulo BARROS VALE, a társelőadó Giuseppe Antonio Maria IULIANO volt.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. október 22.–23-án tartott, 448. plenáris ülésén (az október 22-i ülésnapon) 116 szavazattal ellenszavazat nélkül, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Összefoglaló

1.1. A vélemény áttekinti az EU és Brazília közötti kapcsolatok alakulását és Brazília új keletű politikai és gazdasági szerepét, mely nemzetközi szinten egyre meghatározóbbá válik.

1.2. 2007-ben elfogadták az EU és Brazília közötti új stratégiai partnerséget⁽¹⁾, melynek eredményeképp 2007. július 4-én megtartották az első EU–Brazília állam- és kormányfői csúcstalálkozót. Ebben a véleményben az EGSZB ajánlásokat fogalmaz meg a stratégiai partnerség témáira (többek között a részvételre, a gazdasági és társadalmi kohézióra, a gazdasági és kereskedelmi együttműködésre, az oktatásra, a kutatás és fejlesztésre, a társadalmi párbeszédre, a környezetvédelemre, az éghajlatváltozásra, a bioüzemanyagokra és a bevándorlásra) épülő közös cselekvési tervben vázolt javaslatokkal kapcsolatban.

1.3. Az EGSZB szerepét illetően – az Indiával és Kínával már tartottak mintájára – a vélemény javaslatot tesz egy EU–Brazília civil társadalmi kerekasztal létrehozására. Ebben az EGSZB-jéhez hasonló szerepet töltene be annak brazil megfelelője, a 2003-ban Luiz Inácio Lula da Silva által felállított Brazil Gazdasági és Szociális Fejlesztési Tanács (CDES). A vélemény javaslatokat fogalmaz meg a szóban forgó kerekasztal majdani összetételéről és működéséről, illetve felsorolja azokat a témákat, amelyeknek véleménye szerint szerepelniük kell a napirenden, és amelyek az alábbi területeket érintik: gazdasági, szociális és környezetvédelmi kérdések, multilaterális kapcsolatok, háromoldalú EU–brazil kapcsolatok harmadik országokkal, Brazília szerepe a Mercosur-integrációban és az EU–Mercosur kapcsolatokban.

2. A vélemény célja

2.1. E vélemény célja az EU–Brazília civil társadalmi kerekasztal létrehozásának előkészítése, a korábban Kínával és Indiával megvalósult hasonló fórumok mintájára, illetve az EGSZB véleményének megfogalmazása a kerekasztallal kapcsolatban.

2.2. Megemlítendő, hogy a tervezett kerekasztal egy szélesebb körű uniós stratégia részét képezi, amely az EU–Brazília stratégiai partnerséget is eredményezte, egyértelműen megjelenve a Lisszabonban tartott EU–Brazília csúc következtetéseiben, amely a két fél közötti kapcsolatok intézményi keretének részeként ösztönözte az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Brazil Gazdasági és Szociális Fejlesztési Tanács (CDES) közötti együttműködést⁽²⁾.

2.3. A vélemény áttekinti az EU és Brazília közötti kapcsolatok jelenlegi helyzetét, kitér a történelmi háttérre és a jövőbeli kilátásokra is, kiemelve Brazília helyzetét a Mercosurban és a nemzetközi közösségben, és azokra a kérdésekre összpontosítva, amelyek közvetlenül vagy közvetve érintik, illetve minden szinten alakítják az ország és az EU közötti kapcsolatokat.

2.4. Az EGSZB kezdeményezése arra kíván rámutatni, hogyan működik majd a jövőben a kerekasztal, és milyen fő kérdéskörök hatnak rá és tevékenységeire; a vélemény egyúttal az európai civil társadalom hozzájárulása lesz a 2008. decemberi EU–Brazília csúcstalálkozóhoz. Reményeink szerint a csúcstalálkozó politikai támogatást nyújt majd a kerekasztal létrehozásához.

⁽¹⁾ Az Európai Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: „Az EU és Brazília stratégiai partnerségének megvalósítása”, COM(2007) 281 végleges, 2007. május 30.

⁽²⁾ EU–Brazília csúcstalálkozó, Lisszabon, 2007. július 4. – a közös nyilatkozat 16. pontja – PR 11531/07 (Press 162).

3. Cselekvési keretek

3.1. Háttér

3.1.1. A gyarmatosítás korszakának lezárulta óta Brazília a mai napig megőrizte az összes európai országgal ápoló jó kapcsolatai hagyományát. Az egyetlen új elem az EU és Brazília közötti kapcsolatok alakulásában tehát maga az EU, amely integrálja, nagyra értékeli, és tovább kívánja fejleszteni a két régió közötti hosszú távú együttműködés rendszeres és folyamatos szervezését.

3.1.2. Számos kezdeményezés próbált különböző szinteken hivatalos kereteket adni e szoros kapcsolatoknak, amit a civil társadalom tekintetében az EGSZB és a CDES által 2003 júliusában aláírt Intézményközi Megállapodás, illetve korábban az Európai Gazdasági Közösség és a Brazil Szövetségi Köztársaság között 1992-ben létrejött együttműködési keretegyezmény példáz. A CDES, amellyel az EGSZB szoros kapcsolatokat ápol, 2003 májusa óta működik, és jelenleg a köztársasági elnök irányítása alatt működik. 102 tagja van ⁽¹⁾.

3.1.3. A mindkét oldalról mutatkozó elkötelezettség ellenére a kapcsolatok – különösen gazdasági és szociális téren – nem fejlődtek a remélt ütemben, jóllehet minden jel arra mutat, hogy 2007-ben erősödtek a szálak a két régió között, különösen a nem kereskedelmi területeken. Kezdeményezések sora ⁽²⁾ indult útjára, és a közös munka 2008 folyamán intenzívebbé válik, az EU és Brazília között kiépítendő – az Európai Bizottság 2007. májusi közleményében is sürgetett – stratégiai partnerség részeként. Míg azonban a gazdaság és az üzleti szféra területén a tagállamok intenzíven folytatják Brazíliával a kétoldalú integrációt, az EU és Brazília közötti együttműködés – mind általában véve, mind egyes konkrét területeken – csak lassú ütemben halad előre. Az európai országok beruházásai Brazíliában, a kereskedelem és az ipar együttműködése, a fejlesztési támogatások és a társadalmi szereplők közötti párbeszéd megannyi pozitív előjel, amelyek azt igazolják, hogy a civil társadalomnak világosabb és erőteljesebb szerepet kell vállalnia a tovább erősítendő gazdasági és társadalmi kapcsolatok szociális dimenziójának kialakításában.

3.1.4. A 2007. július 4-i lisszaboni csúcstalálkozó végre szilárd alapokat fektetett le a legmagasabb szintű hivatalos kétoldalú kapcsolatok fenntartásához, tartósan fenntarthatóan

⁽¹⁾ A szociális partnerek a CDES tagságának mintegy felét teszik ki. A tagok számos magán alapítványtól, egyházi és világi NGO-któl, fogyatékkal élők képviselő szervezetektől, dolgozói és szövetkezeti mozgalmaktól, diákszervezetektől, az egyetemi rektorok szervezeteitől, valamint többek között társadalomtudományokra, a gazdaságra és állami politikákra szakosodott oktatási és kutatóközpontoktól kerülnek ki.

⁽²⁾ A civil társadalom szempontjából különösen a következő kezdeményezések figyelemreméltóak: a júliusban Brazíliában tartott közös (CDES-EGSZB), *Az EU és a Mercosur: hogyan járulhatnak hozzá a civil társadalmi intézmények a nemzeti és regionális fejlesztéshez?* c. szeminárium; az EGSZB és a CDES által aláírt közös nyilatkozat, melyben a felek rögzítik szándékukat az EU és Brazília közötti kapcsolatok intenzívebbé tételére.

ígérkező párbeszéd-mechanismusokat vezetve be, és felélesztve a reményt, hogy a kapcsolatok új, produktív szakaszba lépnek. Ez az új szakasz erőteljesebb ágazati politikai párbeszéd, a különféle globális kihívásokra adott válasz, a kiszélesedő kereskedelmi és gazdasági kapcsolatok, valamint az Európában illetve Brazíliában élő emberek közötti szorosabb kapcsolat formájában valósul meg.

3.1.5. Ahogyan azt az európai bizottsági közlemény is megfogalmazza, az EU–Brazília stratégiai partnerség jelentős segítséget jelenthet Brazíliának abban, hogy mind globálisan, mind pedig regionális szinten pozitív vezető szerepet töltsön be. Ebből kiindulva a stratégiai partnerség célja az, hogy kiegészítse és elmélyítse a regionális integrációs folyamatokat, különös tekintettel a Mercosurra és annak az Európai Unióval folytatott, biregionális partnerségi megállapodást célzó tárgyalásaira, valamint a Dél-amerikai Nemzetek Uniója (UNASUR) által támogatott mozgalom kapcsán.

3.2. Tágabb összefüggések

3.2.1. Brazília méretei (az ország szinte valamennyi dél-amerikai országgal határos), népessége és gazdasága révén egyike a nemzetközi politikai színtér legfontosabb szereplőinek. Az ország kulcsszerepet játszik a Mercosur és tágabb értelemben egész Latin-Amerika fejlesztésében, valamint egyre inkább a világereskedelmi szabályokról folytatott tárgyalásokban is. Egy új évszázad hajnalán Brazíliát a feltörekvő nagy globális szereplők („BRICS”) ⁽³⁾ egyikének tekinthetjük. Brazília, amely az európai gazdasági és szociális fejlődés tapasztalatát szorosan nyomon követve alakította ki saját modelljét, vezető szerepet játszott a politikai és szociális dimenziók erősítésében a Mercosur stratégiáin belül, melyek nagyban hasonlítanak a Közösség integrációs modelljében elfogadottakhoz.

3.2.2. Tekintettel az EU és Brazília közötti kapcsolatok ambiciózus célkitűzéseire, különösen a gazdasági és társadalmi integráció területén, tovább kell erősíteni a brazil intézményi struktúrát, amely közvetítő felületként működik a két fél között, a stratégiai partnerség mindkét fél számára kívánatos hatékonyságának és eredményeinek maximalizálása érdekében.

3.2.3. Brazília kapcsolatai az EU-val jelenleg kereskedelmi és gazdasági aspektusokra összpontosulnak, amilyenek a bioüzemanyagok, a háromoldalú együttműködés (EU–Brazília–fejlődő országok), illetve a brazil álláspont és fellépés az EU „oldalán” a klímaváltozás terén, illetve a tudomány és technológia szférájában.

⁽³⁾ „BRICS” = Brazília, Oroszország, India, Kína.

3.2.4. Miután Brazília kiemelkedő pozíciót foglal el a világban, az EU-tagállamokkal ápolta kapcsolatai messze túlterjednek a gazdasági és kereskedelmi kapcsolatokon, és szorosan összefüggnek a különböző európai származású, hatalmas brazil közösségek, illetve a számos európai országban élő jelentős brazil bevándorló közösségek jelenlétével. A kétirányú népességvándorlás évszázados múltra tekint vissza, szoros szálakkal fűzve össze Braziliát és számos EU-tagállamot.

3.2.5. A következő EU–Brazília csúcstalálkozóra 2008 decemberében, Rio de Janeiróban kerül sor, és új szakasz kezdetét jelenti majd, függetlenül attól, milyen előrelépést sikerül elérni az EU és a Mercosur közötti megállapodás terén. Az EU a következő célkitűzésekre tett javaslatot, amelyek célja, hogy megalapozzák a – legkésőbb az ideai csúcstalálkozón megfogalmazandó és elfogadandó – közös cselekvési tervet: egy közös menetrend kialakítása, fokozott multilaterális jelleggel; az emberi jogok, illetve a demokratikus és kormányzási normák megerősítése; a társadalmi és humán fejlődés, a környezetvédelem, az energiabiztonság és a stabilitás és jólét előmozdítása Latin-Amerikában; a gazdasági és kereskedelmi kapcsolatok (különös figyelemmel a pénzügyi piacok problémájára) megerősítése, az információs társadalom, a légi és tengeri szállítás, tudományos és technológiai együttműködés, a béke és a két fél közötti oktatási, kulturális és civil társadalmi tapasztalatcsere előmozdítása.

3.2.6. Fontos feladat ugyan világos kereteket teremteni az EU és Brazília közötti kapcsolatoknak, ám nyilvánvaló, hogy a mindennapi kapcsolatok első számú alakítói nem az úgynevezett „politikai képviselők”, hanem sokkal inkább a civil társadalom a maga számtalan aspektusával. A kapcsolatok háttérben álló valódi hajtóerőt a vállalkozások, a non-profit intézmények különböző formái, illetve maguk az egyes polgárok és közösségeik jelentik. A szakszervezetek és a munkáltatói szövetségek például eddig is és jelenleg is kulcsszerepet játszanak az országban zajló reformokban: az amerikai földrészekről készített általános jelentésében (2006) az ILO kiemelte Braziliát, a javuló egészségügyi ellátás és a munkahelyek nagyobb biztonsága miatt, és mert az országban a szakszervezetek és a vállalkozások megértették annak fontosságát, hogy az elsődleges feladat a munkavállalók integritásának védelme, amely nem csupán a bérkövetelésekben áll. Az NGO-k a források újraelosztására irányuló nemzeti erőfeszítésekben is szerepet játszottak, különös tekintettel a szociális politikára és a legszegényebb régiókra; e munka nem merült ki a szegénység elleni küzdelemben, hanem kiterjedt a társadalmi és gazdasági kohézió előmozdítására is, amelyből a régiószerte működő szociális partnerek, szövetkezetek és NGO-hálózatok egyformán kivették a részüket. Rendkívül sikeres fejlődési modellel van dolgunk, melyben a civil társadalom igen aktív részt vállal, és amelyet az UNDP is elismer, amely mind az 5 000 braziliai önkormányzatra kiterjesztve elvégezte a humán fejlődési index utókövetését. Az

Európai Bizottság azt is megállapítja ⁽¹⁾, hogy 2005-ben az EU 37 projektet valósított meg, összesen 24 millió euro értékben, a helyi NGO-k támogatásával. Az Európai Bizottság kiemeli a projektekben részt vevő partnerek felelős és kompetens magatartását, és azt, hogy képesek voltak megfelelni az előttük álló kihívásoknak és alkalmazkodni a változásokhoz.

3.2.7. Az EU és Brazília közötti kapcsolatoknak számos szinten nem tett jót, hogy nincs egyértelmű politika a portugál nyelv használatának ösztönzésére, és nincsenek mechanizmusok a nyelv terjesztésére.

3.2.8. Mindkét fél piacának méreteihez és sajátosságaihoz képest az EU idegenforgalmi potenciálja még mindig nincs megfelelően kihasználva Braziliában, és ez fordítva is igaz.

3.3. Jövőbeli kilátások

3.3.1. **A részvételi demokrácia dimenziója, gazdasági és társadalmi kohézió.** A brazil politikai színtéren a fejlődés és a demokrácia megszilárdítása prioritást élvez. E folyamat politikai aspektusa elsősorban a részvételi demokrácia megerősítése körül forog. Ez utóbbi a brazil alkotmányon alapul, és az ország számos különböző demokratikus mechanizmust alakított ki. A szervezett civil társadalom, illetve különösen a CDES nagy jelentőséget tulajdonít e csatornáknak, melyeken keresztül a társadalom kifejezheti véleményét.

Brazília jelenleg különböző szinteken nagyszabású demokratikus kísérletet folytat a forráselosztás alapvető programjainak végrehajtása és a szociális feltételek javítása érdekében. Az EU a maga részéről több évtizede működtet hasonló rendszert saját gazdasági és társadalmi kohéziós politikájának gyakorlati megvalósítása céljából. E tapasztalatok összehasonlítása hasznos eredményeket hozhat, különös tekintettel arra, hogy a régiók közötti egyenlőtlenség Braziliában továbbra is igen nagyfokú, a Gini-mutató ⁽²⁾ jelentős javulása ellenére. Ki kell emelni, hogy a részvétel említett formái közelebb hozzák egymáshoz a szociális partnerek szervezeteit (szakszervezetek és munkáltatói szervezetek), az NGO-kat, valamint a nemzeti, regionális és helyi hatóságokat, új hálózatokat építve ki az érintettek között, akik közösen viselik a felelősséget a fejlesztési és méltányossági politikákért.

⁽¹⁾ Brazília – országstratégiai dokumentum, 2007–2013.

⁽²⁾ Általánosan bevett intézkedésről van szó, mely a bevételek elosztásában jelentkező aránytalanságok kiszámítására szolgál, grafikonnal ábrázolva a népességszámot (függőleges tengely) és a bevétel nagyságát (vízszintes tengely).

3.3.2. Gazdasági és kereskedelmi együttműködés és a földkérdés. Új stratégiákat és eszközöket kell kialakítani az egyre kiterjedtebb gazdasági és kereskedelmi integráció támogatására, az olyan stratégiai jelentőségű ágazatokkal kezdve, ahol Brazília és az EU globális szinten kulcsszerepet tölt be; továbbá szükség van olyan testületek felállítására is, amelyek bevonják a folyamatokba a civil társadalmat, és nyomon követik a beruházási trendeket és az együttműködés eredményeit. Brazília már most egyike a világ legnagyobb élelmiszer-exportőreinek, és az ország reményei szerint képes lehet eleget tenni a megnőtt globális keresletnek, ha megkapja az ehhez szükséges külföldi beruházásokat. A brazil mezőgazdasági kivitel növekedése sokkal inkább a termelékenység serkentésének, semmint a megművelt területek növelésének köszönhető, ami fontos tényező lehet az Amazonas-vidéki esőerdők kiirtásának csökkentésében. A termelőknek, illetve a termékek értékesítési árához nyújtott támogatásokról folytatott vita során a WTO-ban (dohai kerekasztal, a G20-ak találkozója) felmerült problémák jól jelzik az EU és Brazília érdekellentéteit. A KAP reformja fontos jelzése lehet az igazságosabb és kiegyensúlyozottabb agrárkereskedelem melletti elkötelezettségnek. Fontos továbbá a piac átláthatóbbá tétele, az élelmiszerbiztonság növelése és az állategészségügy javítása, hogy ezzel is erősítsük a vásárlói bizalmat.

3.3.3. Együttműködés az oktatási szektorban. Ennek a kérdésnek, amely egyike az Európai Bizottság prioritásainak, prioritásként kell szerepelnie a kerekasztal során. Az EGSZB szerint ezt a kérdést továbbra is prioritásként kell kezelni, kiemelt hangsúlyt fektetve az egész életen át tartó tanulás terén szerzett európai tapasztalatokra, melyhez a társadalmi párbeszéd, valamint a foglalkoztatás előmozdítására irányuló luxemburgi stratégia keretében az európai szociális szereplők is támogatást nyújtanak. Mindezt bevált európai gyakorlatként lehetne ismertetni, amely Brazília számára is hasznos lehet. Helyénvaló támogatni a felsőfokú oktatás hangsúlyos szerepét az országstratégiai dokumentumban, ugyanakkor azonban kulcskérdés az is, hogyan lesz képes Brazília megfelelni a kihívásoknak az alap- és középfokú oktatás terén. Sokkal szorosabbra kell fűzni a Brazília és az EU közötti szálakat az oktatási intézmények közötti különböző szintű cserekapcsolatok révén, különös tekintettel a diákok és a tanárok bevonására. A diákcsereprogramok terén szerzett uniós tapasztalatoknak kiindulópontként kell szolgálniuk az EU és Brazília közötti hasonló programokhoz, a 2007–2013-as időszakra vonatkozó országstratégiai dokumentumban már tervbe vett (szükségszerűen korlátozott dimenziójú) Erasmus Mundus-programon túl, annak érdekében, hogy a kapcsolatokat még szorosabbra lehessen kovácsolni, és szélesebb tudásbázis alakulhasson ki.

3.3.4. Együttműködés a kutatási és fejlesztési szektorban. A komplementaritás és szinergiák jelentős területeit lehetne feltárni a két ország tudományos és technológiai közösségeinek különböző specifikus megközelítései, valamint a két gazdaság és kultúra által választott eltérő utakhoz kapcsolódó prioritások terén. Az EU-nak különösen annak lehetőségét kellene tanulmányoznia, hogy a brazil kutatók kedvezményezett elbírásban részesülhessenek az EU Hetedik Kutatási és Technológiai Fejlesztési Keretprogramja alapján.

3.3.5. Szociális párbeszéd a Brazíliában működő európai multinacionális vállalatokon belül. Az európai multinacionális vállalatok munkavállalóinak tájékoztatását és a velük való konzultációt szolgáló európai szakszervezeti bizottságok tapasztalatai a bevált európai gyakorlatok egy másik példáját jelentik, amelyeket – akár önkéntes alapon, akár a vállalatok társadalmi felelősségének zászlaja alatt – ki lehetne terjeszteni a Brazíliában működő európai multinacionális vállalatokra is.

3.3.6. Környezetvédelem, éghajlatváltozás és bioüzemanyagok. Most, hogy az éghajlatváltozással szembeni fellépés és a fenntartható energiaforrások felkutatása kiemelt prioritássá lépett elő a nemzetközi menetrendben, Brazília kulcsfontosságú partnere lehet Európának és általában véve a világnak a bioüzemanyag-ellátás, különösen a bioetanol ellátás területén; a közelmúltban jelentős fejlődés ment végbe ebben a szektorban. Európa és Brazília továbbá közösen munkálkodhat az Afrikával folytatandó együttműködés kialakításán azzal a céllal, hogy a brazil technológiát és know-how-t exportálva beindítsa az afrikai bioetanol termelést, a háromoldalú politikai együttműködési programok új generációja keretében mozdítva elő Afrika fejlődését.

Az európai és globális érdekek szempontjából rendkívül fontos kérdés az amazóniai esőerdők megóvása⁽¹⁾. Az esőerdők védelmére nemzetközi partnerséget kell kialakítani, az állami és/vagy magántestületeket is bevonva ebbe az igen fontos vállalkozásba, folyamatosan szem előtt tartva a brazil jog és állam szuverenitása által megszabott határokat e világörökség tekintetében. A közvélemény és a brazil hatóságok rendkívül érzékenyen reagálnak e témára, a világ jelenlegi helyzete és előrelátható fejlődési perspektívái azonban a Brazília és Európa közötti együttműködés szempontjából abszolút létfontosságú prioritássá teszik e kérdést.

Fontos kiemelni, hogy három évvel ezelőtt – „EU-Brazília párbeszéd a fenntartható fejlődésért és az éghajlatváltozásról” címmel – ténylegesen megindult a hivatalos párbeszéd, jóllehet e tevékenység mindeddig csupán a közös menetrend összeállítását célzó találkozókra korlátozódott, melynek keretében a felek kialakíthatják a megvitandó témákról álláspontjukat.

⁽¹⁾ A brazil kormány jelenleg egy „Fenntartható Amazónia Terv” (PAS) végrehajtásán munkálkodik, amely az amazóniai régióra irányuló stratégiákat, célkitűzéseket és intézkedéseket foglal magába, és célja egyebek között az erdőirtás megfékezésére irányuló állami intézkedések foganatosítása, amelyet nem kizárólag környezetvédelmi kérdésként, hanem integrált kormányzati problémaként közelít meg. Létezik továbbá egy alap, amelyhez bárki hozzájárulhat, és melynek célja az amazóniai kibocsátás csökkentése; célja kísérletek illetve kísérleti projektek helyett elsősorban kipróbált és letesztelt intézkedéseket támogatása.

3.3.7. Szegénység és szociális problémák. 2007-ben Brazília a 70. helyen szerepelt az ENSZ humánfejlődési mutatója tekintetében; ez meglehetősen szerény pozíció a hasonló gazdasági és technológiai fejlettségi szinten lévő országokhoz képest. Az ENSZ adatai szerint 2003 és 2005 között 19,3 %-kal csökkent a szegénységi küszöb alatt élő brazilok száma; ma ezek az emberek a népesség 22,8 %-át teszik ki (azaz 43 millió főt). A Lula-kormány által végrehajtott szociális programoknak sikerült néhány kisebb, de igen fontos lépést tenniük a szegénység és az egyenlőtlenség elleni küzdelem terén ⁽¹⁾. Brazília ennek ellenére egyike marad a legnagyobb belső egyenlőtlenségeket mutató országoknak: a főként az ország északkeleti részében koncentrálódó legszegényebb 20 % a nemzeti erőforrások 4,2 %-ával rendelkezik. Az oktatáshoz való hozzáférés az elmúlt években javult, de regionális szinten továbbra is jelentős egyenlőtlenségek mutatkoznak, különösen a felsőoktatásban. Az írni-olvasni tudók aránya magas (93,6 %) a fiatal (15-24 éves) korosztályban, miközben a felnőtt analfabetizmus aránya továbbra is magas (12 %). Az egészségügyi mutatók is javultak, Brazília a GDP-jének 7,9 %-át költi az egészségügyre (az OECD átlag 8,72 %). A szociális politikák hatására csökkent a gyermekhalandósági arány (1 000 gyermekből 36), de e területen még rengeteg tennivaló maradt, különösen az ország északi és északkeleti részében. Az UNAIDS szerint mintegy 650 000 brazil hordozza a HIV vírust: a nemzeti jogrenden keresztül Brazília általános hozzáférést biztosít mindenki számára az orvosi kezeléshez, az anti-retrovirális készítményeket is beleértve. A munkanélküliség a 2004–2006-os időszakban 12,3 %-ról 8,4 %-ra csökkent. A fiatalok (a 18–24 éves korosztály) körében is csökkent a munkanélküliség, de még mindig igen magas az arány. A kormány ezért prioritásnak tekinti a munkahelyteremtést, illetve a gyermekmunka és a kényszermunka felszámolását ⁽²⁾. A földtulajdonhoz való hozzáférés rendkívül érzékeny probléma: a földtulajdonosok mintegy 1 %-a birtokolja a termőföldek felét. A kormány napirendre tűzte a földreformot, melynek keretében 430 000 gazdálkodó családot kíván földhöz juttatni. A folyamatnak 2007-ig le kellett volna zárulnia, ám a terv messze elmaradt a menetrendtől ⁽³⁾. Sok tennivaló marad a súlyos lakhatási problémák terén is, melynek következtében még mindig brazilok milliói élnek nyomornegyedekben.

3.3.8. Bevándorlási hullámok. Az Európa és Brazília közötti népességmozgás évek óta folyamatos kétirányú jelenség. [Megjegyzés: a 20. században az Európából Brazíliába érkező bevándorlók elsősorban olaszokból és németekből álltak, őket – szám szerint csökkenő sorrendben – a portugálok, a spanyolok és a lengyelek követték. Ez az oka annak, hogy Brazíliának ma több mint 30 millió olasz származású és 8 millió német származású polgára van]. A migrációhoz kapcsolódó kérdések mára helyet követelnek maguknak a bevándorlásra vonatkozó közösségi kezdeményezésekben és javaslatokban, tekintettel az illegális bevándorlás ellen folytatandó küzdelemre, és főként a bevándorlás mindkét érintett fél

számára előnyös formáinak bátorítása érdekében ⁽⁴⁾. Az EU kormányainak tudomásul kell venniük a tényt, hogy Európa népessége egyértelműen csökken, miközben Brazília egyes részei előtt növekedési perspektívák állnak ⁽⁵⁾. Az EU és Brazília közötti stratégiai szövetség fontosságára való tekintettel a Brazíliába irányuló és onnan érkező népességmozgásokat specifikus kritériumok mentén kell kezelni: a két érintett félnek a vízum- és letelepedési eljárások egyszerűsítésére és a legális bevándorlás lehetőségeiről való több és megfelelőbb tájékoztatásra kell összpontosítani, és prioritásként kell kezelni a diák- és kutató cseriprogramokat, anélkül, hogy bátorítanánk az agyszívást. Közös megállapodásra kell jutni a képesítések, szakképzések és tapasztalatok kölcsönös elismeréséről, valamint a nyugdíjak hordozhatóságáról is.

3.3.9. „Közelebb hozni egymáshoz népeinket”. A kérdés fontosságát a két kormány számára a lisszaboni csúcs is tükrözte, külön említést téve róla a csúcstalálkozó végkövetkeztetéseinek 16. pontjában ⁽⁶⁾. Az Atlanti-óceán által egymástól elválasztott, de közös történelmük által összekötött Brazíliának és Európának fokoznia kell a tapasztalatcserét, és többet kell tanulnia egymás társadalmairól, természetéről és környezetéről, művészetéről, kultúrájáról és tudományos életéről. A civil társadalom kiváló közeget jelent a hasonló tevékenységekhez, kulturális és sporteseményekhez, illetve egyéb eseményekhez szervezve, amelyek lehetővé teszik a brazil és az európai népek számára, hogy jobban megismerjék egymást, tartós lendületet adva a közös események szervezésének.

3.3.10. Gazdasági kapcsolatok. A Brazília és az EU közötti kereskedelmi kapcsolatok nyilvánvalóan növekvőben vannak, amint azt a brazil kormány 2008. január–május közötti adatai is mutatják: az EU-ba irányuló brazil export 19 %-kal nőtt az előző év ugyanezen időszakához képest. Az EU a LAIA (Latin-Amerikai Integráció Szövetsége), Ázsia és az USA után a brazil export legfontosabb célpiaca. Az EU Ázsia után Brazília második legnagyobb kereskedelmi partnere. Ha a kétoldalú kereskedelem e trendje folytatódik 2008-ban is, elérheti a 84 milliárd dolláros rekordösszeget (2007-hez képest 25 %-os növekedés) ⁽⁷⁾. Az EU és Brazília közötti kereskedelem potenciálisan még magasabb célokat is kitűzhet, ám ahhoz, hogy ez megvalósuljon, le kell egyszerűsíteni az eljárásokat, csökkenteni kell a bürokráciát, és biztosítani kell a normák és a szellemi tulajdonra vonatkozó szabályok betartását. A brazil kormánynak felül kell vizsgálnia azokat az illeteket is, amelyeket bizonyos termékek behozatalakor vet ki, mivel ez akadályt jelent az európai termékek Brazíliába való bejutásában.

⁽¹⁾ Lásd különösen a „Bolsa Familia” elnevezésű innovatív programot (2,38 milliárd EUR), amelyből eddig 8,7 millió család részesült (2007 végi adat).

⁽²⁾ az ILO szerint 2002-ben mintegy 450 000 kiskorút kényszerítettek ház körüli munkákra, mezőgazdasági munkára vagy a szexiparban való munkavégzésre.

⁽³⁾ A „Movimento sem terra” nevű földműves-mozgalom (1,5 millió taggal) radikális földreformot követel. A szervezet egyelőre nem tagja a CDES-nek.

⁽⁴⁾ Az EU bevándorlási intézkedéscsomagjával kapcsolatban lásd az EGSZB elemzéseit és javaslatait, melyeket a javasolt intézkedésekről kiadott számos vélemény, valamint egy saját kezdeményezésű és egy feltáró vélemény teljesen dokumentál.

⁽⁵⁾ A brazil PNAD (Országos Háztartásfelmérés) kutatása szerint 2006-ban Brazília átlagos termékenységi rátája 2 volt (anyánként 2 gyermek).

⁽⁶⁾ Lásd: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf

⁽⁷⁾ E kérdésről további információkért lásd a pénzügyi függelék.

4. Az EU–Brazília kerekasztal

4.1. Szervezés és működés

4.1.1. Egy EU–Brazília kerekasztal felállítása önmagában világos jelzést jelent arra nézve, hogy mindkét fél nagy jelentőséget tulajdonít a jövőbeli kapcsolatuknak.

4.1.2. Az EGSZB szerint a kerekasztalnak évi két alkalommal kellene összeülnie, egyszer Brazíliában, egyszer pedig Európában, a civil társadalom szerepének szélesítése és fejlesztése érdekében az EU–Brazília partnerségen belül.

4.1.3. A kerekasztal résztvevőit kiegyensúlyozottan kell összeállítani, egyenlő számú képviselővel az EGSZB és a CDES részéről, jelenleg mindkét részről egy tizenkét tagú delegáció tűnik ésszerűnek.

4.1.4. Az egyensúly és a konzisztens működési szabályok érdekében magának a kerekasztalnak kell megvitatnia és meghatározni működési formáját.

4.1.5. Az EGSZB úgy véli, megfelelő és hasznos volna az EGSZB weblapján külön oldalt nyitni az EU–Brazília kerekasztalnak, a civil társadalom részéről érkező hozzájárulások bátorítása érdekében.

4.2. Témajavaslatok a jövőbeli párbeszéd-menetrendhez

Az, hogy a kerekasztal milyen hozzáadott értéket jelent a stratégiai partnerség fejlesztésében, nyilvánvalóan nagymértékben függ a felek által megvitatott kiemelt témák valódi fontosságától. Az EGSZB tehát úgy véli, a következő tematikus területeknek kell kiemelt helyen szerepelniük a megvitatandó témák között: ⁽¹⁾

4.2.1. Gazdasági és szociális kérdések

— gazdasági együttműködés, kétoldalú kereskedelem és beruházások;

— a globalizáció hatásai, a negatív hatások enyhítése és az előnyök maximalizálása;

— a szociális modellek értékelése, tapasztalatcseré és politikai javaslatok megfogalmazása e területen, figyelemmel a civil társadalom szerepére és előmozdítva az utóbbi tényleges és hatékony szerepvállalását;

— a WTO-javaslatok, modellek és intézkedések terén elért haladás nyomán követése;

— a migrációs folyamatok elemzése és együttműködés a Brazíliába érkező európai bevándorlók, illetve az Európába érkező brazil bevándorlók jogai terén, a befogadó országba teljes jogú polgárként való beilleszkedésük érdekében;

— a tapasztalatok összesítése a szociális és munkaügyi kapcsolatok területén, konkrétan a szociális partnerek kiegyensúlyozott nemzeti fejlődésben játszott szerepével, a munkáltatói-munkavállalói kapcsolatokkal, a szakszervezeti testületek szervezésével és tagságával, a munkaügyi jogrenddel és a kollektív tárgyalásokkal kapcsolatban;

— vita élelmiszerügyi és növény-egészségügyi kérdésekről, különös tekintettel az agrárpiacok működésére és a közöttük megvalósítandó együttműködésre, a tapasztalatok és bevált gyakorlatok átadására, az ágazat fenntartható fejlődését tartva szem előtt;

— vita az információs társadalommal kapcsolatos kérdésekről, illetve az IKT szerepéről a tartós nemzeti fejlődés jelenlegi kontextusában;

— a vállalatok társadalmi felelősségéről folytatott vita előmozdítása, tudatosító kampányok szervezése a különböző szereplők között, hogy a vállalkozási szféra gyorsan és hatékonyan magáévá tegye a megfelelő rendszereket;

⁽¹⁾ A javasolt témák listája figyelembe veszi a Lisszaboni Szerződés kikötéseit, hiszen olyan stratégiai eszközről van szó, amely nagyon fontos az EU számára. A javaslatok kidolgozásakor az EGSZB tehát nem térhet el túlságosan a fenti dokumentumban megfogalmazott irányelvektől, koncepcióktól és célkitűzésektől.

- a nemek egyenlőségével, az esélyegyenlőséggel és az etnikai és társadalmi kisebbségek jogaival kapcsolatos trendindító kezdeményezések megvitatása és előmozdítása;
- vita az infrastruktúrával és szolgáltatásokkal kapcsolatos kérdésekről, olyan témákra helyezve a hangsúlyt, mint az úthálózat fejlesztése és energetikai konzorciumok felállítása;
- az alapvető munkaügyi normák területén szerzett tapasztalatok megosztása;
- annak megvitatása, hogy a közcélok elérése szempontjából milyen lehetőségek rejlenek a PPP-kben, illetve hogy milyen megkötésekkel járnak az ilyen partnerségek.

4.2.2. Politikai és diplomáciai kérdések és fejlesztési támogatás

- háromoldalú együttműködés az EU, Brazília és harmadik országok között, a jelenlegi helyzet és a meglévő kezdeményezések elemzése, illetve konzultáció a jövőbeli kezdeményezésekről és fellépésekről;
- az uniós és a Mercosur integrációs folyamat előrehaladásának nyomon követése;
- a regionális integrációt elősegítő eszközként az EU és Brazília közötti stratégiai partnerség alkalmazása, valamint a Mercosur és európai kapcsolatainak fejlesztése.

4.2.3. Környezetvédelem és energiapolitika

- a környezetvédelem és a fenntartható fejlődés értékelése és fellépések e területeken, melyek a nemzeti növekedés és a globális fejlődés alapját képezik;

- az energetikai kihívások, az alternatív energiaforrások és az e téren meglévő együttműködés – az egyének, az országok és az egész bolygó jövőjét meghatározó sürgős és döntő kérdésekként történő – értékelése. A kérdéskör kapcsán kiemelt figyelmet kellene szentelni a bioüzemanyagoknak és annak, hogy szabályokat és normákat kell lefektetni forgalmazásukhoz.

4.2.4. Kutatás és fejlesztés, szellemi tulajdon

- a szellemi tulajdonjogok kölcsönös védelme;
- tudományos és technológiai együttműködési megállapodások fejlesztése a kölcsönös előnyökkel kecsegtető kutatások előmozdítása érdekében.

4.2.5. Oktatás

- az iskolai és egyetemi csereprogramok előmozdítása, diák- és tanárcsere rendszerek, képzési időszakok és egyéb tudásnövelő és -fejlesztő módozatok kialakítása révén az oktatási ágazaton belül;
- az oktatási és képzési kérdések megvitatása és elemzése, mint az egész életen át tartó, az egyéni és kollektív fejlődés szempontjából kulcsfontosságú folyamaté.

4.2.6. Kulturális csereprogramok és turizmus

- a kulturális kapcsolatok fejlesztése, a történelemmel és a jelenlegi helyzettel kapcsolatos tudatosság növelése, hozzájárulva ezáltal egymás jobb megismeréséhez és megértéséhez; és
- az idegenforgalom szerepének elemzése és értékelése az EU és Brazília további közeledésében, valamint a kiegyensúlyozott, fenntartható idegenforgalmat erősítő stratégiák kidolgozása.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 22-én.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Az EU szerepe az észak-írországi békefolyamatban (Saját kezdeményezésű vélemény)

(2009/C 100/16)

Az EGSZB a 2007. december 12.–13-án tartott plenáris ülésén Eljárási Szabályzata 19. cikkének (1) bekezdése értelmében albizottságot állított fel azzal a céllal, hogy dolgozzon ki saját kezdeményezésű véleményét a következő tárgyban:

Az EU szerepe az észak-írországi békefolyamatban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Az EU szerepe az észak-írországi békefolyamatban” albizottság 2008. szeptember 23-án elfogadta véleményét. (Előadó: Jane MORRICE.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. október 22.–23-án tartott, 448. plenáris ülésén 151 szavazattal 1 ellenében, 2 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések

1.1 Az EU északír békefolyamatban betöltött szerepe számos tanulsággal szolgál. A térség konfliktusokkal teli múltjának legsötétebb napjai óta társadalmi, gazdasági és különösen politikai értelemben véve kivételes előrelépések történtek. A biztonsági helyzet javult, a közigazgatási szerkezetátalakítás már folyamatban van, a külföldiek – mind migránsok, mind turisták – érkezése nemcsak a gazdaságot lendíti fel, hanem a hagyományos szűk látókörű gondolkodásmódot is segít megkérdőjelezni, a határon átnyúló együttműködés felülmúlja a várakozásokat, és a korábbi ellenfelek közti hatalommegosztás ma már „politikailag korrektnek” számít.

1.2 A jelenlegi fordulóponton azonban semmi esetre sem szabad elégedetten hátradőlni. A katolikus és protestáns közösségeket szétválasztó belfasti „békefalak” sokkoló látványa a békefolyamat, és különösen a közösségek közötti megbékélés előtt álló súlyos nehézségek és a még előttünk tornyosuló tennivalók szomorú, de életszerű emlékeztetőjéül szolgál. Az évtizedeken át uralkodó erőszak, gyűlölködés, gyanakvás, tudatlanság és intolerancia az észak-írországi közösségek korábban példa nélküli szegregációjához vezetett. Bár az emberek „elfogadható szintű” békében élnek falaik mögött, otthonaikban, falvaikban, templomaikban, iskoláikban vagy stadionjaikban, ez a „párhuzamos élet” csak átmenetet jelenthet a kölcsönös tisztelet, megértés és harmónia megvalósításának útján, amelynek megtétele valószínűleg több emberöltőn át tart.

1.3 Az EU északír békefolyamatban betöltött szerepe egyelőre példa nélküli az Unió történetében. Abból, hogy e folyamat uniós támogatásának története viszonylag kevésbé ismert, lemérhető, hogy megfelelő megközelítést alkalmaz. Nem egy konfliktusba való, erejét felülmúló beavatkozásra vagy a problémák elkendőzésére tett hiábavaló próbálkozás volt. Az EU béketeremtési módszere Észak-Írországból az volt, hogy a szociális partnerség és a szubszidiaritás elvét alapul véve, stratégiai tervek alapján kivitelezve, egyedülálló módon és hosszú távon jelentős erőforrásokat szentelt egy célra, és az úton megtett minden lépést a helyi szintet bevonva, konzultációkkal kísérte.

1.4 Közvetett és közvetlen beavatkozástípusokat kombinálva az Unió hozzájárult ahhoz, hogy a békefolyamat megteremtse a szükséges környezetet ahhoz, hogy amint megfelelőek a politikai feltételek, a konfliktus sikeresen rendeződjön, továbbá katalizátorszerepet töltött be a valódi béketeremtő hatás elérésében, amely azonban még nem valósult meg minden területen.

1.5 Az EU nem tett nyilvánvaló kísérletet arra, hogy a saját érdemének könyveltesse el a békefolyamat sikerét. Ennek ellenére történelmi hiba volna, ha nem ismernénk el kellően az EU szerepének értékét és jelentőségét. Nemcsak azért, mert az Uniónak még évekig folytatnia kellene a megbékéléshez nyújtott támogatást, hanem azért is, mert az EU PEACE programjával kapcsolatban levonható tanulságok hasznosak lehetnek a világ többi részén folytatott béketeremtési és megbékélést támogató erőfeszítések számára. Az Unió nem fog tudni mindig mindenre kész választ adni, de mint Észak-Írországból bebizonyította, megvannak az eszközei és a tapasztalata ahhoz, hogy segítsen másoknak megtalálni a megoldásokat.

1.6 A világ első számú béketeremtő „példaképeként” az EU és tagállamai rendelkeznek a konfliktusmegoldás és a béketeremtés támogatásához szükséges szakértelemmel, tapasztalattal, sokszínűséggel, erőforrásokkal és presztízzsel – bárhol is legyen rá szükség a világon. De ennél többről van szó: az Uniónak feladata, sőt, kötelessége, hogy a béketeremtést jövőbeli stratégiai útitervének központi elemévé tegye.

2. Ajánlások

2.1 Az ajánlásokat két csoportba soroljuk. Az elsőbe azok a területek tartoznak, amelyekre az Uniónak az Észak-Írországból és a határ menti megyékben folytatott munkája során a megbékélési folyamat előmozdítása érdekében összpontosítania kellene. A második csoport pedig az Unió béketeremtést és megbékélést támogató, más konfliktusövezetekben folytatott tevékenységeinek általánosabb kontextusára vonatkozik, felhasználva az alább található konfliktusmegoldási eszköztárban felvázolt észak-írországi tanulságokat.

2.2 Az északír kontextus

2.2.1 Az Észak-Írországból levonható tanulságok bizonyítják, hogy a béketeremtés stratégiai és hosszú távú folyamat. Az erőszakos konfliktus lezárultával kezdődik, és fokozatosan, szakaszonként valósul meg először a politikai stabilitás, majd a békés egymás mellett élés, a megbékélés és végül a társadalmi harmónia, a gazdasági jólét és a „közös társadalom”. Az EU-nak ezért hosszú távon kell támogatnia a folyamatot, felismerve a kezdeti szakaszokra jellemző labilitást és azt, hogy a valódi megbékéléshez időre van szükség. Ahogy a térség kilábal a konfliktusból, az uniós pénzügyi támogatások célzottabbak lehetnek és csökkenhetnek ugyan, az EU mint béketeremtő partner szerepének jelentősége és a régióval fenntartott kapcsolatok fejlesztésével kapcsolatos kreativitása azonban tovább kell, hogy nőjön.

2.3 **1. ajánlás:** Az EU-nak továbbra is **hosszú távon támogatnia** kell az észak-írországi béketeremtést, jobban koncentrálna az alábbiakra:

— a **közösségek közötti megbékélés** elősegítése például a kultúra, a művészet, a szabadidős tevékenységek, a lakhatás és oktatás, valamint a munkahelyteremtés és a közszolgáltatások nyújtása terén;

— a közösségeken átnyúló jelleggel tevékenykedő **marginalizált csoportok** legyenek a fő kedvezményezettek, az **egyes identitáscsoportokat külön** (csak a katolikusokat vagy csak a protestánsokat) **célzó munkát** pedig csak olyan kivételes körülmények között támogassák, ha az a közösségeken átnyúló kapacitásépítés elengedhetetlen előfeltétele;

— a „zavargások” **áldozatainak** szükségletei, segítve őket életük helyzetében, a trauma feldolgozásában és abban, hogy megosszák tapasztalataikat más konfliktusövezetek hasonló csoportjaival;

— a „**közös társadalom**” kialakítását célzó kezdeményezések támogatása, hogy csökkenjen a párhuzamosan működő lakhatási, egészségügyi és oktatási szolgáltatások és a szabadidős- és sportlétesítmények iránti igény;

— az **önkéntes és közösségi szervezetek, szakszervezetek és vállalkozások** bevonása minden szinten az uniós PEACE-alapokkal kapcsolatos döntéshozatalba;

— azon **helyi partnerségi struktúrák** helyreállítása, amelyek a PEACE program kezdeti szakaszaiban a szociális partnerek és a politikusok együttműködésének elősegítését szolgálták;

— a **bürokrácia** csökkentése, különösen a vidéki és városi közösségek kisléptékű projektjei esetében, a projekteket pedig szociális és gazdasági szempontból is értékelni kell.

2.4 **2. ajánlás:** az **Európai Bizottság észak-írországi munkacsoportjának** a továbbiakban is arra kellene koncentrálnia, hogy irányítsa, ösztönözze és támogassa a kreatív és innovatív módszereket, úgy, hogy a térség ne csak a PEACE által támogatott területeken (kutatás, tudásátadás, oktatás és konfliktusmegoldással kapcsolatos nemzetközi kapcsolatépítés) fejlődjön.

2.5 A szélesebb, globális kontextus

2.6 Az EU-nak nemcsak az a feladata, hogy levonja az északír tapasztalatok tanulságait, hanem az is, hogy ezt a tudást átadja másoknak, akik különféle szintű konfliktusokkal szembesülnek, akár az EU határain belül, azok mentén vagy bárhol a világban. Ennek célja, hogy az EU által a globális konfliktusmegoldásban betöltött pozitív szerep a lehető legjobban érvényesüljön.

2.7 **3. ajánlás:** A **legfontosabb tanulságokat meg kell osztani** az uniós intézmények és a tagállami hatóságok között, valamint a nemzetközi szinten is, az alábbi eszközök segítségével:

— a legjobb konfliktusmegoldási gyakorlatok átfogó adatbázisa (EP-javaslat);

— a PEACE programok értékelésének és sikeres projekteknak a gyűjteménye;

— az EU különböző területeken (belső, határon átnyúló és külső konfliktushelyzetekben) betöltött szerepének mélyrehatóbb kutatása.

2.8 **4. ajánlás:** ezt elősegíthetné egy európai **intézményes konfliktusmegoldási eszköz** észak-írországi létrehozása, amely a konfliktusmegoldás területén mind helyben, mind nemzetközi szinten végzett korábbi munkákból merítene. Ennek részleteiről az EGSZB uniós szintű vitát kezdeményezhetne a szociális partnerekkel, melynek során felderítenék, hogyan lehetne a legjobban kidolgozni egy európai dimenzióval rendelkező konfliktusmegoldási eszközt.

2.9 **5. ajánlás:** az alábbi **eszköztár** alkalmazni kellene és tovább kellene fejleszteni a konfliktushelyzetek elemzésének és adott esetben a szükséges uniós beavatkozás információs hátterének elősegítése érdekében. Az Unió által alkalmazott különféle módszereket tartalmazó eszköztár referenciaként szolgálhat, és

az EU más területein, határain, illetve területén kívül eső konfliktusövezetekben is meríthetnek belőle a kisebbségek védelmében, az egyenlő bánásmód, a kapacitásépítés, a közösségeken és határokon átnyúló együttműködés, valamint a társadalmi-gazdasági fejlődés érdekében kifejtett munka során.

Uniók konfliktusmegoldási eszköztár

Helyzetfelmérés: Társadalmi-gazdasági és politikai elemzés	Felhasználható segédeszközök: Máshol szerzett tapasztalat (pl. konfliktusmegoldási eszközök) Programok/projektek gyűjteménye/adatbázisa Konfliktusmegoldási elméletek figyelembevétele	Stratégiai tervezés: Objektív (nemzetek fölötti) hosszú távú szemlélet kockázatvállaló megközelítéssel ötvözve A tanulságok alkalmazása Tudásszerzés és -fejlesztés A konfliktus szakaszának felmérése A konfliktus szakaszától és helyszínétől (EU-n belül, kívül vagy határain) függően a beavatkozási útterv meghatározása
	PÉNZÜGYI ESZKÖZÖK	NEM PÉNZÜGYI ESZKÖZÖK
Nagyléptékű eszközök (makroszint)	A konfliktus átalakítására összpontosító EU-finanszírozási hálózatok uniós intézmények, politikák, lehetőségek uniós szellemiség, módszertan, példa	Európaiasítás (nemzeti szinten) uniós normák, értékek, intézmények, eljárások (ideértve a szociális partnerek bevonását) Semleges térség a párbeszéd elősegítésére/konszenzusépítésre Pártatlan megközelítés a bizalom megteremtésére Az EU béketeremtő modellje – példamutató élenjárás Szoros partnerség a fő adományozókkal
Fellendítő eszközök (mezoszint)	Egyénre szabott EU PEACE programok Strukturális alapok , a konfliktusmegoldásra beállítva (megfelelő „megkülönböztetési” kritériumok alapján meghatározva) Kétoldalú/határokon átnyúló együttműködés Megállapodások és kezdeményezések A szociális partnerség modellje Programszintű értékelés	Munkacsoport (a helyi információk összegyűjtése, a lehetőségek/együttműködési területek azonosítása és az EU-szintű programokban való részvétel ösztönzése) Partnerségi megközelítés: együttműködés a helyi politikai és szociális partnerekkel Helyi konzultáció , melynek révén a programok tervezését és fejlesztését a helyi lakosság is magáénak érezheti. A helyi intézmények bevonása Az akadályok felszámolása EU-politikák felhasználásával
Finomhangolási eszközök (mikroszint)	Helyi ügynökök a lakossági szinthez való közelkerülés érdekében Globális segélyek a helyi érzékenység biztosítása és a megfelelő célpont elérése érdekében Feltételekhez kötött finanszírozás a legjobb gyakorlat előmozdítására Nyomon követés a folyamatos tanulás érdekében Támogatás a kapacitásépítés és a kollaboráció/együttműködés érdekében „Alulról kezdeményezett”, határon átnyúló együttműködés – gazdasági, szociális és kulturális téren Önértékelés	Európaiasítás (helyi szinten) a szociális partnerek bevonása, a polgárok mozgósítása, közösségi részvétel, európai bizottsági tisztviselők helyi jelenléte A sikerek megünneplése A tudatosság növelése a sajtó és a nyilvánosság felhasználásával

3. Bevezetés

3.1 A vélemény célja, hogy beszámoljon az északír békefolyamat támogatására kifejtett sikeres EU-fellépés viszonylag „elhallgatott” történetéről, jobban megértesse az európai civil társadalom körében az észak-írországi tapasztalatokat, és felvázolja a béke és a kiegyezés előmozdítása terén adott esetben más konfliktus-övezetekben is alkalmazható közösségi módszerek „eszköztárát”.

3.2 A vélemény főként az EU PEACE programokon, az Írországi Nemzetközi Alapon (IFI) és az INTERREG-en keresztül megvalósuló uniós támogatásra összpontosít. Megvizs-

gálja, hogyan alakították ki ezeket az alapokat, és milyen hatással voltak a régió társadalmi, gazdasági és politikai életére, kiemelt figyelmet szentelve a civil társadalomnak (vállalkozások, szakszervezetek, önkéntes szféra) nyújtott támogatásra.

3.3 A vélemény megvizsgálja azt is, milyen szélesebb értelemben vett lehetőségeket nyújtott az Európai Unió a brit-ír politikai, diplomáciai és adminisztratív együttműködés számára, illetve azt, hogy milyen mértékben került alkalmazásra az „európai béketeremtő modell” mint jelzőfény az észak-írországi folyamat jó irányba tereléséhez.

4. Munkamódszer

4.1 Négy munkaülésre került sor, az egyik, 2008 áprilisában Észak-Írországból tartott ülés keretében konzultációs konferenciát rendeztek, melynek során kérdőívek és elektronikus konzultáció útján információkat gyűjtöttek az érintettektől és a szakértőktől, és így az EU-programok és politikák közvetlen tapasztalataira alapuló következtetéseket lehetett levonni. Az albizottság tagjai ezenkívül tanulmányúton vettek részt, és Belfastban megtekintettek az Unió által finanszírozott projekteket.

4.2 A konferencia jelentős politikai előrelépést hozó eseményekkel esett egybe Észak-Írországból, és a miniszterelnök, a miniszterelnök-helyettes, az ír államminiszter, valamint a PEACE Program kidolgozásában is szerepet játszott, tapasztalt EU-képviselek is részt vettek rajta.

4.3 A vélemény elkészítésének kulcsfontosságú elemét képezi a három EGSZB-csoport és szakértők, illetve az albizottság francia, spanyol, olasz, ír és brit tagjai az Európai Parlament (de Brun-jelentés) és az Európai Bizottság közötti értékes együttműködés.

5. Háttér

5.1 Földrajz/gazdaság

5.1.1 Észak-Írországot az Ír-sziget észak-keleti csücskében helyezkedik el. Területe mintegy 14 000 km², népessége a legutóbbi népszámlálás alapján (2001) 1 685 000 fő, ebből 53,1 %-a protestáns, 43,8 % katolikus, 0,4 % „egyéb” vallású, míg 2,7 % nem vallásos. Az északír lakosság Európa egyik legfiatalabb népessége, mivel több mint 40 %-a 29 évnél fiatalabb. Bár a nettó elvándorlás miatt a közelmúltig stagnált, a népesség az előrejelzések szerint 2011-re meghaladja az 1,8 milliót.

5.1.2 A gazdaság a hagyományos iparágokról (hajógyártás és textilipar) fokozatosan a szolgáltatásközpontúbb, kifelé nyitottabb modell irányába fejlődik. 2004–2005-től a bruttó hozzáadott érték (GVA) reálértékben 3,5 %-kal nőtt, ami valamivel elmarad az Egyesült Királyság átlagától, de jóval alacsonyabb Írországnak a „kelta tigris” években produkált akár évi 10 %-os GDP-növekedésénél. Az egy főre eső GVA az Egyesült Királyság átlagának 80 %-a körül van, a munkanélküliség az 1986-os 17,2 %-os csúcstról 3,6 %-ra csökkent. E statisztikák mögött azonban számos komoly kihívás rejtőzik, például a gazdasági inaktivitás magas szintje, ami 26,9 %-on állva az Egyesült Királyság összes régiója közül a legmagasabb, valamint a gazdaság nagyfokú függése a mind a állami, mind az magán-szektor támogatott állami finanszírozástól, ami visszavetette a vállalkozó szellemet (az állami finanszírozás a GVA 62 %-át teszi ki).

5.2 Közelmúltbeli történelmi/politikai háttér

5.2.1 Észak-Írországot az „Írországi kormányzatáról szóló törvény” (Government of Ireland Act) nyomán vált az Egyesült Királyság régiójává, amely 1921-ben szentesítette Észak- és Dél-Írországot felosztását. Ez a felosztás egy határregiót alakított ki a szigeten, és elindította az élet társadalmi, gazdasági és politikai értelemben vett kettéválásának folyamatát. A megosztottság azóta is konfliktusforrást jelent a (főként katolikus) északír nacionalisták és a (főként protestáns) unionisták között. Általában az előbbieket az egyesült Írországot híveit, míg az utóbbiak törekvése az, hogy Észak-Írországot maradjon az Egyesült Királyság része.

5.2.2 1921-ben a népesség mintegy 60 %-át a protestánsok, 40 %-át a katolikusok tették ki. Közel fél évszázadon át a többségben lévő unionista közösség gyakorolta a hatalmat. Az 1960-as évek végén a polgárjogi harcosok az utcára vonulva követelték a diszkrimináció felszámolását. Az ezt követő erőszakos összetűzéseket és lázongásokat sokan a közelmúltbeli észak-írországi „zavargások” kezdetének tekintik. A „zavargások” csúcspontján, 1972-ben az északír parlamentet feloszlatták, és a régió London „közvetlen igazgatása” alá került.

5.2.3 A következő évtizedekben számos kísérlet történt a helyzet stabilizálására, a főként civil szervezetek, köztük szak-szervezetek által elindított számos megbékélési kezdeményezést is beleértve. Ugyanebben az időszakban azonban példátlan erőszakhullám söpört végig az országon, amely 35 év alatt több mint 3 500 emberéletet követelt, és több ezer további személy szenvedett maradandó fizikai vagy mentális sérüléseket.

5.2.4 A félkatonai szervezetek közti 1994-es tűzszüneti egyezmények előkészítették a talajt a politikai pártok közötti párbeszéd számára. 1998-ban megkötötték az ún. „nagy-pénteki” Belfasti Megállapodást, melyet külön népszavazások keretében a határ észak és déli felén élők túlnyomó többsége támogatott. A rákövetkező évben megalakult az északír kormány és nemzetgyűlés számos észak-déli testülettel egyetemben, és az ezredév utolsó heteiben visszaállt a decentralizált kormányzat.

5.2.5 2002-ben a nemzetgyűlés működését felfüggesztették, és a decentralizált, hatalommegosztáson alapuló kormányzás csak 2007 májusában állt vissza, az (unionista) DUP és a (köztársaságpárti) Sinn Féin pártok vezetésével. A régió jelenleg a politikai stabilitás négy évtized óta leghosszabb időszakát éli.

5.3 Az EU részvétele a békefolyamatban

5.3.1 Az Egyesült Királyság és Írország 1973-ban, a „zavarások” csúcspontján csatlakozott az Európai Unióhoz és Észak-Írország „különleges státuszt” nyert azáltal, hogy megkapta az „**I. célkitűzés alá tartozó terület**” státuszát, bár gazdasági értelemben nem feltétlenül felelt meg minden feltételnek. Ez azt jelentette, hogy kiemelt támogatást kapott a gazdasági és társadalmi fejlesztésekre. Ez a brit kormány által nyújtott támogatást hivatott kiegészíteni, bár sokak állítása szerint a közfinanszírozási igények csökkentésére használták.

5.3.2 Az első közvetlen **európai parlamenti** választásokon (1979) Észak-Írországból három képviselőt (Ian Paisley, John Hume és John Taylor) választottak meg. 1984-ben az EP közzétette az Észak-Írországról szóló „Haagerup-jelentést”, és az Európai Bizottság alelnöke, Lorenzo Natali válaszul ígéretet tett arra, hogy *pozitívan áll hozzá az Észak-Írországra és a határövezetre vonatkozó integrált tervre irányuló javaslat vizsgálatához*. Ugyanakkor hangsúlyozta, hogy ehhez a brit és az ír kormány beleegyezésére is szükség van.

5.3.3 1986-ban a brit és az ír kormány megalapította az **Írországi Nemzetközi Alapot**, a társadalmi és gazdasági fejlődés előmozdítására, és a nacionalista és unionista párt közötti megbékélés elősegítésére az Ír-szigeten. Az USA, Kanada, Ausztrália és Új-Zéland mellett az EU az egyik fő forrása az Észak-Írországi és Írországi határ menti megyékben működő több mint 5 700 projektet finanszírozó 849 millió eurós támogatásoknak. 2013-ra az IFI-nek nyújtott összes uniós támogatás eléri a 349 millió eurót.

5.3.4 **Európai Bizottság elnöke, Jacques Delors** 1992-ben, a helyi képviselőkkel való konzultáció céljával tett észak-írországi látogatása megerősítette Delors elkötelezettségét a térségbeli béke ügye mellett. Ugyanebben az évben, az egységes piac kiteljesedésével megszűntek a szigeten az észak-déli kereskedelem gazdasági akadályai, és az egységes piac és idővel értékes alkalmakat teremtett a határokon átnyúló kereskedelmi és üzleti kapcsolatok számára is.

5.3.5 1994-ben, közvetlenül a félkatonai szervezetek tűzszünetét követően Delors találkozott a három akkori északír európai parlamenti képviselővel (Ian Paisleyvel, John Hume-mal és Jim Nicholsonnal), és egy nagyszabású új uniós intézkedéscsomag terveiről állapodott meg velük. Delors munkacsoportot állított fel, majd széles körű helyi konzultációt követően az 1994-es EU-csúcstalálkozón, alig néhány héttel Delors elnöki mandátumának lejártá előtt jóváhagyták a 300 millió eurós, hároméves PEACE programra irányuló javaslatot. Ezt további 200 millió eurós uniós finanszírozással két évvel meghosszabbították.

5.3.6 Ez lett az **Észak-Írországi és Írországi határ menti megyékben a békét és megbékélést szolgáló egyedi támogatási program**, avagy a **PEACE I**. A programról folytatott széles körű konzultáció részét képezte az **Európai Gazdasági és Szociális Bizottság** által 1995-ben kiadott vélemény is⁽¹⁾, amely üdvözölte a kezdeményezést, és hangsúlyozta, hogy hosszú távú koncepcióra, illetve az alapok elosztásában rugalmasságra van szükség.

5.3.7 A **PEACE I**-et 2000-ben a **PEACE II** követte, amely az új északír kormány tagjai közötti tárgyalások eredményeként született meg, és az Unió 531 millió euróval finanszírozta. Ezt 2005–2006-ban 78 millió eurós uniós finanszírozással kiegészítették. Az EGSZB egy második véleményt is kiadott (előadó: John Simpson), amelyben kérte, hogy a PEACE II finanszírozását összpontosítsák jobban a megbékélés előmozdítását célzó projektekre és a migráns munkavállalók előtt álló problémákra. 2007-ben működésbe lépett a **PEACE III** a 2007–2013-as időszakra, 225 millió eurós uniós finanszírozással. Az EU összesen több mint 1,3 milliárd euróval járult hozzá ezekhez a programokhoz.

5.3.8 A decentralizált kormányzás 2007-ben történt visszaállítását követően az **Európai Bizottság elnöke, José Manuel Barroso új munkacsoportot** állított fel **Danuta Hübner regionális ügyekért felelős biztos** irányításával, az Észak-Írországi és az EU közötti jövőbeli együttműködés feltérképezésére. A 2008 áprilisában közzétett jelentés számos módot javasolt a térség uniós politikákban való fokozottabb részvételére, és tudomásul vette, hogy az északír hatóságok érdeklődtek egy a kutatást, a tanácsadást és a tapasztalatok megosztását célzó **európai intézményes konfliktusmegoldási eszköz** kifejlesztésének előmozdítása iránt.

6. Az EU részvételének hatása

6.1 Az EU békefolyamatban való részvétele számos különböző formát öltött, a magas szintű politikai támogatástól kezdve a helyi pénzügyi intervencióig. Ez a tevékenység az 1990-es években, a tűzszüneti egyezmények, illetve a Nagypén-teki/Belfasti Megállapodás eredményeképpen létrejött politikai előrelépések támogatásakor volt a legintenzívebb, ma az európai bizottsági munkacsoport munkájával folytatódik, amely új együttműködési területekre, a PEACE III-ra, az IFI-re és az INTERREG-re összpontosít.

6.2 A béketeremtésre irányuló **uniós finanszírozás** segítségnyújtás létfontosságú eleme volt a békefolyamathoz nyújtott uniós támogatásnak. Ugyanakkor az EU-tagsággal automatikusan járó, **nem pénzügyi** tényezők erőteljes hatással voltak a pozitív változások előmozdítására. Az EU „befolyási övezetét” tehát két elkülönülő, bár egymást átfedő halmazra lehet felosztani, melyek **pénzügyi**, illetve **nem pénzügyi tényezőket** tartalmaznak.

⁽¹⁾ Az EGSZB véleményei az Észak-Írországi és Írországi határ menti megyékben a békét és megbékélést szolgáló egyedi támogatási program keretében indítandó kezdeményezésre vonatkozó iránymutatásokat tartalmazó, a tagállamoknak címzett feljegyzés tervezetéről, COM(1995) 279 végleges; HL C 155., 1995.6.21. és HL C 236., 1995.9.11.

6.3 Nem pénzügyi tényezők

6.3.1 A csatlakozást követően az EU „**semleges térséget**” biztosított a brit és az ír politikusok közötti **párbeszéd elősegítésére**: új alkalmakat teremtett arra, hogy semleges terepen rendszeres találkozókat tartsanak. Ez értékesnek bizonyult Észak-Írország európai parlamenti képviselői számára is. Erre a legjobb példa a **Paisley, Hume, Nicholson és Jacques Delors** között 1994-ben megtartott találkozó, amely az első PEACE program elindítását eredményezte, és amelyet Paisley pályafutása egyik legtermékenyebb találkozájaként jellemeztek. Az egyesült királyságbeli és ír hivatalnokok közötti, mindennapos kérdésekről folytatott **határokon átnyúló együttműködés** a tisztviselők „egymásra találását” eredményezte, ami kétségtelenül pozitív hatással volt a békefolyamatra.

6.3.2 Ez a „**semleges térség**” még értékesebbnek bizonyult az EU békefolyamatot támogató helyszíni tevékenysége szempontjából. A civil társadalom mozgósítását, bevonását és felelősséggel való felruházását megkönnyítették az intézmények és a helyszínrre küldött munkatársak, akik igyekeztek „**pártatlan**” és befogadó megközelítést **biztosítani**.

6.3.3 Egy másik fontos **nem pénzügyi** elem az a lehetőség volt, hogy a brit és az ír döntéshozóknak alkalmuk nyílt meg tapasztalni az EU törvényhozási folyamatainak **konszenzus-építő stílusát**. A Tanácsban folyó tárgyalások során a tagállamok a többoldalú párbeszéd, egyezkedés és kompromisszumkeresés új stílusát alkalmazták, amely hasznos volt a helyi politikai tárgyalásokon.

6.3.4 Az **egységes európai piac** 1992-es létrejötte jelentős **nem pénzügyi** hatást gyakorolt a békefolyamatra. A határokon átnyúló kereskedelem adminisztratív akadályainak felszámolása szorosabb együttműködésre ösztönözte a határ két oldalán működő üzleti szervezeteket, és fellendítette a szakszervezeti mozgalom határon átnyúló együttműködéssel kapcsolatos, hosszú ideje folyó tevékenységeit. A határokon végzett biztonsági ellenőrzések azonban változatlanul hátráltatták a gazdasági és szociális együttműködés terén tett jelentős előrelépéseket.

6.3.5 Az egyik, kezdetben korlátozott hatással bíró **nem pénzügyi tényező** az **európai béketeremtési modell** mint a régióban követendő példa volt. Amikor Észak-Írország csatlakozott az EU-hoz, sokan abban bíztak, hogy a tagság stabilizáló hatása szinte azonnal megmutatkozik majd. Mivel azonban a közösségek közötti megosztottság túlságosan mélyen gyökerezett, időbe telt, mire az európai modell ki tudta fejteni a hatását a folyamatra.

6.3.6 A katolikus és protestáns közösségeket szétválasztó úgynevezett „békefalak” még ma, 35 évvel az EU-tagság kezdete

után is fennállnak Belfastban. A gyermekek többsége ma is „szegregált” iskolákba jár, és az emberek 90 %-a „szegregált” közösségekben él.

6.4 Pénzügyi hatások

6.4.1 A PEACE I jelentős pénzügyi hatást gyakorolt a békefolyamatra, mivel **egyedülálló és innovatív** volt – korábban az EU-ban nem volt hasonló példa. A békét és megbékélést támogató (1995 és 1999 között) 500 millió eurós költségvetésével továbbá ez volt a külön erre a célra előirányzott legnagyobb segélyinjekció. Ez a teljes finanszírozás 73 %-át képviselte, a fennmaradó összeget a két ország hatóságai és a nem kormányzati szektor fizették be.

6.4.2 A PEACE I pozitív hatásának egyik kulcsfontosságú tényezője a kialakítása során lezajlott **széles körű konzultációs folyamat** volt. A szervezett civil társadalom – ideértve az civil szervezeteket, a szakszervezeteket és az üzleti szférát – is sajátjának érezhette a programot, mivel hozzájárulásukat elismerték. Az északír EP-képviselők szintén közvetlenül részt vettek a program részletes kidolgozásában. A PEACE I széles körű publicitást kapott, így az egész célterületen közismert volt. „Elismertsége” máig fennmaradt. A statisztikák szerint a népesség közel felének előnye származott a PEACE programokból.

6.4.3 A PEACE program sikerében **finanszírozási mechanizmusainak** újszerűsége is alapvető szerepet játszott. A **köztes finanszírozó szervezetek** alkalmazása eredeti módon ruházta át a felelősséget a helyi szintre, miközben a kapacitásépítést is szolgálta. Az üzleti, az agrár-, az önkéntes és a közösségi szektorok, valamint a szakszervezetek képviselőit és a helyi kormányzat választott tagjait tömörítő **körzeti partnerségek** Észak-Írország számára teljesen új modellt jelentettek. A döntéshozatal efféle **partnerségi megközelítése** ugyanúgy a béketeremtési folyamat részét képezte, mint maga a finanszírozás.

6.4.4 Széles körben elismert tény, hogy az **alulról építkező** megközelítésnek köszönhetően a finanszírozás jobban hozzáférhetővé vált „a helyi gazdasági és társadalmi élet peremére szorultak” számára. A támogatás különösen olyan csoportokat célozott meg, amelyek korábban minimális vagy semmilyen támogatást nem kaptak, mint az **áldozatok és a volt bebörtönzöttek**; és fokozottan támogatott olyan csoportokat, mint a **közösségeken**, illetve **határokon átnyúló szervezetek, a női és ifjúsági csoportok**.

6.4.5 A programok pénzügyi hatása nagyobb volt, mint a korábbi uniós finanszírozásoké, mivel „**hozzáadott értéke**” garantált volt. Ez értékesebbé és szembetűnőbbé tette, mivel a régióknak nyújtott kormánytámogatást **kiegészítette**. Gyakran elhangzik, hogy ugyanez az uniós strukturális alapok egyéb programjai esetében már nem volt elmondható.

6.4.6 Szintén fontos volt, hogy az egyes programok között hangsúlyáthelyezésre került sor. A PEACE I legfőképpen a „**társadalmi beilleszkedést**” célozta, a PEACE II pedig elsősorban a „**gazdasági megújulást**” támogatta. A PEACE III alatt a középpontba a „**megbékélés**” került, amelyet a vallási megosztottságból eredő, még fennálló problémák legjobb megoldási módjaként ismernek el.

6.4.7 Ezenkívül a PEACE II és III irányítása már az újonnan létrehozott, határon átnyúló **Speciális EU Programok Szerve (SEUPB)** feladata volt. Munkájának bizonyos területeit ellenőrzőbizottságok támogatják, amelyek állami, szakszervezeti és privát érdekcsoportok képviselőit tömörítik Észak-Írországból és Írország határ menti megyéiből. Bár egyesek úgy vélik, a változás hatása abban állt, hogy kevésbé vonták be a helyi szintet, mások az EU PEACE és a határokon átnyúló finanszírozás összes aspektusát átfogó, hasznos „egyablakos” rendszert látnak benne.

6.4.8 Az **IFI** békefolyamatra tett hatása mind a projektjeit tekintve, mind kialakításából adódóan szintén igen jelentős volt. Az IFI tagjai a donorországok képviselői, és ez az egyedülálló – főként az EU és az USA közötti – együttműködés a bevált gyakorlatok jó példája lehet más konfliktusvezeterekre nézve.

6.4.9 Bár az **INTERREG** EU-szerte működik, az Ír-szigeten kifejtett specifikus hatása is rendkívül értékes volt a békefolyamat szempontjából. A PEACE programok határokon átnyúló elemeit kiegészítő **INTERREG** határokon átnyúló infrastruktúra és társadalmi-gazdasági programok kialakítását támogatta, és ezzel hozzájárult az egymástól elszeparálódva élő közösségek együttműködésre való ösztönzéséhez.

6.4.10 Más EU-kezdeményezések, pl. az **URBAN**, az **EQUAL** és a **LEADER** kevésbé közvetlen, de szintén jelentős hatással voltak és vannak ma is az észak-írországi békefolyamatra.

6.5 A határokon átnyúló együttműködésre kifejtett hatás

6.5.1 A sziget 1921-ben történt felosztását követően a két igazgatási egység külön, egymástól függetlenül fejlődött. A „szét-húzás” hatása nyilvánvaló volt már azelőtt is, hogy a „zavargások” 35 évnyi erőszakkal elmérgesítették volna a helyzetet. A határon átnyúló párbeszéd a veszély és a nehézségek miatt korlátozott volt, a határon átnyúló kereskedelem pedig az EU belső határai közül a legalacsonyabb szinten maradt.

6.5.2 Az EU politikái előmozdították és ösztönözték a paradigmaváltást a határokon átnyúló együttműködés terén. Ezt felgyorsította az, hogy Írország és az Egyesült Királyság is az Európai Közösség tagja volt. A gazdasági szférában különösen értékesnek bizonyult az **egységes piac** „felülről jövő” hatása, míg a szociális és kulturális téren a hat déli határmegyét is érintő PEACE programok „alulról induló” hatása a korábban elképzelhetetlen határokon átnyúló együttműködés katalizátorává vált.

6.5.3 A közös célok között szerepelt a üzleti kapcsolatok bővítése, a társadalmi interakció és a két kormány közti szorosabb együttműködés. A Nagypénteki/Belfasti Megállapodás egyik sarokköve az **Észak-déli Miniszteri Tanács**, illetve több **határon átnyúló testület** felállítása volt. Ilyen közösen finanszírozott intézményekre az EU-ban még nem volt példa. A „szigetgazdaság” korábban radikálisnak tűnő koncepcióját a többség korszerűnek, hasznosnak és előnyösnek kezdte tekinteni.

6.5.4 A határon átnyúló együttműködés fokozásában a **szociális partnerek** gyakran vezető szerepet játszottak. Úttörő munkájuk biztosította, hogy az északi és déli döntéshozók együttműködjenek a határokon átnyúló megértés, bizalom és bizalom kiépítésén. Az ebből kialakult szoros együttműködés számos területre kiterjed, de leginkább a gazdasági szférában, az egészségügyben és az oktatás területén nyilvánvaló.

6.5.5 A számos pozitív eredmény egyike egy északi és egy déli üzleti csoportosulás (**CBI-IBEC**) között kialakított hétéves Kereskedelmi és Vállalkozásfejlesztési Program, amelyet az IFI, a PEACE és az **INTERREG** finanszíroz, és amelynek keretében több mint 300 felvásárlói-szolgáltatói találkozóra került sor. A kereskedelem a program időtartama (1991–1997) alatt megduplázódott, és meghaladta a 2 milliárd GBP-t.

6.5.6 A szakszervezeti mozgalom is igen hasznos munkát végez a határon átnyúló közösségek közötti kapcsolatok előmozdítása terén. Az **Ír Szakszervezetek Kongresszusa (ICTU)**, egy egész Írország területén tevékenykedő testület, amely a „zavargások” idején fáradhatatlanul munkálkodott a közösségek közötti kapcsolatok javításán. A Kongresszus nem kért pénzügyi támogatást a munkájához, néhány szakszervezethez kötődő szerv viszont EU-támogatásban részesült.

6.5.7 Ami a PEACE program határon átnyúló hatókörét illeti, mivel a déli részről csak a hat határ menti megye részesült közvetlenül a PEACE finanszírozásából, a hatás korlátozott volt, különösen a vállalkozásfejlesztés terén, ahol a legnagyobb potenciál abban az időben kívül esett a támogatásra jogosult déli területeken.

6.5.8 A határon átnyúló együttműködés egészen új szintre került, jelentősen kiszélesedett és elmélyült. Miután a legtöbb fizikai, adóügyi, technikai és biztonsági akadályt sikerült felszámolni, ami korábban példátlan határon átnyúló kereskedelmet, párbeszédet és együttműködést tett lehetővé és ösztönzött, a feladat a továbbiakban a megmaradt, hosszú ideje megcsontosodott kulturális és társadalmi akadályok leépítése lett.

6.5.9 Ez a határon átnyúló együttműködés nem lehetett volna ilyen szintű, ha nem lett volna mindkét terület az EU tagja. Miután a legtöbb fizikai, adóügyi, technikai és biztonsági akadályt sikerült felszámolni, a feladat a továbbiakban a megmaradt, hosszú ideje megcsontosodott kulturális és társadalmi akadályok leépítése.

6.5.10 Alapjában véve az EU módszere, amellyel gazdasági és társadalmi szinten, valamennyi közösségben támogatta a béke és a megbékélés folyamatát, egyedülálló, jól kidolgozott és sikerét újra meg újra bizonyító regionális modellt jelent az EU saját egyedi filozófiájának, szakértelmének és módszertanának gyakorlati alkalmazása számára.

6.6 A gazdasági fejlődésre kifejtett hatás

6.6.1 A békefolyamat támogatásával az EU hozzájárult az Észak-Írország és a határ menti megyék gazdasági fejlődésének felgyorsításához. A PEACE I és II számos utólagos értékelés szerint jelentős közvetlen hatást gyakorolt a gazdasági fejlődésre. A legfőbb közvetett hatás az volt, hogy a politikai haladáshoz és a békekeremtéshez nyújtott uniós támogatás nagyban felgyorsította a társadalmi és gazdasági fejlődést.

6.6.2 A PEACE programok, az IFI és az INTERREG együttesen fenntartható foglalkoztatást teremtettek, javult a környezet és az infrastruktúra, különösen a konfliktus sújtotta területeken; fejlődést hoztak a marginalizált csoportokban és közösségekben és javították vállalkozói kapacitásukat, és jelentősen hozzájárultak a határon átnyúló kereskedelem az elmúlt évtized során bekövetkezett gyors bővüléséhez.

6.6.3 A hatás minőségét illetően abban széles körű az egyetértés, hogy a programok jelentősen hozzájárultak a békében élő és stabil társadalom megteremtéséhez. Ezt főként azzal sikerült elérni, hogy a közösségeket és az önkéntes szektorokat képessé tették arra, hogy tartóssá tegyék a megbékélési folyamatot.

6.6.4 A szociális partnerség az EU működésének egyik alappillére, és a békekeremtés és megbékélés uniós megközelítésének ezen egyedi elemei segítenek abban, hogy a gazdasági és politikai érdekek új módokat találjanak az egymással való interakcióra, ami az egész társadalom javát szolgálja.

6.6.5 Az EU közreműködése hozzájárult a konfliktus utáni környezetben működő gazdaság stratégiai jövőképek kialakí-

tásához. A jövőben számos új és izgalmas lehetőség áll a térség előtt többek között az Unióval folytatott szorosabb együttműködés révén például a kutatás, az innováció, a tudásátadás területén, amint az új európai bizottsági munkacsoport is javasolta, és az eurózónával való üzleti kapcsolatainak továbbfejlesztése révén.

6.7 A társadalmi beilleszkedésre kifejtett hatás

6.7.1 A társadalmi beilleszkedés a békekeremtés uniós megközelítésének alapvető konceptuális alapját képezi, és a kutatások megerősítik, hogy a PEACE program támogatást nyújtott a korábban figyelmen kívül hagyott vagy minimális támogatásban részesülő csoportokat. Hozzájárult a kisebbségi etnikai csoportok beilleszkedéséhez, a bizalom és a kapacitások kiépítéséhez és a helyi civil társadalom szerepének megerősödéséhez, valamint a korábban kirekesztettek fokozatos bevonásához.

6.7.2 Miután a népesség több mint felét projektrésztvevőként érintette, a PEACE programnak sikerült az EU eszméjét eljuttatnia a polgárok szintjére, egyesek szerint „a helyi szint precedens nélküli bevonásával”. A program azokat célozta, ruházta fel felelősséggel és támogatta, akik közösségeiken belül önkéntesként tevékenykedtek a változás előrelendítésén. Ez az elismeretetés fontos bizalomteremtő mechanizmus lett.

6.7.3 A program innovatív finanszírozási módszerek – pl. köztes finanszírozó szervezetek és a helyi stratégiai partnerségek (LSP) előfutárai: a körzeti partnerségek – alkalmazása révén a támogatást a helyi szintre koncentrálták, és olyan helyekre is eljuttott, ahova sok más kezdeményezés nem. A pénzügyi döntéshozatal e helyi szervezetekre való átruházása segítette a kapacitásépítést, és biztosította a helyi szint bevonását mind a programok kialakításába, mind végrehajtásukba.

6.7.4 Az EU megközelítésének másik sajátossága abban állt, hogy az európai szociális partnerségi modellt felhasználta a PEACE programokban. Mind a vállalkozások, a szakszervezetek és az önkéntes szféra, mind az „egyéb érdekek” képviselőivel konzultáltak, és bevonták őket a munkafolyamatokba. Miközben ez az elv továbbra is központi szerepet tölt be, számos eredeti partnerségi struktúra nem maradt fent. Ez aggodalomra ad okot, mert a szociális partnerek és a politikusok által közösen végzett döntéshozatal szerves részét képezte a békefolyamatnak, és ennek továbbra is így kellene maradnia.

6.7.5 Elismert tény, hogy a legmegosztottabb és leghátrányosabb helyzetű régiókban sokan részesültek az EU PEACE, az INTERREG és az IFI támogatásából, és a konzultációk tanúsága szerint az EU e téren játszott szerepe általános elismertésnek örvend.

6.8 A békére és a megbékélésre kifejtett hatás

6.8.1 A béketeremtés szempontjából az EU fellépése segített a békefolyamat fenntartásában és a politikai stabilitás irányába tartó lendület megőrzésében, továbbá segített felkelteni a közösségek felelősségérzetét a politikai bizonytalanság idején. Az érintettekkel folytatott EGSZB-konzultációk során összegyűjtött bizonyítékok minden kétséget kizáróan támogatják azt a következtetést, hogy az EU és finanszírozási programjai hozzájárultak a jelenleg uralkodó béke megerősítéséhez.

6.8.2 Ami a **közösségek közötti megbékélés** hosszabb távú folyamatát illeti, sok példa van az „alulról jövő” kapcsolatok és együttműködés helyi – közösségek közti és határon átnyúló – pozitív hatására. A PEACE programok és az IFI jelentős lépéseket tett arra, hogy elősegítse az egymás iránti közeledést a közösség különböző szegmensei között. E kapcsolatok bizonyos területeken ugyan a kölcsönös megértés és bizalom erősödéséhez vezettek, a hatás azonban még nem elégséges ahhoz, hogy a gyanút és a bizalmatlanságot máshol is teljesen eloszlassa.

6.8.3 Ezért általános támogatottságot élvez az a döntés, hogy az uniós finanszírozási programokat kiigazítsák, több hangsúlyt fektetve a közösségek közötti megbékélésre. Ez segítene eljuttatni a közösségeket arra a szintre, ahol a most falak mögött élő emberek elegendő önbizalommal telve éljenek, a másokkal való kapcsolataik rendezettek legyenek, és főként biztos legyen a helyzetük ahhoz, hogy az őket elválasztó falak nélkül éljenek.

Erről azonban az érintetteknek kell döntenüik. E cél elérésének egyik módszerét az identitáscsoportok önbizalmának külön-külön történő megerősítésében látták. Ennek azonban lehetnek hátrányai, amennyiben erősítheti a szegregációt azzal, hogy a csoportokat megtanítják az „övéik” érdekeit nézni. Mivel egyes közösségek másoknál jobban felkészültek az alapok hasznosítására, ez a társadalom különböző szegmensei közötti egyenlőtlen bánásmód érzetét keltheti fel.

6.8.4 A „közös társadalom” irányába tett előrelépések is azonban korlátozottak voltak. Egy közelmúltbeli jelentés hangsúlyozza, hogy a szegregáció igen sokba kerül, ami főként abból ered, hogy a szegregáltan élő katolikus és protestáns közösségek saját, párhuzamosan működő szolgáltatásokat működtetnek. A közszolgáltatások szegregációja, amely pusztán a közösségek közti félelmek és bizonytalanság miatt áll fenn, szintén megcsapolja a lakhatásra, az egészségügyre, a szabadidős- és sportlétesítményekre rendelkezésre álló közpénzeket. Az oktatás terén a gyerekek mindössze 6 %-a jár valóban integrált katolikus/protestáns szellemben nevelő iskolába.

6.8.5 A stabilitás és a jólét kölcsönösen erősítik egymást, és az EU a támogatási programokon keresztül segített a konfliktusból egyszerre következő és azt szító szociális és gazdasági körülmények kezelésében. Az EU azonban soha nem volt abban a helyzetben, hogy megoldhassa a konfliktus mélyebben gyökerező politikai és alkotmányos okait. Ebben az ügyben csak katalizátorként és követendő példaként jelenhetett meg.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 23-án.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI

III

(Előkészítő jogi aktusok)

EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG

2008. OKTÓBER 21., 22. ÉS 23-ÁN, 448. PLENÁRIS ÜLÉS

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Véleménye Tárgy: Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a védelmi vonatkozású termékek Közösségen belüli transzferére vonatkozó feltételek egyszerűsítéséről

COM(2007) 765 végleges – 2007/0279 (COD)

(2009/C 100/17)

2008. január 29-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 95. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a védelmi vonatkozású termékek Közösségen belüli transzferére vonatkozó feltételek egyszerűsítéséről

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2008. október 1-jén elfogadta véleményét. (Előadó: Marius Eugen OPRAN.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. október 21.–23-án tartott, 448. plenáris ülésén (az október 23-i ülésnapon) 39 szavazattal 1 ellenében, 16 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 A biztonság megteremtése minden kormány legfőbb kötelessége. Az európai térséget illetően kimondhatjuk, hogy egyik tagállam sem lehet biztonságban önmagában, és hogy összehangolt, közös erőfeszítéseket kell tenni a hadianyagok – vagy általánosabban: a védelmi berendezések – forgalmának megfelelő ellenőrzése érdekében.

1.2 Éppen ezért az EGSZB szerint megoldást csakis egy közös európai biztonsági keretszabályozás jelenthet, nem pedig a Közösségen belüli akadályok fenntartása, minden káros következményükkel együtt. Természetesen figyelembe kell venni, hogy a jelenlegi közös kül- és biztonságpolitika (KKBP), illetve európai biztonság- és védelempolitika (EBVP – az EK-Szerződés V. címe) kormányközi természetű, míg a Közösségen belüli transzferek (IKT) fejlesztésére irányuló bizottsági kezdeményezés az első pillér alá tartozik (mint a belső piaci szabályozás része).

1.3 A transzferek terheinek percepciója

1.3.1 Az iparág úgy tekinti, hogy a jelenlegi jogalkotási keret alkalmatlan és nem megfelelő, miközben nagymértékű adminisztrációs terhet jelent.

1.3.2 Amikor a transzferek akadályai ellen érvel, az iparág még a Közösségen belüli transzfer perspektívájánál is szélesebb szempontot vesz figyelembe. A globalizáció a védelmi berendezések gyártása területén is kézzelfogható, hiszen kevés komplex rendszer maradt 100 %-osan európai, és mindegyik tartalmaz legalább néhány nem európai részlelemet.

1.3.3 Az iparág azonban, még ha globálisabban gondolkodik is, fontos előrelépésnek tekinti az Európai Bizottság kezdeményezését, és általában véve támogatja azt.

1.4 A költséghatás

1.4.1 A közösségen belüli transzferek akadályainak költségeit meglehetősen nehéz pontosan kiszámítani, mivel e költségek csekély része nyilvános, és többségük „nem megfelelő végrehajtásból” vagy „lépések elmulasztásából” fakad⁽¹⁾. 2003-ban a

⁽¹⁾ Keith Hartley professzor „A single European market for defence equipment: organisation and collaboration” (A védelmi felszerelések egységes európai piaca: szervezés és együttműködés) című tanulmányában négy „liberalizációs szcenáriót” mutat be, amelyek sokkal nagyobb mértékű, 3,8-tól 7,8 milliárd euróig terjedő éves megtakarítást biztosítanak.

Közösségen belüli transzferek akadályainak becsült éves költsége meghaladta a 3,16 milliárd eurót, az alábbi megoszlásban (forrás: UNYSIS-tanulmány):

— közvetett költségek: 2,73 milliárd euro

— közvetlen költségek: 0,43 milliárd euro.

1.4.2 A költségek általában véve a következőképpen osztályozhatók:

- a) közvetlen költségek – azok a strukturális és eljárási költségek, amelyek magának az engedélyezési eljárásnak a végrehajtása során keletkeznek;
- b) közvetett költségek ⁽¹⁾ – e költségek elsősorban az iparág optimális szervezésének hiányából (például az alvállalkozási rendszer akadályai) és az optimális tagállami beszerzési gyakorlatok hiányából adódnak (például túlzott készletfelhalmozás, a beszállító tagállamban szükséges engedélyezési eljárások hosszúságára való tekintettel).

1.5 Az EGSZB prioritásnak tekinti, hogy a tagállamok közös eszköztárat alakítsanak ki EU-n belüli transzfereik irányítása területén. Az irányelvjavaslat alkalmazási körét tekintve az EU közös katonai listája, amelyet rendszeresen frissíteni kellene, már kínál egy közös nyelvet.

1.6 Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság javaslatát, amely a tagállamokat az átfogó és általános engedélyek opciójának bevezetésére és legalább két általános engedély kiadására ösztönzi:

1.6.1 az egyik egy katonai felszerelésekre (valamint alkatrészekre és a karbantartáshoz kapcsolódó szolgáltatásokra) vonatkozó általános engedély a tagállamok fegyveres erői számára;

1.6.2 a másik a tanúsított vállalatok ⁽²⁾ részegységtranszfereire vonatkozó általános engedély.

1.7 Miközben a területükön működő vállalkozások EU-n kívüli exporttevékenysége terén a tagállamok továbbra is teljes jogkörrel rendelkeznének, amit a COARM Tanács fórumának

⁽¹⁾ A közvetett költségeket magyarázó egyik fontos elem az, hogy a másik tagállamban található szállítótól beszerző tagállamnak nincs igazi ellátásbiztonsága.

⁽²⁾ Az Európai Bizottság javaslata értelmében a tanúsítás termékek általános engedélyezés keretében történő fogadásához, nem pedig az átfogó engedélyezéshez van kötve. Természetesen a tanúsított vállalatok bizonyos egyedi elemeket (a nemzeti általános engedélyezésre nem jogosult részelemeket) átfogó engedélyek keretében is beszerezhetnek.

koordinációs tevékenysége egészíti ki, az EGSZB szerint az irányelvnek kellő garanciát kellene nyújtania a tagállamok közötti, az exportellenőrzés hatékonyságát illető kölcsönös bizalom erősítése érdekében.

1.8 Az irányelvjavaslat hangsúlyozza, hogy a címzett cég a származási tagállam részéről a transzferengedélyhez csatolt esetleges exportkorlátozások megsértésével nem exportálhatja a kapott, védelmi vonatkozású terméket harmadik országba.

1.9 Ha azonban olyan módon állítottak össze részegységeket termékké, hogy az garantálja, hogy a szóban forgó integrált részegységet nem lehet később ebben a formájában transzferálni, akkor a tagállamoknak tartózkodniuk kell a külön exportkorlátozások fenntartásától.

1.10 Az EGSZB szerint a jelenlegi javaslatot kísérő hatásvértékelés mind a 27 tagállamra kiterjed, ezért hasznosan egészíti ki a 2005-ös UNISYS tanulmányt.

1.11 Az EGSZB szerint az irányelvjavaslat alapvető pozitív hatással lesz az ipari együttműködésre Európában, valamint az európai védelmi iparág versenyképességének növelésére, és azt ajánlja, hogy az irányelvjavaslatot a jelen véleményben foglalt észrevételek figyelembevételével fogadják el.

2. Ajánlások és javaslatok

2.1 Az EGSZB szilárd meggyőződése, hogy az Európai Bizottság által a védelmi vonatkozású termékek Közösségen belüli transzferének közös engedélyezési rendszer révén történő leegyszerűsítésére és a tagállamok között az exportellenőrzés hatékonyságát illetően kölcsönös bizalom biztosítására javasolt elvek komoly előnyöket és jelentős egyszerűsítést hozhatnak ezen összetett szektor számára.

2.2 Az EGSZB határozottan támogatja az exportpolitika kivonását az irányelv hatálya alól, amelynek továbbra is a tagállamok hatáskörében kellene maradnia és nemzetközi együttműködés tárgyát képeznie, például a Tanács által kiadott, a katonai felszerelések kivételére vonatkozó magartartási kódex kontextusában.

2.3 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy az irányelvjavaslat ragaszkodik a vállalkozás felelősségéhez a transzferengedélyben foglalt esetleges exportkorlátozások betartása tekintetében. Az alkatrészeket szállító tagállamokban érvényes exportkorlátozások esetében e korlátozások betartásának felelőssége az exportengedélyt kérelmező vállalkozást terheli. E vállalkozás feladata a vonatkozó exportkorlátozások betartása, és ezáltal annak biztosítása, hogy az exportadatok megfeleljenek a végső exportengedélyt kiállító nemzeti hatóság döntését korlátozó minden rendelkezésnek.

2.4 Az EU-ból harmadik országokba ⁽¹⁾ irányuló érzékeny transzferekre vonatkozó hivatalos álláspontot illetően az EGSZB a következőket képviseli:

2.4.1 Ha a transzferengedély olyan, nagyobb rendszerekbe beépítendő, nem kritikus alrendszerekre vagy részegységekre vonatkozik, amelyek későbbi beépítési módja meggátolja, hogy azokat később e formájukban más országokba transzferálják vagy akár exportálják, meg kell elégedni azzal, hogy a tagállam nyilatkozatot kérjen a címzettől ahelyett, hogy külön exportkorlátozásokat bocsátana ki.

2.4.2 Harmadik országba történő továbbexportálásra nem kerülhet sor, ha ahhoz a származási ország nem adja hozzájárulását.

2.4.3 A címzett cég a származási tagállam részéről a transzferengedélyhez csatolt esetleges exportkorlátozások megsértésével nem exportálhatja a kapott, védelmi vonatkozású terméket harmadik országba.

2.4.4 A tagállamoknak nem csupán elő kell írniuk, hanem rendszeresen ellenőrizniük is kell, hogy a tagállamon belüli szállítók részletes nyilvántartást vezetnek-e transzfereikről.

2.4.5 Ha a végfelhasználás helye a transzfert megelőzően már ismert, a szállítóknak fel kell vállalniuk a felelősséget, hogy a megfelelő tagállamot tájékoztatják a végfelhasználási célpontról.

2.4.6 A tanúsítási folyamatok jobb számonkérhetősége érdekében le kell rövidíteni a tanúsítási időszak hosszát.

2.4.7 A tagállami hatóságoknak a szállítók nyilvántartásaihoz való hozzáférési lehetőségét ugyanakkor meg kell hosszabbítani, ami átláthatóbbá tenné a folyamatot, és több időt biztosítana az átültetett nemzeti jogszabály vagy rendelet esetleges megszegésének kivizsgálására.

2.5 Az EGSZB a fentiekre való tekintettel a meglévő nemzeti szintű források felhasználása mellett foglal állást. Az igazolások kiállításával és kezelésével megbízott nemzeti hatóságok már eddig is ellenőrizték a területükön működő védelmi ipari vállalkozásokat, tehát képesek maguk elvégezni a vizsgálatokat és ellenőrzéseket.

2.6 Az ipari együttműködésből és az egységes piac kialakításából fakadó előnyök maximális kiaknázása érdekében az EGSZB szerint magas szintű harmonizációt kell megvalósítani.

2.7 Az EGSZB éppen ezért azt szorgalmazza, hogy az irányelv az általános és átfogó engedélyeket részesítse előnyben, és a szükséges egyedi engedélyeket a meghatározott esetekre korlátozza.

⁽¹⁾ „Harmadik ország” minden olyan ország, amely nem tagállama az Európai Uniónak.

2.8 Pillanatnyilag az EGSZB az EU jelenlegi „közös katonai listáját” (EU-CML) tekinti annak a „közös nyelvnek”, amelynek a következő időszakban alapul kell szolgálnia a védelmi vonatkozású termékek Közösségen belüli transzferének rendszeréhez.

2.9 Az értelmezési és alkalmazási problémák elkerülése érdekében az EGSZB szerint az EU-CML-t kell használni, és továbbra is rendszeresen – évente – frissíteni kell, általános meghatározásokat alkalmazva az olyan terméktípusokra, amelyekre az új szabályok vonatkoznak majd, ily módon elismerve az EU-CML-t mint a fegyverek, lőszer, hadianyagok, valamint a hozzájuk kapcsolódó szolgáltatások és munkálatok, így többek közt a specifikus informatikai, hardver-, illetve szoftveralkalmazások „legkorszerűbb” listáját.

2.10 Ugyanakkor az EGSZB kiemeli, hogy az Európai Bizottság a kezdeményezések előterjesztésekor a globalizáció Európára gyakorolt hatásait tartotta szem előtt – különös tekintettel a védelmi iparágra –, fő célként Európa védelmi kapacitásainak megerősítésével.

2.11 Az EGSZB nyomatékosan azt javasolja az Európai Bizottságnak, hogy az irányelvjavaslat hatálya alá tartozó területen a Szerződésnek megfelelően szorosan felügyelje a jogellenes tevékenységeket, kihasználva a többek közt ebből a célból felállítandó többnemzetiségű szakértői testület szakmai kapacitásait.

2.12 Ami az Unisis-tanulmányban foglalt javaslatot illeti, amely szerint a közösségen belüli transzferekről központi adatbázist kellene felállítani, az EGSZB szerint ez az elgondolás nincsen összhangban a jelenlegi gyakorlatokkal, ezért el kell vetni.

2.13 Az EGSZB szerint az uniós tagállamok közötti átláthatóság magában kell hogy foglalja az EU-s rendeltetési helyeken belüli termékértékesítésekre és technológiaátadásokra vonatkozó információk illetékes hatóságok közötti cseréjét is, az esetleges jogellenes tevékenységek, diszkriminációk és/vagy a korrupció kiküszöbölése érdekében.

3. Részletes megjegyzések

3.1 Nemzeti szabályozások és eljárások:

3.1.1 A tagállami szabályozás két árutípust különböztet meg: a „katonai” illetve a „kettős felhasználású” termékeket; ezek engedélyezése többnyire két különböző hatóság feladata; a kettős felhasználású, illetve katonai termékeket nem szabad egy kalap alá venni.

3.1.2 A kettős felhasználású javaknak van egy polgári végfelhasználási módjuk, ám ennek ellenére felügyelet alatt állnak, mivel bizonyos katonai – vagy különösen érzékeny nemkatonai (pl. biztonsági) – alkalmazásokra is felhasználhatók. Ellenőrzésüket a kereskedelmi politika területéhez tartozó (1334/2000/EK) közösségi rendelet szabályozza, amely harmadik országba irányuló exportjukat egyedi, átfogó, illetve általános engedélyekhez köti. Ezzel szemben az áruk szabad áramlásának belső piaci elvével összhangban a kettős felhasználású javak EU-n belüli transzferei nem engedélykötelesek, a legérzékenyebbek – pl. nukleáris eszközök – kivételével.

3.1.3 A védelmi eszközök katonai végfelhasználásra készülnek. A belső piacon való forgalmazásuknak jelenleg nincs közösségi keretszabályozása, az EU-n belüli transzferek heterogén nemzeti szabályozásokhoz és aránytalan engedélyezési követelményekhez kötöttek. Csak néhány tagállam alkalmaz átfogó engedélyezési eljárást, és egyetlen tagállamban létezik automatikus általános engedélyezés. A legtöbb EU-n belüli transzfer továbbra is egyedi engedélyekhez van kötve, így a több tagállamra kiterjedő ellátási láncsal rendelkező vállalkozások a beszállítói tagállamok heterogén engedélyezési rendszerei miatt nem tudják optimalizálni ellátási láncukat.

3.1.4 A tagállamok közös álláspontot vallanak a „kettős felhasználású” szabályozás működtetése kapcsán, amely jogilag kötelező, és az EU első pillérének része ⁽¹⁾.

3.1.5 A tagállamok különböző „muníciós listákat” fogadtak el a „katonai termékekre” vonatkozóan, és hivatkoznak ezekre, továbbá a katonai felszerelések kivételére vonatkozó uniós magatartási kódex keretében használják a Tanács közös katonai listáját is. Sok tagállam hivatkozik e listára nemzeti jogszabályaiban, míg mások saját jegyzékeiket használják ⁽²⁾.

3.1.6 A („szándéklevél” néven is ismert) keretegyezmény létrehozásán keresztül Európa hat legnagyobb fegyvergyártó országa ⁽³⁾ együttműködési szabályokat alakított ki az együttműködési programokhoz kötődő transzferekre és exportokra vonatkozóan, amelyek nem tartoznak az uniós keretekbe.

3.1.7 Az Európai Bizottság kezdeményezése tehát a Közösségen belüli transzferekre korlátozódik, míg a harmadik országokba irányuló kivitel továbbra is a meglévő exportengedélyezési rendszerek hatálya alá tartozik.

⁽¹⁾ 1334/2000/EK sz. tanácsi rendelet (2000. június 22.) a kettős felhasználású termékek és technológia kivételére vonatkozó közösségi ellenőrzési rendszer kialakításáról.

⁽²⁾ Európai Unió 1998, „EU Code of Conduct on Arms Exports” [Az EU fegyverexportra vonatkozó magatartási kódexe], május 25. – <http://ue.eu.int/Newsroom/>

⁽³⁾ FR, UK, DE, ES, IT, SE.

4. Veszélyek és akadályok

4.1 Az alkalmazandó jogszabályok szempontjából az alábbiakat kell figyelembe venni:

4.1.1 a jogszabályok sokfélesége;

4.1.2 a törvények között nemzeti szinten mutatkozó különbségek.

4.2 A felelős hatóság szempontjából az alábbi tényezők igényelnek figyelmet:

4.2.1 az engedélykérelmek elbírálásával foglalkozó hatóságok nagy száma a Közösségen belüli transzferek esetében (11 különböző típusú adminisztráció, országtól függően);

4.2.2 egyes országokban (HU, PL, IE, FR, CH, CZ, PT) az exportőröknek további engedélyekkel/licenccel kell rendelkezniük ahhoz, hogy export/import/tranzit engedélyekért folyamodhassanak;

4.2.3 ami az „arányos megtérülés” (vagy kompenzáció) sokszor gyakorolt elvét illeti, a tagállamok, általában ipari és foglalkoztatási okokból, gyakran követik ezt, de azért is, mert – részben a Közösségen belüli transzferek jelenlegi gyakorlatának következményeként – EU-s partnereik részéről nincs valódi ellátásbiztonság (ezért adnak elsőbbséget a hazai termékeknek, amelyek nem függenek egy másik tagállam transzferengedélyeitől).

5. A Közösségen belüli transzferek akadályainak elhárítására irányuló intézkedések

5.1 A transzferek tekintetében az EU védelmi piacának bármely fejlesztését bizonyos alapvető prioritások mentén kell megvalósítani:

5.1.1 Biztonság: A transzferek egyszerűsítése és a kölcsönös bizalom szorosan összefonódik. A jelenlegi európai helyzetben meg kell állapítani, hogy ez a bizalom egyenlőtlen. A transzferek egyszerűsítését bizalomépítő intézkedéseknek kell kísérniük. A terrorizmus elleni küzdelem és a tömegpusztító fegyverek terjedésének megállítását valamennyi EU-tagállam számára prioritást jelent. Ez magában foglalja a harmadik országokba történő fegyvereladások ellenőrzésének szigorítását a tagállamok által e politikákkal összhangban meghatározott exportkorlátozások betartásának biztosítása révén.

5.1.2 Az engedélyek a tagállamok fegyverkereskedelemben viselt felelősségének kézzelfogható kifejeződései. Ezen túlmenően az engedélyek az egyes termékek végső felhasználására, illetve rendeltetési helyére vonatkozó esetleges korlátozások megteremtésének is eszközei. Mivel a tagállamoknak továbbra is felelősséget kell vállalniuk, a nemzeti engedélyezési rendszert fenn kell tartani. Az egyszerűsítés útja ezért az engedélyek egyszerűsítése és harmonizálása, kiszámíthatóságot teremtve az iparág számára. Ez megkönnyítheti az európai védelmi ipari és technológiai bázis megszilárdulását, mivel valamennyi ugyanazokat a szabályokat alkalmazza, és megkönnyíti a hozzáférést – különösen a kkv-k számára – a páneurópai lehetőségek és partnerségek piacához.

5.1.3 A jogi kötelezettségek harmonizációja: a védelmi vonatkozású termékek transzfereljárásai mellett ki kell terjednie az ágazatban működő vállalatok jogi kötelezettségeire is. E cél érdekében mindenképpen folytatni kell a védelmi felszerelések európai piaca (EDEM) terén megkezdett harmonizációs folyamatot (az eszközök ellenőrzésére vonatkozó közös keretszabályozás kialakítását).

5.1.4 Béketeremtés: A szektorban zajló üzleti tevékenységeknek megfelelően figyelembe kell venniük azt az elvet, hogy a védelmi, illetve kettős felhasználású termékek nem veszélyeztethetik, illetve gátolhatják a demokratikus értékek terjesztését és a béke előmozdítását, amit az EU támogat.

5.2 A Közösségen belüli új rendszer kétféle hatással lehet az exportra:

- lehetőséget biztosít a tagállamoknak arra, hogy védelmi vonatkozású termékeik exportálása esetén kikérjék a véleményüket, kivéve ha azok részegységként valamely összetettebb rendszerbe beépítésre kerültek;
- A tanúsítás aktív részvételre ösztönzi a vállalkozásokat a tagállamok – a magatartási kódex keretében már összehangolt – exportpolitikai határozatainak betartásában, növelve ezzel a biztonságot a jogellenes export elleni kockázatmegelőzés terén.

6. Záró megjegyzés

6.1 Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Bizottság a *Stratégia az erősebb és versenyképesebb európai védelmi iparért* című közleménnyel, valamint „A honvédelem és biztonság területén egyes építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról”, illetve „A védelmi vonatkozású termékek Közösségen belüli transzferére vonatkozó feltételek egyszerűsítéséről” szóló irányelvjavaslattal fontos kezdeményezést tett a védelmi és biztonsági termékek európai piacának erősítésére, és felhívja az Európai Parlamentet, valamint a Tanácsot, hogy vigyék tovább ezt a kezdeményezést, és építsék be egy átfogó megközelítésbe, amely előreviszi majd az európai biztonság- és védelempolitikát.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 23-án.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Tárgy: Javaslat európai parlamenti és a tanácsi irányelvre a honvédelem és biztonság területén egyes építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról

COM(2007) 766 végleges — 2007/0280 (COD)

(2009/C 100/18)

2008. január 24-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 47. cikkének (2) bekezdése, valamint 55. és 95. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és a tanácsi irányelvre a honvédelem és biztonság területén egyes építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2008. október 1-jén elfogadta véleményét. (Előadó: Marius Eugen OPRAN.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008 október 21–23-án tartott, 448. plenáris ülésén (az október 23-i ülésnapon) 46 szavazattal 5 ellenében, 2 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések

1.1 Széles körű párbeszéd a szociális partnerek között

1.1.1 Az EGSZB nagy elégedettséggel tapasztalja, hogy a tagállamok szakértői és a védelmi ipar képviselői, köztük az érdekeltek és – első alkalommal – a szociális partnerek vezetői, aktív szerepet játszottak az irányelvjavaslat előkészítésében, és szoroson bevonták őket az Európai Bizottság által 2007. december 5-én elfogadott dokumentum kidolgozásába. Az EU szervezett civil társadalmának képviselőivel folytatott – többoldalú, illetve kétoldalú – konzultációk a védelmi beszerzések valamennyi aspektusát lefedték (kereslet, kínálat, szabályozási keretek és termékek).

1.2 A „296. cikk” alkalmazásának korlátozása

1.2.1 Az EGSZB szilárd meggyőződése ⁽¹⁾, hogy az Európai Bizottság által választott megoldás, amely teljes mértékben tiszteletben tartja a tagállamok előjogait a védelem területén, innovatív módon garantálja egyrészt a Szerződés 296. cikkének (védelem), és a jelenlegi beszerzési irányelv 14. cikkének (biztonság) való megfelelést, biztosítva a tagállamok jogát, hogy – ha alapvető biztonsági érdekeik úgy kívánják – kivonják a szerződéseket a szabályozás hatálya alól; másrésztől megfelel a Bíróság ítélkezési gyakorlatának és azon határozott felhívásának, hogy a védelmi szerződések csak kivételes esetekben ⁽²⁾ mentesülhessenek a közösségi jogszabályok alól.

1.2.2 A honvédelmi közbeszerzésekre vonatkozó irányelvjavaslat célja azon esetek számának csökkentése, amikor a tagállamok a 296. cikkre hivatkoznak, mivel az EK meglévő közbeszerzési szabályait nem tekintik megfelelőnek a fegyverek, lőszer és hadianyagok sajátosságaihoz.

1.2.3 A 296. cikk változatlanul érvényben marad, vagyis a tagállamoknak továbbra is lehetőségük van a cikk alkalmazására, ha a szerződések olyan érzékeny, illetve titkos jellegűek, hogy még az új irányelv rendelkezései sem tudják kellőképpen garantálni biztonsági érdekeiket. Az új irányelv és a 296. cikk között tehát szoros kapcsolat áll fenn.

1.2.4 Az elsődleges EU-jog (Szerződés) és a másodlagos EU-jog (irányelv) közötti koherencia érdekében a kettő alkalmazási területének egybe kell esnie, különben jogbizonytalanság lépne fel.

1.3 A jelenlegi zavart – amelyet az kelt, hogy párhuzamosan létezik két aktív „katonai lista”, és a tagállamok ajánlatkérő szervei és az iparág hol az egyiket, hol a másikat használja – mielőbb meg kell szüntetni oly módon, hogy kiválasztanak egy közös listát, amely valamennyi beszerzési és kereskedelmi eljárásra érvényes. Az optimális megoldás az lenne, ha közös katonai listát fogadnának el és alkalmaznának az Európai Bizottság által javasolt két új irányelv által lefedett teljes alkalmazási területre. A két legfontosabb lehetőség jelenleg az alábbi:

⁽¹⁾ A véleményben az EGSZB kifejti álláspontját, és megjegyzi, hogy 1) az Európa védelmi gazdasági, ipari és technológiai kapacitásának magját képező országok az EK-Szerződés (EKSz.) 296. cikkének megfelelő nemzeti biztonsági derogáció fenntartása mellett vannak; 2) az EKSz. 296. cikkének alkalmazását az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata korlátozza.

⁽²⁾ A védelem és a biztonság területén kiírt közbeszerzési szerződések jelenleg a 2004/18/EK irányelv hatálya alá tartoznak, eltekintve a Szerződés 30., 45., 46., 55. és 296. cikkében leírt helyzetekből adódó kivételektől. A Bíróság ítélkezési gyakorlatában következetesen hangsúlyozta, hogy a közösségi jogtól való eltérések alkalmazását – beleértve a 296. cikk miatti eltéréseket is – a kivételes és világosan meghatározott esetekre kell korlátozni.

1.3.1 1. lehetőség: A katonai célú termékek 1958. április 15-i listájának további használata e tevékenységekhez – főleg a folyamatosság okán, mivel ez ismert és hozzáférhető a múltbeli tapasztalattal rendelkező felhasználók számára. Ugyanakkor jól ismert, hogy e lista jelenlegi verziója túl általános és túl elnagyolt; ötven évvel ezelőtti elfogadása óta nem frissítették, és nem teljesen fedi le az igen reális és összetett fenyegetésekkel való szembeszálláshoz szükséges új technológiákat;

1.3.2 2. lehetőség: Meg kell kezdeni „az EU közös katonai listájának” alkalmazását, amelyet a Tanács 2007. március 19-én fogadott el és 2008. március 10-én frissített, beleértve az EU fegyverkivitelről szóló, a Tanács által 2000. július 7-én elfogadott magatartási kódexében szereplő felszereléseket is. Ugyanez a kódex lesz használatban a védelmi vonatkozású termékek Közösségen belüli transzferéről szóló új irányelv keretében is.

1.4. 296. cikk: egyes esetekben továbbra is érvényes ⁽¹⁾

1.4.1 Az EGSZB nem tartja meggyőzőnek azokat a lépéseket, amelyeket az Európai Bizottság tett annak érdekében, hogy az új irányelvben ne ismétlje meg a jelenlegi, 18/2004/EK közbeszerzési irányelvben (titkos szerződések) szereplő 14. cikket, és helyette közvetlen hivatkozást helyezzen el a Szerződés közbiztonságra vonatkozó, releváns cikkeire (különösen a 30. és a 296. cikkre). Ez zavarhoz vezethet az ajánlatkérő szerveknél a tekintetben, hogy mi tekintendő megfelelőnek, és mi nem.

1.4.2 Mivel az érzékeny védelmi, illetve biztonsági felszerelésekre vonatkozó közbeszerzési szerződések a legtöbb esetben tartalmazzak legalább néhány titkos vagy bizalmas információt, az Európai Bizottság úgy döntött, hogy az információk védelmére vonatkozó rendelkezéseket is belefoglal az új irányelvbe. A „titkos szerződések” és a „különleges biztonsági intézkedéseket igénylő” szerződések egyszerű kizárása megfelelő meghatározások híján drasztikusan szűkítheti az új irányelv alkalmazási körét, azzal a jelentős kockázattal, hogy egy ilyen csökkentés alapvetően megváltoztatja a javaslat jellegét.

1.4.3 Az EGSZB egyrészt elfogadja az Európai Bizottság kétlépcsős megközelítését e kényes terület megoldása érdekében:

— A titkos szerződéseket nem szabad eleve kizárni az új irányelv alkalmazási területéből, azonban

— szükség esetén a tagállamok kivételt tehetnek.

Ezért az Európai Bizottság által javasolt eljárás az érintettek számára nem tűnik ésszerűtlen megoldásnak, másrészt azonban az EGSZB azt is ajánlja, hogy az általános beszerzési irányelv 14. cikkének megfelelő részeit odaillo elemként építsék be a védelmi beszerzési irányelvbe.

⁽¹⁾ A Bíróság szerint e kivételt „a kivételes és világosan meghatározott esetekre” kell korlátozni, és „nem szabad tágan értelmezni”.

1.5 A közbeszerzési szerződések odaítélésének jogi keretei

1.5.1 Az EGSZB megítélése szerint az új irányelv tökéletesen megfelel a honvédelmi és biztonsági (munkálatokra, termékek szállítására és szolgáltatásokra irányuló) közbeszerzési szerződésekhez ⁽²⁾ kapcsolódó odaítélési eljárások sajátosságainak – mivel:

1.5.1.1 az aláíró felek által kötött, fegyverekre, lőszerre és hadianyagokra vonatkozó szerződések nem tartoznak a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) közbeszerzési megállapodásának hatálya alá;

1.5.1.2 minden tagállamban egyetlen megrendelő fél van – a kormány ⁽³⁾;

1.5.1.3 követelmény, hogy hosszú távra garantálni kell az ellátás biztonságát ⁽⁴⁾;

1.5.1.4 magas fokú szabadságot kell biztosítani a közbeszerzési eljárásoknak a tagállamok szintjén;

1.5.2 A K+F-et illetően az EGSZB egyetért azzal, hogy a piaci mechanizmusok és a közbeszerzési eljárások talán nem mindig realizisztikus lehetőségek, mivel e munka egy részét maguk a tagállamok végzik, és gyakran kötnek hosszú távú kapcsolatokat kutatási és technológiai intézményekkel és az iparral a fegyveres erők által igényelt rendszerek kifejlesztésére.

— Ezek a kapcsolatok spirális fejlődés vagy a fejlesztési folyamat folytonosságát és bővülését szolgáló más mechanizmusok formáját ölthetik.

— Az EGSZB nincs meggyőződve arról, hogy az irányelv tervezetének jelenlegi szövege megfelelően tükrözi ezeket a realitásokat, és attól tart, hogy a tagállamok, valamint az iparág számára negatív következményekkel jár majd, ha mesterségesen szét kell választani a K+F- és a termelési folyamatot;

⁽²⁾ Egy szerződést csak akkor lehet közbeszerzési szerződésnek tekinteni, ha tárgya kifejezetten a „Közös Közbeszerzési Szószedet” (CPV) 45. fejezete alá tartozó tevékenységek végrehajtására irányul.

⁽³⁾ Kivéve a magántulajdonú biztonsági cégek és a helyi kormányzatok nem jelentős mennyiségeket érintő beszerzéseit.

⁽⁴⁾ Az ellátás biztonsága: a tagállamoknak az érzékeny honvédelmi és biztonsági közbeszerzések terén mutatkozó egyedi szükségletei az ellátás biztonsága terén egyedi rendelkezéseket tesznek szükségessé, mind a szerződésekkel kapcsolatos követelmények, mind a kiválasztási kritériumok szintjén.

1.6 „Vásároljon európai terméket!” – az egyes tagállamok döntése

1.6.1 Ami a „Vásároljon európai terméket!”, „európai preferencia” elv, illetve a „kölcsönösségi” feltételek kiküszöbölésére irányuló javaslatot illeti, az EGSZB szerint az Európai Bizottság megközelítése elfogadható a tagállamok számára, figyelembe véve az alábbi szempontokat:

1.6.1.1 Az irányelv a honvédelmi felszerelések beszerzésének módozatait szabályozza, de azt nem határozza meg, milyen felszerelést kell beszerezni. Ez a fogyasztók – azaz a tagállamok – döntése.

1.6.1.2 Az egyes tagállamok előjoga dönteni arról, hogy – a közbeszerzési megállapodással (GPA) összhangban – megnyitják-e a versenyt az EU-n kívüli beszállítók előtt is.

1.6.1.3 A pályázatot kiíró hatóságok továbbra is szabadon dönthetnek, hogy kizárólag uniós vállalkozásokat hívnak-e meg, vagy EU-n kívüli vállalkozásokat is versenyeztetnek.

1.6.2 Végül pedig az EGSZB úgy véli, hogy az európai preferencia kinyilvánítása nem azonos a protekcionizmussal, inkább szükséges lépés a nemzetközi védelmi ipari és technológiai együttműködés „újbbli kiegyensúlyozásához”, különösképp az Egyesült Államok viszonylatában.

1.7 Kereskedelem az EU-n kívüli országokkal

1.7.1 Ami a honvédelmi termékek harmadik országokkal folytatott kereskedelmét illeti, az EGSZB szerint az új irányelv nem változtat a jelenlegi helyzeten, és megfelelő megoldást jelent.

1.7.2 A szektor általában véve továbbra is a WTO-előírások, mindenekelőtt a közbeszerzési megállapodás (GPA) elvei szerint működik.

1.8 A védelmi eszközök európai piaca (EDEM) kialakítása

1.8.1 Az EGSZB szerint az új irányelv jelentős előrelépést jelent a hőn áhított EDEM kialakítása felé, a következők miatt:

1.8.1.1 A belső piac megnyitása a honvédelmi termékek előtt javítani fogja az EDEM versenyképességét.

1.8.1.2 Az EGSZB szerint az átlátható és versenyképes, az unió egész területén alkalmazandó közbeszerzési szabályok bevezetése kulcsfontosságú az EDEM sikeres kialakítása szempontjából. Mindez a tagállamok közötti viszonylatban nyitottabb honvédelmi piacokat eredményez, amely valamennyi fél – a fegyveres erők, az adófizetők és az iparág vállalkozásai – számára előnyöket hoz.

1.9 Kompenzációs politika ⁽¹⁾

1.9.1 Az Európai Bizottság került a kompenzációra vonatkozó konkrét és közvetlen javaslatokat, mivel ezeket improduktívnak és a piaci mechanizmusokat szétziláló hatásúnak tekinti. Elismeri azonban, hogy e téren más nézetek is vannak;

1.9.2 A tagállamoknak és az iparágaknak valóban változó tapasztalatai vannak ezzel az eszközzel, és nem egyformán gondolkoznak róla. Az Európai Védelmi Ügynökség (EVÜ) jelenleg tanulmányozza annak módjait, hogy miként lehetne kezelni ezt a gyakorlatot, annak érdekében, hogy a kompenzációk – amíg még fennállnak – hozzájárulhassanak az Európai Védelmi Technológiai és Ipari Bázis (EDTIB) kifejlesztéséhez. Elismeri ugyanakkor, hogy egy jól funkcionáló EDEM-ben erre a gyakorlatra már nincs szükség.

2. Javaslatok

2.1 Az EGSZB határozottan javasolja, hogy a honvédelem és a biztonság területén az EU-ban valamennyi kezdeményezés a legmagasabb politikai szinten – az Európai Tanács, a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) főképviseleje, illetve az EVÜ irányítóbizottsága szintjén – a miniszteriális összeállításban (EDA-SBMF) – szülessen meg.

2.2 Az EGSZB szerint az európai intézményeknek támogatásukat a védelmi iparág következő főbb céljaira kell összpontosítaniuk:

2.2.1 Az EDTIB teljesítményének és versenyképességének fenntartása a globális kontextusban, biztosítva a valódi, kiemelten fontos ipari és katonai célkitűzések idejében történő azonosítását – mind a nagyvállalatok, mind a kkv-k számára;

⁽¹⁾ Olyan eljárás, amely megköveteli a védelmi felszerelések külföldi eladójától, hogy a kiíró szerv országának kormánya által megállapított becsült összehatár feletti értékű szállítások esetén globális kötelezettséget vállaljon a kiíró ország hozzáadott értékének egy meghatározott minimális százalékában kifejezett ipari nyereség tekintetében, a szerződés teljes értékének arányában. Az eladó (a „kompenzáló”) által a kiíró ország nemzeti iparánál eszközölt kompenzációs megrendeléseknek magas technológiai színvonalat kell képviselniük, és új vagy további üzleti folyamatokat kell generálniuk a kompenzáció előnyeit élvező vállalatok (a „kompenzáltak”) számára. Az eladónak e gazdasági kötelezettségvállalását jól meghatározott és ésszerű időszakon belül kell teljesítenie, és az ezen időszakon belül nem teljesített gazdasági kötelezettségvállalásai után büntetést kell fizetnie. Az ipari nyereséget akkor kell elértnek tekinteni, ha a rendelkezéseket a kompenzációban részesülő vállalatok az adott időszakon belül kiszámlázták.

2.2.2 E jelentős iparághoz kapcsolódó főbb programok nemzetközi láthatóságának biztosítása;

2.2.3 Az innovatív technológiák fejlesztésébe történő aktuális és jövőbeli beruházások támogatása;

2.2.4 Munkahelyek garantálása a honvédelmi iparágban EU-szinten, tekintettel arra, hogy a humán erőforrás – a képzett munkaerőből álló szakembergárda – megtartása a szektor fenntartható növekedésének, illetve a legkorszerűbb technológiák fejlesztésének és alkalmazásának fontos feltétele;

2.2.5 A szektor élénkítése érdekében egyenlő versenyfeltételek teremtése valamennyi szereplő számára, nem utolsósorban a vállalkozások tevékenységeibe való állami beavatkozás felszámolása révén.

2.2.6 Az Európai Védelmi Ügynökség kezdeményezéseinek bátorítása, melynek katalizátor szerepet kell játszania az egyes tagállam(ok) kezdeményezései szempontjából. Az EVÜ segítségével bővíthet a programokban részt vevő tagállamok köre – lásd például a jövőbeli európai nehéz szállítóhelikopter, a pilóta nélküli légi járművek (UAV-ok) vagy a taktikairádió-szoftver esetét.

2.3 Az EGSZB azt javasolja az Európai Tanácsnak, a KKBP főképviselőjének és az EVÜ irányítóbizottságának – miniszteriális formációban (EDA-SBMF) –, hogy értékeljék, válasszák ki és tegyék közzé az EDEM és az EDTIB valamennyi uniós résztvevője által használandó védelmi felszerelések és termékek listájáról szóló végleges döntést, a következők közül választva:

2.3.1 Az „1958-as lista” további alkalmazása – főleg a folyamatosság érdekében, még ha túl általános és túl elnagyolt is, és 50 évvel ezelőtti elfogadása óta sohasem volt frissítve.

2.3.2 A meglévő és még használatban lévő régi lista felváltása az EU a Tanács által 2007. március 19-én elfogadott és 2008. március 10-én frissített közös katonai listájával – beleértve az EU fegyverkivitelről szóló, a Tanács által 2000. július 7-én elfogadott magartatási kódexében szereplő felszereléseket is – „Az EU közös katonai listája” névre átnevezve. Ugyanezt az uniós kódexet már elfogadták a védelmi vonatkozású termékek Közösségen belüli transzferéről szóló új irányelv keretében történő használatra.

2.3.2.1 Az EGSZB úgy véli, hogy egy lehetséges megoldás a derogáció alá eső felszereléseket és technológiákat meghatározó, frissített „1958-as lista” egybeolvasztása „Az Európai Unió

Közös Katonai Listájával”, ahogy azt az EU fegyverkivitelről szóló magartatási kódexe meghatározza.

2.3.3 Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Védelmi Ügynökségnek jelentős hajtóerőnek kell lennie a szektorban, s a védelmi ipar és a védelmi K+F és jövőjéről, valamint az Európai Védelmi Technológiai és Ipari Bázis (EDTIB) bővítéséről szóló kormányközi párbeszéd fórumaként kell működnie.

2.3.4 Az EGSZB elismeri ugyanakkor az Európai Bizottság kompetenciáját és azt a kiemelkedő szerepet, amelyet a közbeszerzés területén, valamint az Európai Védelmi Technológiai és Ipari Bázis aktiválásában és erősítésében játszik, és úgy véli, hogy az Európai Bizottság tapasztalata hasznos lesz a tagállamok védelmi iparának átalakítására és fejlesztésére irányuló erőfeszítéseiben.

2.3.5 Az EGSZB elismeri, hogy az európai védelmi felszerelések politikájának fejlesztésekor fontos figyelembe venni magának a védelmi iparnak az érdekeit és javaslatait is. Úgy gondolja azonban, hogy az EVÜ tevékenységei nagymértékben javulhatnak azáltal, ha elfogadják a védelmi ipar képviselőinek és nem kormányzati, professzionális szakértőknek a hivatalos, szorosabb bevonását az EVÜ igazgatóságainak munkájába. E képviselőknek és szakértőknek (a szervezett civil társadalom tagjainak) képviselettel kell rendelkezniük az Ügynökség irányítóbizottságában – státuszukat illetően még meghatározandó módon –, és felszólalási, szavazati és más hasonló jogokkal kell rendelkezniük.

2.3.6 Visszatérve még egyszer a védelmi beszerzésekre vonatkozó magartatási kódex alkalmazására, az EGSZB elismeri, hogy az EU valamennyi tagországának és a NATO valamennyi európai tagállamának részt kell tudnia venni az együttműködési programokban, amennyire azt pénzügyi, ipari és technológiai lehetőségeik engedik, és hogy kellő figyelmet kell fordítani a kis és közepes államok érdekeire is.

2.4 Az EGSZB úgy véli, hogy a statisztikai kiértékelés és a korrekt teljesítményértékelés érdekében az Európai Bizottságnak rendszeres időközönként jelentést kellene beterjesztenie az irányelv végrehajtási folyamatában elért eredményekről, mind országonkénti bontásban, mind a Közösség szintjén.

2.5 Az EGSZB szerint az irányelvjavaslat hatályát a egész Európai Gazdasági Térség területére ki kell terjeszteni.

3. Általános tájékoztatás

3.1 A jelenlegi helyzet

3.1.1 Számos tagállam túlzott mértékben alkalmazta az EK-Szerződés 296. cikkét⁽¹⁾ és a közbeszerzési irányelv (2004/18/EK) 14. cikkét, gyakorlatilag automatikusan kivonva katonai és biztonsági közbeszerzési eljárásait az EK-szabályozás alól. Más szavakkal: aminek kivételnek kellene lennie, a valóságban sokszor szabállyá lépett elő!

3.1.2 A közbeszerzések területén hiányzik egy olyan európai szabályozás, amely megfelelően igazodik az érzékeny honvédelmi és biztonsági közbeszerzési szerződések odaítéléséhez.

3.1.3 A nem harmonizált szabványok alkalmazása gátolja az együttműködést a K+F, a közbeszerzési és az ipari programok területén;

3.1.4 A keresleti oldalról a 27 nemzeti fogyasztó nagy nehézségek árán tudja összehangolni katonai igényeit, illetve vásárlóerejét közös közbeszerzési projektekre koncentrálni.

3.1.5 Az EU szintjén a keretszabályozás 27 eltérő nemzeti szabályozási és eljárásrendszert tartalmaz valamennyi releváns területen (export, transzferek, közbeszerzés stb.), ami jelentős akadályt képez mind a verseny, mind az együttműködés előtt, és jelentős többletköltségeket okoz⁽²⁾.

3.1.6 Az EDEM létrehozása kulcsfontosságú tényező az európai biztonság- és védelempolitika céljainak támogatása szempontjából.

3.2 A „védelem-biztonság” konvergencia

3.2.1 Az EGSZB üdvözlí az Európai Bizottság kezdeményezését, beleértve a nem katonai jellegű érzékeny biztonsági közbeszerzések bevonását az új irányelv alkalmazási területébe – figyelembe véve az alábbiakat:

3.2.1.1 A mai stratégiai környezetben a fenyegetések transznacionális és aszimmetrikus jellegűt öltenek⁽³⁾; a katonai és a nem katonai, a belső és külső biztonsági területek közötti választóvonal egyre jobban elmosódik, ami átfogó válaszokat igényel.

⁽¹⁾ Az EK-szerződés 296. cikke a következőképpen rendelkezik: „(1) E szerződés rendelkezései nem zárják ki a következő szabályok alkalmazását: a) egyik tagállam sem köteles olyan információt szolgáltatni, amelynek közlését ellentétesnek tartja alapvető biztonsági érdekeivel; b) a tagállamok megtehetik az alapvető biztonsági érdekeik védelme érdekében általuk szükségesnek tartott, fegyverek, lőszer és hadianyagok előállításával vagy kereskedelmével kapcsolatos intézkedéseket; ezek az intézkedések nem befolyásolhatják hátrányosan a közös piacon belüli versenyfeltételeket a nem kifejezetten katonai célokra szánt termékek tekintetében. (2) A Tanács az általa 1958. április 15-én megállapított, az (1) bekezdés b) pontjának hatálya alá tartozó termékekre vonatkozó listát a Bizottság javaslata alapján egyhangú határozattal megváltoztathatja”.

⁽²⁾ Például 2003-ban a Közösségen belüli transzferek akadályai miatt felmerült többletköltségek önmagukban a becslések szerint elérték a 3,16 milliárd eurót. Unisys, Védelmi termékek Közösségen belüli transzfere, Európai Bizottság, Brüsszel, 2005, 6. o.

⁽³⁾ Az Európai Bizottság „Úton az Európai Unió honvédelmi felszerelésekkel kapcsolatos politikája felé” című közleménye, COM(2003) 113 final, 2003.03.11.; Az EGSZB véleménye: HL C 10.,1. o., 2004.1.10., előadó: Clive WILKINSON.

3.2.1.2 A katonai és biztonsági erők gyakran szorosan együttműködnek, és hasonló felszereléseket használnak, melyeket ugyanazon vállalatok, hasonló technológiák alkalmazásával gyártanak.

3.2.1.3 A nem katonai jellegű közbeszerzések egyes területeken – például terrorizmus elleni küzdelem terén – éppolyan érzékenyek lehetnek, mint a katonai közbeszerzések, és ugyanolyan biztonsági garanciák indokoltak az odaítélési eljárások során.

3.2.1.4 Azokban az esetekben, amikor a biztonsági és honvédelmi közbeszerzések egyforma sajátosságokat mutatnak, logikusnak tűnik azonos közbeszerzési szabályokat alkalmazni rájuk.

3.2.2 Az EGSZB szerint az optimális megoldás az, ha egyenlő bánásmódot biztosítunk minden, a honvédelem, a belbiztonság és a hírszerzés területén felelősséget viselő európai intézménynek.

3.3 Innovatív megoldások bevezetése

3.3.1 A szektor sajátos követelményeinek kielégítése érdekében az új irányelv három versenyztetési eljárást és gyakorlatias, előrevívő utat javasol:

— A hirdetmény közzétételével induló **tárgyalásos közbeszerzési eljárás**⁽⁴⁾ alkalmazása különösebb indoklás nélkül megengedett.

— A **meghívásos eljárás**⁽⁵⁾ és a **versenypárbeszéd**⁽⁶⁾ szintén alkalmazható.

— Ezzel szemben a **nyílt eljárást**, amelynek keretében a dokumentációt minden azt kérelmező gazdasági szereplő kézhez kapja, a szóban forgó szerződésekhez kapcsolódó titoktartási és biztonsági követelményekhez alkalmatlanak találták.

3.3.1.1 Az eljárások egyedi, az információk biztonságára⁽⁷⁾ vonatkozó rendelkezéseket tartalmaznak, biztosítva, hogy az érzékeny információk védve legyenek az illetéktelen hozzáféréstől;

⁽⁴⁾ Ezen eljárás esetében az ajánlatkérő szerv a maga által választott gazdasági szereplőkkel konzultál, és velük tárgyalja le a szerződés feltételeit.

⁽⁵⁾ Ezen eljárás keretében bármely gazdasági szereplő jelezheti részvételi szándékát, de csak az ajánlatkérő szervek által felkért gazdasági szereplők nyújthatnak be pályázatot.

⁽⁶⁾ Az ajánlatkérő szerv a meghívásos, illetve a hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárások és a versenypárbeszéd esetében korlátozhatja a pályázók számát. A pályázók számának csökkentése kizárólag a szerződési hirdetményben feltüntetett, objektív kritériumok alapján történhet.

⁽⁷⁾ Az információk biztonsága: az érzékeny honvédelmi és biztonsági közbeszerzésekhez kapcsolódó információk gyakran bizalmas jellege biztonsági garanciákat igényel, mind (1) maga az odaítélési eljárás, mind (2) a pályázók kiválasztásának kritériumai és (3) az ajánlatkérő szervek által támasztott szerződéses feltételek szintjén.

3.3.1.2 Az eljárás az ellátásbiztonságra vonatkozó egyedi feltételeket is tartalmaz, ami biztosítja a fegyveres erők időben történő ellátását, különös tekintettel a válsághelyzetekre és fegyveres konfliktusokra:

- a) Az eljárás megfelelő garanciák világos teljesítményértékelési módszerrel alátámasztott közös rendszerét irányozza elő;
- b) Az EGSZB az Európai Bizottság azon döntését, hogy az új irányelv csak bizonyos specifikus biztonsági és honvédelmi szerződésekre fog vonatkozni, amelyek esetében a jelenlegi közbeszerzési irányelv nem adekvát, megfelelőnek tartja.
- c) Ezek a szerződések katonai felszerelések (fegyverek, lőszer és hadi felszerelések), illetve a honvédelmi felszerelésekéhez hasonló természetű, különösen érzékeny biztonsági felszerelések beszerzésére vonatkoznak.
- d) A nem érzékeny, illetve nem katonai termékek beszerzése továbbra is a jelenlegi (2004/18/EK) közbeszerzési irányelv hatálya alá tartozik, abban az esetben is, ha a szerződő hatóságok honvédelmi, illetve biztonsági területen működnek.

3.4 Az irányelvjavaslat jogalapjai a következők:

3.4.1 A hozzájárulás elve: véget kell vetni a jelenleg alkalmazandó közbeszerzési eljárások koordinálására vonatkozó közösségi rendelkezések hiányából eredő jogellenes helyzeteknek.

3.4.2 Az arányosság elve: amennyiben a rendelkezéseket maradéktalanul betartják, az irányelv végrehajtása a nemzeti jogszabályi keretek között lehetővé teszi az egyes tagállamok számára a honvédelem és a biztonság területén lebonyolított érzékeny beszerzéseik sajátosságainak és jellegének figyelembevételét.

3.5 Az eszközök megválasztása

3.5.1 Az irányelv átültetésekor a tagállamok – amennyiben úgy kívánják – mindenfajta közbeszerzésre vonatkozó, átfogó jogszabályokat is alkothatnak, beleértve az érzékeny honvédelmi és biztonsági szerződéseket is.

3.5.2 Az új eszköznek magas fokú rugalmasságot kell kínálnia, megfelelő szintű átláthatóságot kell garantálnia, és javítania kell a nem rezidens szereplők piaci hozzáférését, különös tekintettel a kkv-kra;

3.5.3 Ahhoz, hogy az irányelv teljes mértékben működőképes legyen, megfelelő szabványalkotási támogatásra, illetve az EU-n belüli szállítások megfelelő rendszerére van szükség.

3.6 A kkv-k és az európai védelmi ipar

3.6.1 A védelmi beszerzésekre vonatkozó magatartási kódex gyakorlati bevezetését tekintve az EGSZB hangsúlyozza, hogy a védelmi felszerelések és technológiák kis és közepes méretű szállítói mind a kutatások közreműködőiként, mind pedig foglalkoztatókként igen fontos szerepet játszanak a nemzeti és az európai katonai képességek fejlesztésében.

3.7 Záró kérdés

3.7.1 Ahogy a reformok esetében történni szokott, fennáll a kockázata, hogy elviekben mindenki egyetért abban, hogy „valamit tenni kell”, de mégsem hagy jóvá semmilyen praktikus intézkedést vagy ír alá olyan dokumentumokat, illetve megállapodásokat, melyek előrevinnék a szektort!

3.7.2 A legfőbb kérdés: Meddig biztosítható az Európai Védelmi Technológiai és Ipari Bázis túlélése, ha Európa tovább halogatja a mindenki által elkerülhetetlennek ítélt reformokat?

Kelt Brüsszelben, 2008. október 23-án.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Véleménye Tárgy: Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a mérőműszerekre és a metrológiai ellenőrzés módszereire vonatkozó közös rendelkezésekről (átdolgozás)

COM(2008) 357 végleges – 2008/0123 (COD)

(2009/C 100/19)

2008. szeptember 8-án az Európai Unió Tanácsa úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 95. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a mérőműszerekre és a metrológiai ellenőrzés módszereire vonatkozó közös rendelkezésekről (átdolgozás)

Mivel az EGSZB teljes mértékben megfelelőnek tartja a javaslat tartalmát, és részéről további megjegyzést nem kíván hozzáfűzni, a 2008. október 21.–23.-án tartott, 448. plenáris ülésén (az október 22.-i ülésnapon) 117 szavazattal, 2 tartózkodás mellett úgy határozott, hogy a javaslattal kapcsolatban támogató véleményt bocsát ki.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 22-én.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Tárgy: Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre az energiával kapcsolatos termékek környezetbarát tervezésére vonatkozó követelmények megállapításának kereteiről

COM(2008) 399 végleges – 2008/0151 (COD)

(2009/C 100/20)

2008. szeptember 10-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 95. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre az energiával kapcsolatos termékek környezetbarát tervezésére vonatkozó követelmények megállapításának kereteiről

Mivel az EGSZB teljes mértékben megfelelőnek tartja a javaslat tartalmát, és részéről további megjegyzést nem kíván hozzáfűzni, a 2008. október 21.–23.-án tartott, 448. plenáris ülésén (az október 22.-i ülésnapon) 113 szavazattal, 1 tartózkodás mellett úgy határozott, hogy a javaslattal kapcsolatban támogató véleményt bocsát ki.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 22-én.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Véleménye Tárgy: Javaslat tanácsi rendeletre a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról; Javaslat tanácsi rendeletre a közös agrárpolitika módosítása céljából a 320/2006/EK, az 1234/2007/EK, a 3/2008/EK és a(z) [...]/2008/EK rendelet módosításáról; valamint Javaslat tanácsi rendeletre az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1698/2005/EK rendelet módosításáról

COM(2008) 306 végleges – 2008/0103+0104+0105 (CNS)

(2009/C 100/21)

2008. június 18-án a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 36. és 37. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat tanácsi rendeletre a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról;

Javaslat tanácsi rendeletre a közös agrárpolitika módosítása céljából a 320/2006/EK, az 1234/2007/EK, a 3/2008/EK és a(z) [...] /2008/EK rendelet módosításáról; valamint

Javaslat tanácsi rendeletre az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1698/2005/EK rendelet módosításáról

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 2008. október 8-án elfogadta véleményét. (Előadó: Frank VAN OORSCHOT, társelőadók: Seppo KALLIO és Hans-JOACHIM WILMS.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. október. 21.—23-án tartott, 448. plenáris ülésén (az október 23-i ülésnapon) 117 szavazattal 28 ellenében, 18 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1. 2008. május 20-án az Európai Bizottság közzétette javaslatait a közös agrárpolitika (KAP) megreformálására, melynek célja a KAP lehető legjobb működésének biztosítása a kibővített Európai Unión belül és a változó nemzetközi kontextusban. Ezt nevezik „állapotfelmérésnek”.

1.2. Az EGSZB szerint az állapotfelméréssel kapcsolatos viták során jobban be kell mutatni azokat a sokrétű feladatokat, amelyekkel a KAP-nak szembe kell néznie (pl. európai agrármodell, élelmiszerbiztonság mint központi elem). Az EGSZB hangsúlyozni kívánja az adekvát rövid és középtávú uniós szintű mezőgazdasági politika feltétlen szükségességét, melynek elégséges finanszírozást kell biztosítani. A jelenleginél jobban el kellene magyarázni a polgároknak, hogy miért van szükség a KAP-ra, és mi a céljuk az egyes intézkedéseknek, annak érdekében, hogy ne folyjon állandó vita a pénzügyi eszközökkel való ellátással kapcsolatban.

1.3. Az EGSZB emlékeztet a KAP jövőjéről kiadott korábbi véleményeire, amelyekben kiemelte, hogy a mezőgazdasági termelők jelenleg nehéz átmeneti időszakon mennek keresztül. Az EGSZB szerint éppen ezért az állapotfelmérésnek elsődlegesen a KAP könnyebb és célratörőbb végrehajtására, illetve a piacon és a társadalomban felmerülő új kihívásokra adandó válaszokra kell összpontosítania, figyelembe véve a mezőgazdaság multifunkcionális szerepét.

1.4. Az EGSZB szerint továbbra is szükség van a kompenzációs kifizetésekre, hogy ezekkel finanszírozzák a termelők olyan sokrétű teljesítményeit, amelyeket a piac nem honorál. Ugyanakkor úgy véli, hogy a régebbi termelési szinteken alapuló támogatás egyre nehezebben lesz indokolható. A tagállamok számára lehetővé kellene tenni az átalányalapú támogatásokra történő áttérést. A kérdést széles körben meg kellene vitatni a 2013 utáni KAP keretében. A tagállamok számára biztosítani kellene egy elegendő hosszúságú átmeneti időszak meghatározásának lehetőségét, hogy ne kerüljenek nehéz helyzetbe a gazdaságok. A kölcsönös megfeleltetés szabályainak bonyolultságát enyhíteni kell, és el kell kerülni az ellenőrzések közötti átfedéseket.

1.5. Az EGSZB egyetért a támogatások termeléstől való függetlenítésének folytatásával, megadva a termelőknek a „termelés szabadságát”. Az érzékeny ágazatok és területek megóvása érdekében azonban a tagállamoktól nem kellene elvárni a termeléstől való függetlenítést, feltéve, hogy ez nem vezet a piac torzulásához. Az EGSZB támogatja a 68. cikk célkitűzéseit, jóllehet ez sem jelent megoldást az összes problémára. Egyes esetekben több rugalmasságra van szükség. A tagállamoknak a szóban forgó intézkedés végrehajtását megelőzően alaposan ki kell vizsgálniuk a kifizetések termelők közötti újraelosztásának következményeit.

1.6. Az EGSZB szerint első szinten meg kell vizsgálni, hogy a pályázati rendszer kiterjesztésén kívül milyen más lehetőségek vannak a jelenlegi intervenciós rendszerhez való alkalmazkodásra. Az EGSZB új eszközök kidolgozását is kéri a fenntartható

biztonsági háló létrehozásához. Az EGSZB mindemellett a területpihentetés mechanizmusának a fenntartását javasolja, figyelembe véve a piaci kilátásokat a pihentetett terület arányának meghatározásakor.

1.7. Az EGSZB a tejpiacok lehetséges jövőbeli alakulásának és e fejlemények következményeinek részletesebb értékelését sürgeti, mielőtt végül megszületne a döntés a tejkvóta 2015-ben való megszűnéséről. Az EGSZB felhívja az Európai Bizottságot, hogy sokkal pontosabban írja le a tervezett intézkedéseket a tejtermelés fenntartásának biztosítására a sebezhető régiókban, valamint azok pénzügyi hatásait és finanszírozását. Amíg nincs ilyen stratégia, addig az EGSZB nem tud egyetérteni a tervezett kvótaemeléssel. Sürgeti egy európai tejvertikum létrehozását a kínálatnak a kereslethez való igazítása, valamint a termelők jövedelmének és az európai állattenyésztés hálózatának fenntartása érdekében. A tejvertikum létrehozása lehetővé tenné a feldolgozóipar, a termelők, a kereskedelem, illetve a fogyasztók közötti erőviszonyok kiegyenlítését.

1.8. Az EGSZB elismeri az Európai Bizottság által említett, a klímaváltozással, a vízellátással, a megújuló energiákkal és a biodiverzitással kapcsolatos új kihívásokat, amelyekhez egyértelműen kiegészítő finanszírozásra van szükség a második pillér keretein belül. Ezeket az új kihívásokat kizárólag moduláció révén lehet finanszírozni, mivel a többi finanszírozási eszközt már 2013-ig beosztották máshová, új előirányzatokra pedig nemigen lehet számítani.

2. Bevezetés

2.1. 2008. május 20-án az Európai Bizottság közzétette a közös agrárpolitika módosításairól szóló tanácsi rendeletekre vonatkozó javaslatát (COM(2008) 306/4). Az úgynevezett állapotfelmérés fő célja a 2003-as KAP-reform végrehajtásának értékelése és a reformfolyamat azon kiigazításainak vizsgálata, amelyek szükségesnek tűnnek a politika további egyszerűsítése érdekében, lehetővé teszik az új piaci lehetőségek megragadását, és felkészítik a KAP-ot a piacon és a társadalomban felmerülő új kihívásokkal való szembenézésre.

2.2. Az állapotfelmérés mellett vitát kell folytatni arról is, hogyan fejlődhet tovább a KAP a 2013 utáni időszakban, hogy meg tudjon felelni a mezőgazdaság, a társadalom és a mezőgazdasági értéklánc előtt álló új kihívásoknak.

3. A változó globális élelmiszer-piaci helyzet

3.1. Az élelmiszerárak reálértéke harminc éven át csökkenő trendet követett. 2007-ben azonban bizonyos mezőgazdasági termékek árai hirtelen és meredek emelkedést mutattak. Ennek az áremelkedésnek a növekvő globális kereslet, a készletek rendkívül alacsony szintje és az éghajlati körülmények miatti rossz termés a fő oka. Ez dominóhatást fejtett ki az állattenyésztőkre, akiknek magas takarmányárakkal kellett számolniuk. Ennek ellenére a mezőgazdasági árak ismét csökkenésnek indultak. 2007 ősze és 2008 áprilisa között a tej ára mintegy 30 %—kal, a búzáé mintegy 20 %—kal csökkent. ⁽¹⁾ E példaként kiemelt tények az emelkedő árakkal kombinálva azt jelentik, hogy a mezőgazdasági termelők bevételei várhatóan 16–24 %—kal csökkennek 2008 folyamán. Reálértéken a mezőgazdasági termékek árai még mindig az 1973-as illetve 1979-es olajválság idején tapasztalt szintek alatt maradnak. ⁽²⁾

3.2. Az utóbbi hónapok történései egyértelműen jelzik, hogy a mezőgazdasági árak volatilitásának időszakát éljük, ami sem az agrártermékek árának emelkedésével szembesülő fogyasztó, sem az állandóan beruházásokra kényszerülő termelő, illetve a tápláléklánc többi résztvevője számára nem előnyös. Ha továbbra is szem előtt kívánjuk tartani az élelmiszerbiztonság célkitűzését, a jövőbeli agrárpolitika meghatározásakor figyelembe kell venni ezt a helyzetet.

3.3. A világ élelmiszer-keresletének növekedése miatt nem valószínű, hogy az élelmiszerárak rövid, illetve középtávon visszaeshetnek a korábbi szintre, bár a termelői árak fokozottabb volatilitására számíthatnak.

3.4. A mezőgazdasági termékek magasabb árának hatása a fogyasztói árakra mégis korlátozott marad, mert a mezőgazdasági nyersanyagok egyre kisebb részét adják az élelmiszertermelési költségeknek az energia és a munkaerő költségéhez képest. A búza költsége például a kenyér előállításának költségének csupán 4 %—át teszi ki. ⁽³⁾ Az élelmiszer mindemellett a háztartások összes kiadásának viszonylag kis hányadát képviseli (az EU–27-ek esetében mintegy 14 %—ot). Az EGSZB úgy véli, hogy a táplálékláncot a gazdák és a fogyasztók érdekében racionalizálni kell. ⁽⁴⁾

⁽¹⁾ Az állapotfelmérésről szóló javaslat ismertetése a COMAGRI előtt, 2008. május 20.

⁽²⁾ Európai Bizottság: Mi okozta a mezőgazdasági árak jelenlegi megugrását?

⁽³⁾ Mariann FISCHER BOEL beszéde: Élelmiszer, takarmány vagy üzemanyag, Berlin, 2008. január 18.

⁽⁴⁾ Az EGSZB részleteiben foglalkozik ezzel a kérdéssel Az EU és a globális élelmiszer-kereslet című feltáró véleményében.

3.5. Az ENSZ Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Szervezetének (FAO) jobban kellene kezelnie az élelmiszerkészleteket, hiszen mióta a mezőgazdaság a Kereskedelmi Világszervezet hatáskörébe tartozik, megnöttek az agrártermelők közötti egyenlőtlenségek. A hozzáállásnak meg kell változnia: lehetővé kell tenni a mezőgazdaság világszintű önszerveződését a nemzeti mezőgazdaságok legrepresentatívabb – és nem feltétlenül a legvagyonosabb – szervezetei által létrehozandó egyező testület révén.

3.6. Az EGSZB úgy véli, hogy a KAP állapotfelméréseinek figyelembe kellene vennie a világ élelmiszerpiacának ilyen irányú változásait. A gazdáknak lehetőséget kellene biztosítani multifunkcionális szerepük folytatására a mezőgazdaság európai modelljének keretén belül.

4. Általános megjegyzések

4.1. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság emlékeztet az *Állapotfelmérés és a KAP jövője 2013 után* című korábbi véleményére⁽⁵⁾, melyben arra hívja fel a figyelmet, hogy a gazdák és az élelmiszeripari vállalkozások nehéz átmeneti időszakon mennek keresztül. Erős a hajlandóság részükről, hogy vállalkozó módon megfeleljenek az új piaci feltételeknek, de csak akkor, ha a reformok során tett ígéretük megvalósulnak, és a politika elegendő jogi és tervezési biztonságot teremt. Az EGSZB úgy véli, hogy az állapotfelmérés fő célja nem lehet más, mint a meglévő szabályozás kiigazítására vonatkozó igények azonosítása, biztosítva:

— a könnyebb és célratörőbb végrehajtást, valamint

— a korábban elfogadott reformintézkedések végrehajtását késleltető akadályok elhárítását.

A fenti témákon túlmenően az EGSZB elismeri, hogy az EU előtt új kihívások állnak, amelyek megoldásában a termelők fontos szerepet játszhatnak, és hogy az élelmiszerpiaci helyzet új válaszokat kíván.

Az állapotfelmérés kulcsszava azonban a piacszervezés, az egyszerűsítés és kiigazítás révén elért stabilitás kellene, hogy legyen.

4.2. Fontos továbbá, hogy az állapotfelmérés keretében hozott intézkedések hangsúlyozzák a mezőgazdaság európai modelljének fejlesztését, és lehetővé tegyék a gazdák számára, hogy betölthessék multifunkcionális szerepüket:

— globális szinten a legmagasabb normák teljesítése az élelmiszerek biztonsága és minősége, a környezetvédelem és az állatjólét védelme terén,

— a tájak megóvása és a természet védelme, valamint

— kulcsfontosságú hozzájárulás a foglalkoztatáshoz, a mezőgazdaság és egyúttal a vidéki élet vitalitásának fenntartása az EU valamennyi régiójában,

— a vidéki területek elnéptelenedésének és a mezőgazdasági termőterületek paragon maradásának elkerülése.

Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Bizottság javaslatai alapvető változásokat tartalmaznak az előző állapothoz viszonyítva. Ezekre a változásokra mélységükben kell reflektálni.

5. Az állapotfelmérés intézkedései

5.1. Egységes támogatási rendszer (SPS)

5.1.1. Az Európai Bizottság azt javasolja, hogy tegyék lehetővé a tagállamok számára SPS-modelljeik kiigazítását a jogosultságokra alkalmazott, általánosalapú támogatásokra történő fokozatos áttéréssel, ily módon hatékonyabbá téve az SPS-modellt. A fentiekkel párhuzamosan a javaslatok számos egyszerűsítési intézkedést tartalmaznak az egységes támogatási rendszer végrehajtásának vonatkozásában.

5.1.2. Európában egyre komolyabb aggodalmak merülnek fel a fenntarthatósággal kapcsolatban. Nincs kellő előrelépés a nemzetközi megállapodásokban a nem kereskedelmi aspektusok terén. Ugyanakkor, ha meg akarunk felelni az európai polgárok elvárásainak, ez alapvető tényező. Ráadásul tovább csökken az uniós határok védelme. A fenti érvek alapján az EGSZB úgy véli, hogy az európai agrármodell biztosítása céljából, valamint a termelők jövedelme szempontjából 2013 után létfontosságú lesz az, hogy a közvetlen támogatások rendszerén keresztül fedezni tudják a termelőknek a fenntartható termelés piac által nem honorált költségeit. Ennek a KAP világos feladatának kell maradnia.

⁽⁵⁾ HL C 44., 2008.2.16., 60. o.

5.1.3. Az EGSZB szerint továbbra is szükség van a kompenzációs kifizetésekre, hogy ezekkel finanszírozzák a termelők olyan sokrétű teljesítményeit, amelyeket a piac nem honorál. Ugyanakkor a régebbi termelési szinteken alapuló támogatás egyre nehezebben lesz indokolható. Azon tagállamok számára, amelyek ezt eddig még nem tették meg, lehetővé kellene tenni, hogy a kifizetések nemzeti felső határait a 2009–2013-as időszak során vagy 2013-tól igazítsák az átalányösszegeken alapuló modellhez. Mielőtt azonban így tesznek, a tagállamoknak alaposan meg kell vizsgálniuk a termelők jövedelmére nézve várható következményeket és a termelők alkalmazkodási képességét, valamint a hosszú távú tervezési biztonság szükségességét. Amennyiben ezt az irányt követjük, a tagállamok számára lehetővé kellene tenni egy megfelelő hosszúságú átmeneti időszak meghatározását, hogy ne kerüljenek nehéz helyzetbe a más szabályozási környezet szerint korábban beruházó gazdaságok.

5.1.4. A legtöbb új tagállamban alkalmazott egységes területalapú támogatás (SPS) kevés adminisztratív teherrel jár, de az intenzíven termelő gazdálkodók (gyümölcs és zöldség, állattenyésztés, dohány stb.) ésszerű támogatása esetén – összevetve a szántóföldi növények ágazatával – túlzottan leegyszerűsítettnek is bizonyulhat. Az SPS keretén belül például más már meglévő, valamint az egész Unió területén kifejlesztendő új eszközök révén középtávon kiegyensúlyozottabb megoldást kellene találni.

5.1.5. Az új tagállamok minden olyan területe, amelyik a támogatási kérelem benyújtásának idején megfelelő mezőgazdasági és környezeti feltételekkel rendelkezik, támogatható kell hogy legyen.

5.2. Kölcsönös megfeleltetés

5.2.1. Az Európai Bizottság egyszerűsíteni és javítani kívánja a kölcsönös megfeleltetés célzott alkalmazását. Egyes, a termelők felelősségétől független előírások eltörlését javasolja, és új normákat kíván bevezetni a jó mezőgazdasági és környezeti állapot (GAEC) terén.

5.2.2. Az EGSZB támogatja az egységes területalapú támogatás, illetve a mezőgazdasági tevékenységhez kapcsolódó EU-szabványok betartása közötti kapcsolat fenntartását a kölcsönös megfeleltetés rendszerén keresztül. Üdvözli az Európai Bizottságnak a kölcsönös megfeleltetés módosítására vonatkozó javaslatait. Egyúttal nyilvánvalóan enyhíteni kell a kölcsönös megfeleltetés bonyolultságát, különös tekintettel a szabályok világosságára, a *de minimis* szabály bevezetésére és az egyes termelőknél végrehajtott különböző ellenőrzések számának csökkentésére. El kell kerülni továbbá az ellenőrzések – például a minőségbiztosítási rendszerek (QAS) auditjai – közötti átfedéseket.

5.2.3. A mezőgazdaság fontos ágazat, amely az EU egész területén rengeteg munkahelyet teremt. Erőfeszítéseket kell tenni a gazdaságokban bekövetkező balesetek számának csökkentésére, és bátorítani kell a szakképzett munkaerő foglalkoztatását. Ezért az EGSZB úgy véli, hogy a gazdaságok munkabiztonságának sajátos vetületei, azaz a gépek használatának, a higiénának és a veszélyes anyagok megfelelő tárolásának szabályai is kiemelt jelentőséggel bírnak. A nemzeti szintű szociális törvényeknek kellene szabályozniuk azokat, és beletartozhatnának a kölcsönös megfeleltetés hatáskörébe. A termelők ösztönzése érdekében az EGSZB azt javasolja, hogy az EU szociális alapjainak lehetőségeit szélesítsék ki a munkahelyi biztonság és képzés területére.

5.2.4. A kölcsönös megfeleltetés hatékonyságának növelésére és a termelői tevékenységekhez való szorosabb kapcsolódására irányuló célkitűzéssel összhangban az EGSZB szerint a növényvédő termékek piacra viteléhez kapcsolódó kötelező előírások nem a termelői szintű felelősségi körbe tartoznak, ezért vissza kell vonni őket.

5.2.5. Az EGSZB a GAEC-előírások alkalmazására vonatkozó hatástanulmány elkészítését szorgalmazza a GAEC hatókörének bármifajta bővítését megelőzően. E tanulmány a termelőkre tett hatásra éppúgy kiterjedhetne, mint az adminisztratív teherre. Az EGSZB szerint a termőföld-pihentetéshez, védelmi sávokhoz, illetve tájvédelmi kérdésekhez kapcsolódó környezeti előnyöket meg kellene tartani, még akkor is, ha meg kívánjuk szüntetni a kötelező pihentetést. Ha ennek biztosítását önkéntes intézkedések révén kívánnánk elérni, a vidékfejlesztés részeként, akkor ahhoz megfelelő, jelenleg még nem adott ösztönzőkre lenne szükség. Ezeket az intézkedéseket megfelelően kellene honorálni.

5.2.6. Az új tagállamokra vonatkozóan speciális megközelítést kell alkalmazni. A „kölcsönös megfeleltetési” rendszert fokozatosan kell bevezetni, szem előtt tartva, hogy a közvetlen kifizetések rendszerét is fokozatosan alkalmazzák. A kölcsönös megfeleltetés teljes körűen az egységes területalapú támogatási rendszer (SAPS) 100 %-os szintjének elérésétől léphetne életbe.

5.3. A termeléstől részben függetlenített támogatások

5.3.1. Az Európai Bizottság úgy véli, hogy a termeléstől való függetlenítés elősegíti, hogy a termelők könnyebben reagálhassanak fenntartható módon a piaci jelzésekre. A KAP 2003-as reformja idején az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az új tagállamoknak néhány ágazatban engedélyezi a termeléstől függő támogatások meghatározott szintű fenntartását. Kiemeli, hogy két rendszer egyidejű működtetése nem járult hozzá az egyszerűsítéshez. Az Európai Bizottság javaslata szerint a tagállamoknak engedélyeznék a termeléstől függő támogatás fenntartását az anyatehén, a juh és a kecske esetében.

5.3.2. Az EGSZB kétségeit fejezi ki a függetlenítésnek a termeléstől függő támogatásokat fenntartó tagállamokban a piacorientáltság javítása érdekében való folytatásával kapcsolatosan. Az EGSZB tudatában van annak, hogy bizonyos esetekben a függetlenítés egyes gazdálkodástípusok eltűnéséhez, illetve egyes régiókban a termelés megszűnéséhez vezethet, ami súlyos következményekkel jár a környezetre, a vidéki gazdaságra és a foglalkoztatásra nézve. A 68. cikknek meg kellene oldania ezeket a problémákat. Nem kellene előírni a termeléstől való függetlenítést. A fennmaradó, termeléshez kötött támogatások nem vezethetnek versenytorzuláshoz a tagállamok között.

5.4. Egyedi támogatások

5.4.1. Az Európai Bizottság javaslata a (jelenlegi) 69. cikk hatályát számos célra kiterjesztené, köztük az egyes ágazatok, illetve régiók termelőit érő hátrányok problémájának megoldására, illetve a szerkezetátalakítás által érintett régiók termeléshez kötött támogatásokhoz való jogosultságára. Az SPS rendszert alkalmazó tagállamok jelenleg a nemzeti költségvetési felső határ maximum 10 %—át környezetvédelmi vagy a mezőgazdasági termékek minőségének és marketingjének javítására irányuló intézkedésekre fordíthatják.

5.4.2. Az Európai Bizottság szerint a hagyományos piaci eszközök változása és a termelők közvetlen támogatása felé való elmozdulás vitát serkent a kockázatkezelés különböző módjairól, mely az árkockázatot és a termelési kockázatot azonosította a bevételeket érintő ingadozások fő forrásaként. Javaslata szerint a tagállamok terménybiztosítások, illetve az állati és növényi betegségekre vonatkozó biztosítási alapok létesítésére is alkalmazhatják a 68. cikket.

5.4.3. Az EGSZB támogatja a 68. cikkben említett célkitűzéseket, jóllehet ez sem jelent megoldást az összes esetlegesen felmerülő problémára. Az EGSZB azzal a feltétellel ért egyet a 68. cikk rugalmasabb alkalmazásával, ha többletforrások bevonásával megerősítik a termelők pozícióit. Véleménye szerint egyes, kifejezetten egyedi esetekben bizonyos tagállamokban a finanszírozási plafont a nemzeti plafon maximum 10 %—ában meghatározott összegnél magasabbra lehet emelni. Az EGSZB támogatja a terménybiztosításra és az állati és növényi betegségekre vonatkozó biztosítási alapokra vonatkozó javaslatot, mivel a fogyasztók és a termelők védelmét kell szem előtt tartani. Ezek az intézkedések vélhetőleg nem lehetetlenítik el a meglévő biztosítási rendszereket és közösségi intézkedéseket (44. cikk és állatorvosi alap). Tekintettel a betegségmegelőzés átfogó társadalmi jelentőségére, az EGSZB azt javasolja, hogy a szóban forgó alapokat – az Európai Bizottság javaslatának megfelelően – a tagállamok társfinanszírozzassák.

5.4.4. Az EGSZB szerint a 68. cikk alkalmazása a termelők számára folyósított kifizetések jelentős újraelosztását eredmé-

nyezheti. Ugyanakkor attól tart, hogy a 68. cikk nem elegendő eszköz mindezen problémák megoldásához. A tagállamoknak ezért alaposan meg kell vizsgálniuk a 68. cikk esetleges alkalmazásának következményeit a gazdákra nézve. Az EGSZB úgy véli, hogy az agrárköltségvetéshez rendelt összegeknek a gazdálkodói ágazaton belül kellene maradniuk, és a 68. cikkhez lehetne őket felhasználni.

5.4.5. Meg kell vizsgálni a moduláció és a 68. cikknek a termelők jövedelmére gyakorolt halmozott hatását. Ha az Európai Bizottság javaslatát végrehajtanák, az a közvetlen támogatások legalább 10 + 13 = 23 %-os csökkenését jelenthetné. Ezért az EGSZB véleménye szerint alaposan meg kellene vizsgálni a következményeket.

5.5. Kifizetésekre vonatkozó korlátok

5.5.1. Az Európai Bizottság felismeri, hogy az egységes támogatási rendszer bevezetése révén átláthatóbbá vált a támogatások szétosztása. A kisösszegű támogatásokban részesülő nagyszámú kistermelő jelentős adminisztratív terhet ró a hatóságokra. Az Európai Bizottság 250 EUR összegű minimális kifizetés, illetve 1 hektáros minimális terület – vagy mindkettő – alkalmazását javasolja a tagállamoknak. Emellett progresszív modulációt tart kívánatosnak. Az új tagállamokban a modulációt csak 2012-től kívánja bevezetni.

5.5.2. Az EGSZB elvben elfogadja, hogy az Európai Bizottság az adminisztratív költségek csökkentése érdekében ugyan minimális követelményeket kíván támasztani, ám egyúttal a tagállamokra bízta a minimumkövetelmények gyakorlatba való átültetésének módját.

5.5.3. Az EGSZB úgy véli, hogy a progresszív modulációról folyó vitában arról a kérdésről van szó, hogy azoktól az EU-s gazdaságoktól, amelyek évente több, mint 100 000 eurós közvetlen kifizetésben részesülnek, várható-e ennél nagyobb mértékű moduláció. Mivel a nagytermelők általában nyernek a méretgazdaságossággal, a fokozatos emelkedés indokolt, már csak azért is, mert a gazdaságoknak lehetősége van a 2. pillér új intézkedéseinek alkalmazására és a KAP pénzeszközeinek újbóli igénybe vételére.

5.6. Piacok

5.6.1. Az Európai Bizottság felveti a kérdést, hogyan lehet olyan hatékony intervenció mechanizmust kialakítani, amely biztonsági hálóként funkcionál, anélkül hogy támogatott exportra támaszkodna. Az állami intervencióra vonatkozó rendelkezések egyszerűsítését a pályázati rendszer kiterjesztésével képzeli el. Az Európai Bizottság a durumbúza, a rizs és a sertéshús esetében az intervenció eltörlését javasolja.

5.6.2. Az EGSZB úgy véli, hogy a KAP reformok és az 1992 óta folytatott kereskedelmi tárgyalások eredményeképpen meggyengült nemzetközi piacsabályozó mechanizmusok és csökkenő határvédelem sokkal jobban kiszolgáltatták az EU-t a globális piac változásainak, mint a múltban. Ezzel egy időben a világszerte ingadozások, s így a velük járó kockázatok is fokozódnak: az éghajlatváltozás világszerte szélsőséges termésszabályozásokat okozott, a globális helyváltoztatás pedig növeli a betegségek terjedésének kockázatát is. A gazdáknak mindezekkel a kihívásokkal szembe kell nézniük. Ebben a környezetben veszélyes lehet az összes szabályozó mechanizmus feladása egy állandó kereslettel és hiányos kínálattal jellemezhető időszakban.

5.6.3. Az EGSZB úgy véli, hogy a KAP, és különösen az 1. pillér egyik legfontosabb célkitűzése nem lehet más, mint az elegendő, biztonságos és változatos élelem biztosítása az EU 500 millió fogyasztója részére. E célkitűzések teljesüléséhez adekvát eszközökre van szükség. Annak ellenére, hogy a pályázati rendszer e tekintetben javíthatja a piaci orientációt, gyengíti a termelőket védő biztonsági hálót, és növelheti a bizonytalanságot a piacon. Ezért az EGSZB szerint először alaposan mérlegelni kell a jelenlegi intervenciók további kiigazításait, például rövidebb intervenciók bevezetését. Egy fenntartható biztonsági háló kialakítására irányuló új eszközök bevezetésének megfontolását kéri, tekintettel arra, hogy az élelmiszerbiztonság az európai polgárok és a tisztességes termelői jövedelem szempontjából is szükségszerűség.

5.6.4. Az EGSZB javasolja az Európai Bizottságnak piacirányítási hivatalok létrehozását, amelyek fenntartható keretek között tennék lehetővé a kínálatnak a kereslethez való igazítását, illetve az összes európai termelő hálózatba szervezését, ami által a lehető legjobban meg lehetne felelni a társadalmi elvárásoknak. Ennek következtében a piaci erőviszonyok újra kiegyenlítődnének, és jobban meg lehetne felelni a fogyasztók elvárásainak. A szerveződést az Európai Bizottságnak kellene felügyelnie.

5.7. Területpihentetés

5.7.1. Az Európai Bizottság a piaci kilátásokra alapozva a területpihentetés mint az élelmiszerellátás szabályozására szolgáló eszköz leállítását javasolja. A tagállamok megfelelő eszközöket kapnak, hogy biztosíthassák a rendszer környezeti előnyeinek fenntartását.

5.7.2. A területpihentetés mint termelészabályozó eszköz hasznosnak és rugalmasnak bizonyulhat. Az EGSZB véleménye szerint a jelenlegi megfelelő piaci árak ellenére a piaci helyzet

egyik pillanatról a másikra ismét meggyengülhet. Ezért logikusnak tartaná a területpihentetés rendszerének fenntartását, ⁽⁶⁾ figyelembe véve a piaci kilátásokat a pihentetett terület arányának meghatározásakor.

5.7.3. Úgy gondolja, hogy a területpihentetéstől remélt környezeti előnyöket meg kell őrizni a mezőgazdaság nagyobb mértékű elfogadása érdekében. A vidéki fejlődés részeként felfogott önkéntes területpihentetés keretében erre csak akkor kerülhet sor, ha elég ösztönző van jelen, amit azelőtt nem szavatoltak.

5.8. Tejkvóta

5.8.1. 1984-ben az Unió tejkvótákat vezetett be a túlermelésre adott válaszként. Az Európai Bizottság úgy véli, hogy a rendszer bevezetéséhez vezető feltételek már nem relevánsak. A tej és a tejtermékek iránti kereslet növekedésére való tekintettel az Európai Bizottság a következő öt évben a tejkvóta évi 1 %-os mértékű megemelését javasolja. A kvóta növelése a rendszer zökkenőmentes leállításának előkészítése kíván lenni, mivel a kvótarendszer 2015-ben lejár. Az Európai Bizottság elemezte a tejkvótarendszerben tervezett változások szociális hatásait. A kvóták megszűnése a tejtermelés szerkezetátalakításához fog vezetni, melynek során főként a kisebb üzemek működtető tejtermelők esetlegesen kiszorító jellegű versenynek lehetnek kitéve, ami egyes régiókra potenciálisan hatással lesz majd.

5.8.2. Minthogy a jelenlegi jogállás szerint a tejkvóták 2015-ben hatályukat veszítik, az EGSZB nyomatékosan kéri az Európai Bizottságot, hogy készítsen az eddigieknél részletesebb elemzést arról, milyen kiszámítható feltételek és regionális egyensúly érhető el a 2015 utáni fenntartható tejpiacon. A tej létfontosságú élelmiszer, ráadásul a tejtermelők fontos szerepet játszanak a vidéki gazdaságokban. Nevezetesen fontosnak tűnik olyan intézkedések bevezetése, amelyek segítenek a jövőben a termelők versenypozíciójának javításában.

5.8.3. A tejtermelés rendkívül fontos ágazata az EU sebezhető régióinak. Ezért az EGSZB megfelelő intézkedések kidolgozására – pénzügyi rendelkezéseket is beleértve – kéri az Európai Bizottságot a tejtermelés és a vidéki gazdaság életképességének fenntartása érdekében e sebezhető régióban. Az EGSZB szerint az Európai Bizottság benyújtott javaslataival nem terjesztett elő használható koncepciót. A 68. cikk csak korlátozott mértékben elegendő eszköz ennek eléréséhez, amellyel a várható magas költségek még megközelítőleg sem fedezhetők.

⁽⁶⁾ HL C 44, 2008.2.16., 63. o., 5.7.1. pont

5.8.4. Mivel nincsen valódi kiigazítási terv, az EGSZB jelenleg ellenzi a kvóták kiigazítását. A kvótákat a piaci keresletnek megfelelően, nem pedig öletszerűen kell módosítani. A 2015 utáni időszakra tekintettel európai tejvertikumot kellene kialakítani, amelyben a termelést a fogyasztáshoz lehetne igazítani, és helyre lehetne állítani a vertikumon belüli erőviszonyokat. Ennek köszönhetően a tejtermelés a legérzékenyebb területeken is fenntartható lenne.

5.9. Egyéb támogatási rendszerek

5.9.1. A fehérlenővények, a kender, a durumbúza és a héjas gyümölcsűek esetében az Európai Bizottság a támogatás termeléstől való azonnali függetlenítését javasolja. A rizs, a burgonyakeményítő, a szárított takarmány és a len esetében a támogatás termeléstől való függetlenítését kétéves átmeneti időszak beiktatásával képzelel el.

5.9.2. A támogatások termeléstől való függetlenítése a termelés megszűnéséhez vezethet, ami negatív következményekkel jár a regionális gazdaságokra, a környezetre és az EU ellátására. Az EGSZB ezért úgy véli, gondosan, eseti alapon mérlegelni kell a szóban forgó kifizetések egységes támogatási rendszerbe történő átcsoportosításának lehetőségét, és folytatni kell a termeléshez kötött kifizetéseket a sebezhető régiók termelésében fenyegető jelentős csökkenés elkerülése érdekében. A szóban forgó ágazatoknak ésszerű átmeneti időszakokra és kísérő intézkedésekre van szükségük az új piaci lehetőségek kiteljesítéséhez.

5.9.3. Az energianövények támogatása adminisztratív terhekkel jár, miközben – tekintettel a Tanács bioüzemanyagokra vonatkozó célkitűzéseire – immár szükségtelemmé vált a termelés szintjén ösztönzőket alkalmazni. Az energianövények támogatásától elvont pénzeket a gazdák helyzetének megerősítésére kellene felhasználni.

5.10. Éghajlatváltozás

5.10.1. Az Európai Bizottság szerint a klímaváltozás és az energiaproblémák a politikai menetrend első helyére kerültek. 2007 márciusában az EU vezetői úgy határoztak, hogy a CO₂-kibocsátást 2020-ig legalább 20 %-kal, illetve – nemzetközi megegyezés esetén – 30 %-kal csökkenteni kell. Az Európai Bizottság szerint a mezőgazdaság jelentős mértékben hozzájárulhat az üvegházhatást okozó gázok csökkentéséhez.

5.10.2. Az EGSZB úgy véli, az EU mezőgazdasága sok más ágazatnál nagyobb mértékben járult hozzá eddig is az üvegházhatású gázok csökkentéséhez, és tovább kell mennie ezen az úton. ⁽⁷⁾ A mezőgazdaság ugyanakkor egyike az éghajlatváltozás hatásainak leginkább kitett ágazatoknak.

5.10.3. Egyre sürgősebbé válik az éghajlatváltozás mezőgazdaságra gyakorolt hatásainak megértése, éppen ezért a kutatásokat prioritásként kell kezelni. A 7. kutatási keretprogram keretében támogatást kapnak ilyen irányú kutatások, de fel kell gyorsítani és meg kell erősíteni ezeket.

5.10.4. Fontos továbbá erőteljesebben ösztönözni a termelőket a klímaváltozás figyelembevételére, klímaselemleges termelési rendszerek bevezetésére sarkallva őket. Ezért az EGSZB támogatja a klímaváltozással kapcsolatos intézkedések indikatív jegyzékét a vidékfejlesztési tervben.

5.11. Vízgazdálkodás

5.11.1. Az EU vízpolitikával kapcsolatos célkitűzései a vízgazdálkodási keretirányelvben vannak lefektetve. Az Európai Bizottság szerint a mezőgazdaságra alapvető szerep vár a fenntartható vízgazdálkodásban.

5.11.2. Az egyik legsürgetőbb probléma ma a vízkérdés: a vízhiány és a vízminőség, valamint a nedvesség és az árvizek kérdése. Az EGSZB támogatja, hogy az alapok modulációból származó többletforrásait a vízgazdálkodási ösztönzők fokozására használják fel, a vidékfejlesztési intézkedések részeként, a 2. pillér keretében. Az EGSZB úgy véli, a szóban forgó fellépéseknek közvetlenül kapcsolódniuk kell a mezőgazdasághoz.

5.12. Megújuló energiaforrások

5.12.1. 2007-ben az EU vezetői kötelező 20 %-os célirányzatot írtak elő a megújuló energiaforrások részesedésére nézve, egyúttal 10 %-os bioüzemanyag-részesedést írva elő a benzin és dízelolaj fogyasztáshoz képest.

5.12.2. Az EGSZB támogatja a megújuló energiákhoz kötődő intézkedéstípusok indikatív jegyzékét.

⁽⁷⁾ Az Európai Bizottság tanulmánya: Éghajlatváltozás – a mezőgazdaság előtt álló kihívások (2007. december).

5.12.3. Úgy gondolja, hogy rendkívül fontos további kutatásokat végezni a termelési rendszer optimalizálása érdekében, maximalizálva a bioenergia hozzájárulását a CO₂-kibocsátás visszaszorításához és az energiahatékonysághoz. Kutatni kell a mezőgazdasági melléktermékeket felhasználó második generációs bioüzemanyagok további lehetőségeit.

5.12.4. A termelők helyi és regionális szinten kulcsszerepet játszhatnak a fenntartható bioenergia-ellátás biztosításában (pl. helyi biomasszát felhasználó kisebb erőművek), hozzájárulva a kiotói célkitűzésekhez. Az ilyen jellegű projektek kivételt kell hogy képezzenek az állami támogatásokra vonatkozó szabályok alól.

5.13. Biodiverzitás

5.13.1. Az Európai Bizottság szerint a biodiverzitás jelentős mértékben a mezőgazdaság és az erdőgazdálkodás függvénye, és úgy véli, fokozni kell a biodiverzitás védelmére irányuló erőfeszítéseket. A mezőgazdaságra kulcsszerep vár a biodiverzitás megővésében. A tagállamok elkötelezték magukat amellet, hogy 2010-re megállítsák a biodiverzitás hanyatló tendenciáját.

5.13.2. Számos tagállam jó példákat tud felmutatni a biodiverzitás javításának terén végrehajtott projektekből. Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság által említett indikatív jellegű intézkedéstípusokat, feltéve, hogy az ösztönzők közvetlenül a termelőket célozzák, tekintettel az utóbbiak létfontosságú szerepére a vidéki régiók vitalitásának fenntartásában az általuk kínált gazdasági és munkalehetőségek révén.

5.14. A második pillér megerősítése

5.14.1. Az Európai Bizottság előirányozza, hogy ezt a négy új kihívást (lásd az 5.10–5.13. pontokat) egy új, a 2. pillérben helyet kapó intézkedéscsomag segítségével kell kezelni, valamint, hogy az ezenfelül szükséges pénzeszközöket a modulációból kell finanszírozni. Azt állapítja meg, hogy a kötelező moduláció rendszere az egyetlen mód többletforrások szerzésére a vidékfejlesztés céljaira, mivel az EU összes többi eszköze már 2013-ig be van osztva. Az Európai Bizottság a kötelező moduláció rendszerének 2012-ig négy lépésben megvalósítandó 8 %-os növelésére tesz javaslatot.

5.14.2. Az EGSZB úgy véli, hogy a 2007–2013-as pénzügyi tervről szóló tárgyalások nem eredményeztek megfelelő forrásokat a második pillér számára. Az EGSZB szerint meg kell

tartani a KAP különböző funkcióit. Az első pillér közvetlen kifizetéseknek bármely további módosítása szem előtt kell, hogy tartsa ezt a követelményt.⁽⁸⁾ Az EGSZB ezért csak abban az esetben támogatja az első pillérből a másodikba irányuló javasolt modulációt, ha szavatolják, hogy ez a pénzforsrás egyértelműen és kimondottan arra szolgál, hogy segítsünk a gazdáknak az új kihívások leküzdésében és a kockázatok kezelésében. El kell ismerni továbbá a mezőgazdasági foglalkoztatás és munkavállalók szerepét is e változási folyamatban. A nemzeti vidékfejlesztési terveken keresztül történő végrehajtás hatékonyabbá és a termelők számára hozzáférhetőbbé kell tenni. A nemzeti társfinanszírozást előre garantálni kell.

6. Az állapotfelmérés javaslatainak költségvetési hatása

6.1. Az Európai Bizottság emlékeztet arra, hogy a KAP beépített pénzügyi fegyelmi mechanizmussal rendelkezik. Mivel a támogatások többségükben előre lekötöttek, és a piaci kilátások jelentősen javultak, a pénzügyi fegyelmi eljárás alkalmazásának esélye csökkent. Az Európai Bizottság megállapítja, hogy a modulációra irányuló javaslatok költségvetés-semlegesek, de nemzeti többletkiadásokhoz vezethetnek. Azt reméli, hogy a piaci intézkedések szinte nem járnak többletkiadással.

6.2. A KAP teljes költségvetése az EU GDP-jének 0,6 %-áról (1993) 2007-re kevesebb mint 0,4 %-ára csökkent. A KAP teljes költségvetése az 1993-as 0,6 %-ról 2007-re kevesebb mint 0,4 %-ra csökkent. A költségvetési reálkiadások az 1995-ös mintegy 40 milliárd euróról 2007-re körülbelül 50 milliárdra emelkedtek (a vidékfejlesztést is beleértve), annak ellenére, hogy időközben a tagállamok száma majdnem megduplázódott, 15-ről 27-re szaporodva.

6.3. 15 évvel ezelőtt az EU évi 10 milliárd EUR összeget költött exporttámogatásokra. 2009-ben e kiadások mindössze 350 millió EUR összegre vannak limitálva.⁽⁹⁾ Az Európai Bizottság beleegyezett, hogy 2013-ra teljesen eltörölje az exporttámogatásokat, feltéve, hogy a kereskedelmi partnerek is hasonló kötelezettséget vállalnak.

6.4. Az EGSZB a KAP-ot az Európai Unió gerincét alkotó egyik legfontosabb politikának tartja. Amint a világ élelmiszerhelyzete mutatja, a mezőgazdasági politika mit sem veszít alapvető jelentőségéből. Az EGSZB álláspontja az, hogy a termelők nemcsak az élelmiszerellátásban játszanak létfontosságú szerepet, hanem többértű szerepet töltenek be.

⁽⁸⁾ Lásd az 5. lábjegyzetet.

⁽⁹⁾ A közös agrárpolitika: tények a fikcióban, 2008. június 20.

7. A KAP 2013 utáni hosszú távú céljai felé/pénzügyi keret

7.1. Az EGSZB szerint hasznos lenne, ha egyértelmű célokat és kiemelt feladatokat fogalmaznának meg a 2013 utáni KAP-pal kapcsolatban, hogy ezzel is hozzájáruljanak a következő pénzügyi tervről folyó vitához.

7.2. Ha abból indulunk ki, hogy a világ népessége 2050-re várhatóan eléri a 9 milliárdot, és az egy főre jutó fogyasztás is nőni fog, akkor nagyon valószínű, hogy nagyobb lesz az igény az élelmiszertermelés iránt is. Ugyanakkor a jó minőségű mezőgazdasági területek kiterjedése világszerte egyre csökken, olyan tényezők miatt, mint az erózió, az eladósodás és az urbanizáció. Ennek eredményeként előfordulhat, hogy az elkövetkezendő években az élelmiszerbiztonság nem lesz magától értetődő az európai fogyasztók számára. A jövőbeli KAP-nak figyelembe kell vennie ezeket az új trendeket is.

7.3. Európai szinten a fogyasztók számára egészséges és változatos táplálékot kell biztosítani, megfelelő mennyiségben, fenntartható termelési módszerek mellett. Az importárúknak meg kell felelniük az EU-normáknak, ami jelenleg nem minden esetben van így. Ugyanakkor az európai polgárokat aggodalommal töltik el az éghajlatváltozás és a fenntarthatóság kérdései. Az uniós gazdák fontos szerepet játszhatnak a társadalmi elvárásoknak való megfelelés során.

7.4. A termelők jobban szeretnék, ha jövedelmüket a piacról termelnék meg. Az európai társadalom viszont elvár a termelőktől bizonyos, a piac által meg nem fizetett többletszolgáltatásokat. A termelőknek nyújtott közvetlen kifizetéseknek ezért továbbra is fontos szerepük van a fenntartható termelés legmagasabb normáinak biztosítása és a kiegészítő szolgáltatások, valamint a vidékfejlesztés kifizetések révén történő támo-

gatása szempontjából. A KAP alapvető eszköze marad a regionális gazdaságok támogatásának.

7.5. A 3.3. pontban kiemelt célkitűzések elérése érdekében a jövőben a KAP-nak nagyobb hangsúlyt kellene helyeznie a következőkre:

— a változatos élelmiszerek és a megújuló energia biztonságos ellátásának garantálása,

— tisztességes jövedelem biztosítása a termelők számára,

— az egyszerre fenntartható és versenyképes termelés biztosítása az EU valamennyi régiójában,

— a pezsgő vidéki élethez való hozzájárulás gazdasági és munkalehetőségek teremtésével.

7.6. Hosszabb távon az EGSZB úgy véli, hogy a KAP célkitűzéseit és az ezek elérésére szolgáló eszközöket jobban harmonizálni kell valamennyi tagállam között.

7.7. Az EGSZB kiemeli a megfelelő rövid- és hosszú távú uniós mezőgazdasági politika szükségességét, amelyet elégséges pénzügyi eszközökkel is el kell látni. Ennek során mindenképpen legalább a jelenlegivel azonos szintű összegekről lesz szó. A politika feladata, hogy a jelenleginél jobban megmagyarázza a polgároknak, hogy miért van szükség a KAP-ra, és mi a céljuk az egyes intézkedéseknek, annak érdekében, hogy ne folyjon állandó vita a pénzügyi eszközökkel való ellátással kapcsolatban.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 23-án.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI

MELLÉKLET

A szekcióvélemény következő pontjait, amelyeknél a támogató szavazatok száma az összes leadott szavazat legalább egynegyede volt, elutasították a Közgyűlés által elfogadott módosító indítványok javára.

1.7. pont:

Az EGSZB a tejpiacok alakulásának eddiginél részletesebb értékelését sürgeti, tekintettel arra, hogy a jelenlegi jogállás szerint a tejkvóta 2015-ben megszűnik. Mivel tervezési biztonságra van szükség, az EGSZB a kvóták oly módon történő kiigazítását kéri, hogy a termelők számára biztosítható legyen a megszüntetés problémamentessége úgy, hogy ezáltal ne lépjenek fel a piacot zavaró hatások. Az EGSZB felhívja az Európai Bizottságot, hogy vegyen tervbe intézkedéseket a tejtermelés fenntartásának biztosítására a sebezhető régiókban, valamint írja le azok pénzügyi hatásait és finanszírozását.

Szavazás

Mellette: 66 Ellene: 42 Tartózkodott: 41

1.8. pont:

Az EGSZB elismeri az Európai Bizottság által említett, a klímaváltozással, a vízellátással, a megújuló energiákkal és a biodiverzitással kapcsolatos új kihívásokat. Ezeket az új kihívásokat új pénzügyi eszközökkel, a moduláció, illetve a strukturális alapok bevonása révén lehet finanszírozni. Az EGSZB azon a véleményen van, hogy az élelmiszerbiztonság növelését is ilyen új kihívásnak kell tekinteni.

Szavazás

Mellette: 64 Ellene: 58 Tartózkodott: 37

1.9. pont:

Az EGSZB úgy véli, hogy a modulációval kapcsolatos vélemények erősen eltérőek. Kompromisszumként azt javasolja, hogy az új kihívások finanszírozását szolgáló extra moduláció mértékét korlátozzák összesen 3 %-ra, a küszöböt pedig módosítsák 7 500 EUR összegre. Az EGSZB nem támogatja a további fokozatos modulációt. Az extra támogatást kifejezetten a termelők támogatására kell fordítani.

Szavazás

Mellette: 64 Ellene: 58 Tartózkodott: 37

5.5.3. pont

Az EGSZB úgy véli, hogy a progresszív modulációról folyó vitában több aspektus forog kockán. A progresszív mérték növeli a termelői támogatások adminisztratív komplexitását is. A nagy- vagy kisgazdaságokat működtető gazdálkodók számos esetben az adott régió fontos munkaadói is egyben. Az EGSZB szerint a moduláció már így is a nagytermelők nyereségét érinti a legérzékenyebben. Másrészt viszont a nagytermelők általában nyernek a méretgazdaságossággal. Ezért a progresszív moduláció meghatározó hatással van a különböző méretű mezőgazdasági üzemek versenyfeltételeinek kiegyenlítésére. A gazdáknak képesnek kell lenniük az előretervezésre, így kell, hogy számíthatósan a hatóságok kötelezettségvállalásaira. A fenti érvek alapján az EGSZB nem támogatja a progresszív modulációt.

Szavazás

Mellette: 64 Ellene: 58 Tartózkodott: 37

5.7.3. pont

Úgy gondolja, hogy a területpihentetéstől remélt környezeti előnyöket meg kell őrizni a mezőgazdaság nagyobb mértékű elfogadása érdekében. A vidéki fejlődés részeként felfogott önkéntes területpihentetés keretében erre csak akkor kerülhet sor, ha elég ösztönző van jelen, és ezeket megfelelően javadalmazzák. Az EGSZB szerint az ilyen jellegű vidékfejlesztési támogatást a gazdák tevékenységeihez kellene kötni.

Szavazás

Mellette: 64 Ellene: 58 Tartózkodott: 37

5.8.3. pont

A tejtermelés rendkívül fontos ágazata az EU sebezhető régióinak. Ezért az EGSZB felszólítja az Európai Bizottságot megfelelő intézkedések kidolgozására – pénzügyi rendelkezéseket is beleértve – a tejtermelés és a vidéki gazdaság életképességének fenntartása érdekében e sebezhető régióban. Az EGSZB szerint a 68. cikk csak korlátozott mértékben elegendő eszköz ennek eléréséhez, amellyel a várható magas költségek még megközelítőleg sem fedezhetők.

Szavazás

Mellette: 66 Ellene: 42 Tartózkodott: 41

5.8.4. pont

Az EGSZB úgy véli, hogy a 2009–2015 közötti időszakban a kvótát a piac változásainak megfelelően kell majd kiigazítani. A tejtermelőknek tervezési biztonságra és zökkenőmentes átmenetre van szükségük. Ezért az EGSZB a kvótarendszer olyan jellegű kiigazítását kéri, amely lehetővé teszi a termelők számára a fokozatos megszüntetést. A kiigazítások azonban nem veszélyeztethetik a piac stabilitását, és figyelembe kellene hogy vegyék a kis tejtermelő gazdaságok és régiók bizonytalan helyzetét.

Szavazás

Mellette: 66 Ellene: 42 Tartózkodott: 41

5.14.1. pont

Az Európai Bizottság előíranyozza, hogy ezt a négy új kihívást (lásd az 5.10–5.13. pontokat) egy új, a 2. pillérben helyet kapó intézkedéscsomag segítségével kell kezelni, valamint, hogy az ezenfelül szükséges pénzeszközöket a modulációból kell finanszírozni. Azt állapítja meg, hogy a kötelező moduláció rendszere az egyetlen mód többforrások szerzésére a vidékfejlesztés céljaira. Az Európai Bizottság a kötelező moduláció rendszerének 2012-ig négy lépésben megvalósítandó 8 %-os növelésére tesz javaslatot.

Szavazás

Mellette: 64 Ellene: 58 Tartózkodott: 37

5.14.2. pont

Az EGSZB úgy véli, hogy a 2007–2013-as pénzügyi tervről szóló tárgyalások nem eredményeztek megfelelő forrásokat a második pillér számára. Az EGSZB szerint meg kell tartani a KAP különböző funkcióit. Az első pillér közvetlen kifizetések bármely további módosítása szem előtt kell, hogy tartsa ezt a követelményt⁽¹⁾. Ezért az EGSZB csak akkor támogathatja a további modulációt, ha szavatolják, hogy a szóban forgó összegek világosan és specifikusan a termelők támogatására irányulnak az új kihívásoknak való megfelelés érdekében. Az Európai Bizottság által felsorolt négy kihíváson túl az EGSZB a közelmúltbeli élelmiszerár-viták fényében azt javasolja, hogy az élelmiszerellátás és az élelmiszerek biztonsága is kapjon helyet a listán. El kell ismerni továbbá a mezőgazdasági foglalkoztatás és munkavállalók szerepét is e változási folyamatban. A nemzeti vidékfejlesztési tervek keresztül történő végrehajtást hatékonyabbá és a termelők számára hozzáférhetőbbé kell tenni. A nemzeti társfinanszírozást előre garantálni kell.

Szavazás

Mellette: 64 Ellene: 58 Tartózkodott: 37

5.14.3. pont

A közvetlen kifizetések rendkívül fontosak a mezőgazdaság által képviselt társadalmi értékek szempontjából. Ezenkívül a gazdáknak tervezési biztonságra van szükségük. Másrészt az EGSZB elismeri az Európai Bizottság által említett új kihívásokat is. Megjegyzi, hogy a modulációval kapcsolatos vélemények jelentős mértékben eltérőek. Kompromisszumos megoldásként összességében 8 %-os modulációs mértéket tart kívánatosnak (a jelenlegi 5 % plusz 3×1 %). Az EGSZB azt javasolja, hogy a vidékfejlesztés mellett egyéb források, pl. a strukturális alapok lehetőségét is meg kell fontolni, továbbá a küszöb megemelését tanácsolja 7 500 euróra. Ez helyettesítheti az önkéntes modulációt. Alaposan meg kell vizsgálni a modulációnak a 68. cikkel együtt a termelői bevételekre gyakorolt lehetséges negatív hatását.

Szavazás

Mellette: 64 Ellene: 58 Tartózkodott: 37

6.4. pont:

Az EGSZB a KAP-ot az Európai Unió gerincét alkotó egyik legfontosabb politikának tartja. Amint a világ élelmiszerhelyzete mutatja, a mezőgazdasági politika mit sem veszít alapvető jelentőségéből. Az EGSZB álláspontja az, hogy a termelők nemcsak az élelmiszerellátásban játszanak létfontosságú szerepet, hanem többértű szerepet töltenek be. Éppen ezért minden költségvetési megtakarítást a termelők helyzetének és a fenntarthatóság irányába tett lépéseinek megerősítésére kellene felhasználni.

Szavazás

Mellette: 64 Ellene: 58 Tartózkodott: 37

⁽¹⁾ Lásd az 5. lábjegyzetet.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Tárgy: Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a nem emberi fogyasztásra szánt állati melléktermékekre vonatkozó egészségügyi szabályok megállapításáról (állati melléktermékekre vonatkozó rendelet)

COM(2008) 345 végleges – 2008/0110 (COD)

(2009/C 100/22)

2008. július 7-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 152. cikke 4. bekezdésének b) pontja alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a nem emberi fogyasztásra szánt állati melléktermékekre vonatkozó egészségügyi szabályok megállapításáról (állati melléktermékekre vonatkozó rendelet)

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 2008. október 8-án elfogadta véleményét. (Előadó: Leif E. NIELSEN.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. október 21., 22. és 23-án tartott, 448. plenáris ülésén (az október 22-i ülésnapon) 82 szavazattal 1 ellenében, 2 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések

1.1 Az állati melléktermékek felhasználása kapcsán igen fontos az emberi és állati egészség magas szintű védelmének biztosítása. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság üdvözli az Európai Bizottság javaslatát, amely alapos előkészítő munkára és kiértékelt tapasztalatokra épül. A javasoltaknak megfelelően a kategorizálást kizárólag a meghatározó tudományos intézetek által végzett konkrét kockázatelemzés alapján szabad módosítani. Ésszerűnek tűnik tisztázni a jogalkotás további területeire, például a hulladékkal és a környezetvédelemmel kapcsolatos kérdéseket.

1.2 Mindenképpen tisztázni kell egyes pontokat a rendelet fogalommeghatározásaival, valamint az állati melléktermékek biogázüzemekben való felhasználásával és ennek engedélyezésével kapcsolatban. Ezenkívül számos specifikus kérdést pontosabban kell megfogalmazni, valamint meg kell vizsgálni, hogy sertés- és baromfi-melléktermékből származó fehérje bizonyos feltételekkel felhasználható-e haleledelként, amennyiben nem állapítható meg az emberi vagy állati egészségre jelentett kockázat.

2. Háttér

2.1 Az állati melléktermékekről szóló rendeletben⁽¹⁾ az Európai Bizottság erősebben kockázatorientált kategorizálást és ellenőrzést, valamint az élelmiszerekről, takarmányokról, hulladékokról, kozmetikumokról, gyógyszerekről és gyógyászati eszközökről szóló rendelkezésektől való jobb elhatárolást tart kívánatosnak. Az Európai Bizottság szerint a javaslat révén bizonyos üzemek adminisztratív terhei is csökkennek és erősödik a

vállalkozók felelőssége, főként a melléktermékeknek a takarmány- és élelmiszerláncon kívül történő felhasználása esetén.

2.2 Továbbra is fennáll a termékek három kategóriába történő besorolása. A fertőző szivacsos agyvelőbántalommal (TSE) való fertőzés kockázatát hordozó anyagok továbbra sem használhatók fel takarmányozási célokra. A csak csekély vagy semmilyen kockázatot nem hordozó anyagok azonban hasznosíthatók – legalábbis az anyag jellegétől függően és kockázatelemzést követően, amelyet az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EFSA), az Európai Gyógyszerügynökség vagy a Fogyasztási Cikkok Tudományos Bizottsága végez. A második kategóriába tartozó egyes termékeket a javaslat átcsoportosít és a harmadik kategóriához sorol, így azok szóba jöhetnek bizonyos takarmányozási célokra. Amennyiben az alapanyagok, az előállítási mód és felhasználási cél ártalmatlan, akkor a jövőben valamennyi kategóriához tartozó állati melléktermékek felhasználhatók a gyakorlatban. A javaslat ezenkívül engedélyezi az elföldelést és elégetést járványok kitörése esetén és olyan helyzetekben, amikor az állati tetemek tárolása rendszerint nehezen megoldható.

2.3 Az állati melléktermékek elégetésére vonatkozóan a 2000/76/EK irányelv rendelkezései érvényesek⁽²⁾. A jelenlegi javaslat azonban engedélyezné a fűtőanyagként való felhasználást olyan körülmények esetén, amelyeknél biztosítva van az emberi és állati egészség védelme és a megfelelő környezetvédelmi előírások betartása. Ezenkívül biztosítani kell a hulladékok kivételének tilalmával⁽³⁾ való összhangot, mégpedig az OECD-n kívüli harmadik országokban található biogáz- és komposztáló üzemekben való felhasználásra vonatkozóan.

⁽¹⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 1774/2002/EK rendelete (2002. október 3.) a nem emberi fogyasztásra szánt állati melléktermékekre vonatkozó egészségügyi előírások megállapításáról.

⁽²⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2000. december 4-i 2000/76/EK irányelve a hulladékok elégetéséről.

⁽³⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 1013/2006/EK rendelete (2006. június 14.) a hulladékzállításról.

3. Általános megjegyzések

3.1 Az állati melléktermékek felhasználásáról szóló rendelkezések átfogóak és bonyolultak, de ami fontos, az az, hogy a jogalkotás és az adminisztráció optimálisan működjön, és hogy az EU ezen a területen is továbbra is magas szinten biztosítsa az emberi és állati egészség védelmét. A TSE és az állatjárványok terjedése súlyos gazdasági és szociális következményekkel járhat. Az EGSZB elvileg helyesli a kockázatalapú megközelítést, amely módosításokat tartalmaz a kategorizálásban a megfelelő tudományos intézmények által végzett konkrét kockázatelemzések alapján; ennek megfelelően célszerű a HACCP-alapelvek⁽¹⁾ alkalmazása, feltéve, hogy a tagállamokban egységes módon történik az átültetés és alkalmazás.

3.2 Mivel növekszik a kereslet a haleledelként felhasználható fehérje iránt, a „TSE-rendelet”⁽²⁾ átdolgozásához kapcsolódóan meg kell fontolni, hogy a sertés- és baromfi-melléktermékekből származó fehérje haleledelként való felhasználása nem lenne megengedhető bizonyos körülmények között, amennyiben nem állapítható meg az emberi vagy állati egészségre jelentett kockázat.

4. Részletes megjegyzések

4.1 A javaslat arról rendelkezik, hogy az állati melléktermékek és a belőlük származó termékek ártalmatlaníthatók étetéssel, illetve felhasználhatók tüzelőanyagként. Az állati melléktermékek tüzelőanyagként történő felhasználását a javaslat nem tekinti hulladékártalmatlanításnak, hanem olyan körülmények között kell bekövetkeznie, amelyek biztosítják az emberi és állati egészség védelmét és a megfelelő környezetvédelmi előírások betartását. Ennek kapcsán egyértelműbben el kellene határolni egymástól az állati melléktermékekről szóló rendeletet, valamint a hulladékokról szóló és környezetvédelmi előírásokat, továbbá az értelmezési problémák elkerülése érdekében tisztázni kell és pontosabban meg kell határozni a fogalmakat a rendelet 3. cikkében és a hulladékokról szóló irányelvben.

4.2 Az olyan biogázüzemekre, amelyekben az állati melléktermékeket és az azokból származó termékeket a szabványos paraméterek szerint alakítják át, a nyilvántartásba vételről és a nyomkövethetőségről szóló rendelkezések vonatkoznak, a 6. cikk 1. bekezdésének b) pontjában előírt engedélyezési kötelezettség azonban a 7. cikk 1. bekezdésének c) pontja értelmében nem. A végrehajtási rendelkezések kidolgozása során azonban csak a szükséges mértékben kell bevonni őket a

saját ellenőrzésre, a „tisztá” és „nem tisztá” zónákra való felosztásra stb. és a nyersanyag fogadásának, kezelésének és továbbállításának dokumentálását célzó követelményre vonatkozó előírások hatálya alá.

4.3 A harmadik kategóriába tartozó anyagok 70 °C-on történő egyórás higienizálásának jelenlegi követelményén túl lehetővé kellene tenni továbbá az eltérő hőmérsékletek és időtartamok engedélyezését is, a betartás dokumentálását pedig az eddiginél rugalmasabb módon kellene végezni.

4.4 Az EGSZB teljes mértékben támogatja, hogy a biodízelgyártás során keletkező glicerín kategóriától függetlenül felhasználható legyen biogáz előállítására. Tudományosan bizonyított tény, hogy sem a biodízelgyártás, sem az ennek során keletkező, bármely kategóriába eső melléktermékek nem járnak semmilyen kockázattal, amennyiben az előállítás az érvényes rendelkezésekkel összhangban történik⁽³⁾.

4.5 A 7. cikk 1. bekezdésének a) pontja szerint nem kötelező az engedélyezés bizonyos tevékenységek esetén, ha egy üzem azokra más jogszabályoknak megfelelően engedélyt kapott. Mindenesetre például az exportvállalatok számára az állatorvosi ellenőrzésekre tekintettel célszerűbb a melléktermékekről szóló rendeletnek megfelelően engedélyt szerezni.

4.6 A források megőrzésének szempontjából a levágásra alkalmas állatokból származó melléktermékeket a harmadik kategóriába kell sorolni (pl. a földre esett termékek, krónikus elváltozást mutató anyagok és hasonló), feltéve, hogy ezek a termékek nem érintkeztek a második kategóriába tartozó anyagokkal.

4.7 Megoldást kell találni arra, hogy a vérkészítmények kikerüljenek a 25. cikk 1. c) pontjának alkalmazása alól, ezáltal megkönnyítve az ilyen termékek trágyázásra történő felhasználását.

4.8 A 28. cikk 1. bekezdésének d) pontja szerint kis mennyiségű állati melléktermék kivételt képezhet az ártalmatlanításról szóló rendelkezések alól. Az EGSZB szerint az ilyen eljárás mód esetén a visszakövethetőség hiánya miatt maximális óvatosságra van szükség.

⁽¹⁾ HACCP: *Hazard Analysis and Critical Control Points*, kockázatelemzés és kritikus ellenőrzési pontok.

⁽²⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2001. május 22-i 999/2001/EK rendelete egyes fertőző szivacsos agyvelőbántalmak megelőzésére, az ellenük való védekezésre és a felszámolásukra vonatkozó szabályok megállapításáról.

⁽³⁾ Az EFSA 2004. április 22-i jóváhagyása, valamint az állati melléktermékek ártalmatlanításával és felhasználásával kapcsolatos intézkedésekről szóló 92/2005/EK európai bizottsági rendelet (2005. január 19.), a 2067/2005/EK európai bizottsági rendelettel (2005. december 16.) módosítva.

4.9 Az állati ürülék a 12. cikk a második kategóriába tartozó anyagként határozza meg, ennek következtében a 20. cikk rendelkezéseivel összhangban kell ártalmatlanítani és felhasználni. Itt részletesebben ki kellene fejteni, hogy az olyan állati ürülék, amelyet energiacélokra – de nem biogázüzemekben – használnak fel, nem hulladékként kell kezelni, tehát engedélyezett és nyilvántartott üzemekben kell elégetni.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 22-én.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Tárgy: Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az ózonréteget lebontó anyagokról (átdolgozás)

COM(2008) 505 végleges – 2008/0165 (COD)
(2009/C 100/23)

2008. szeptember 30-án a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 95. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az ózonréteget lebontó anyagokról (átdolgozás)

Mivel az EGSZB teljes mértékben megfelelőnek tartja a javaslat tartalmát, és 1998. december 2-án elfogadott véleményében (*) már kifejtette véleményét a kérdésről, 2008. október 21., 22. és 23-án tartott, 448. plenáris ülésén (az október 22-i ülésnapon) 119 szavazattal, 1 tartózkodás mellett úgy határozott, hogy a javaslattal kapcsolatban támogató véleményt bocsát ki, amelyben az említett dokumentumban kifejtett álláspontjára hivatkozik.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 22-én.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI

(*) Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: Javaslat tanácsi (EGK) rendeletre az ózonréteget lebontó anyagokról (HL C 40., 1999.2.15., 34. o.).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Tárgy: Javaslat európai parlamenti és tanácsi ajánlásra a szakképzés európai minőségbiztosítási referenciakeretének létrehozásáról

COM(2008) 179 végleges – 2008/0069 (COD)

(2009/C 100/24)

2008. április 23-án a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi ajánlásra a szakképzés európai minőségbiztosítási referenciakeretének létrehozásáról

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció 2008. szeptember 11-én elfogadta véleményét. (Előadó: HERCZOG Mária.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. október 21–23-án tartott, 448. plenáris ülésén (az október 23-i ülésnapon) 59 szavazattal 2 ellenében, 4 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Összefoglalás

1.1 Az EGSZB egyértelműen támogatja az Európai Bizottságnak az Európai Szakképzési Minőségbiztosítási Referenciakeret (a továbbiakban EQARF) létrehozásáról szóló ajánlását, mivel a magas minőségi színvonalú szakképzés kulcsfontosságú és szerves része a tudásalapú társadalmat, a társadalmi befogadást és kohéziót, a mobilitást, a foglalkoztathatóságot és a versenyképességet támogatni kívánó, megújított Lisszaboni Stratégiának ⁽¹⁾.

1.2 Az EGSZB úgy látja, hogy – ha megvalósul – az EQARF hozzájárulna a szakképzés európai dimenziójának erősödéséhez, illetve a tanulók és a munkavállalók mobilitásának fokozásához, valamint az átláthatósághoz és az egyes országokon belüli és azok közötti szakképzési rendszerekben való kölcsönös bizalomhoz. Enyhítené a jelenleg érzékelhető munkanélküliségi problémákat is – azáltal, hogy kezeli a munkaerő képzettsége és a munkaerő-piaci igények közötti ellentétet.

1.3 Az EGSZB szerint hasznos az EQARF, mivel különös hangsúlyt fektet a szakképzés „végeredményének” (output + outcome) javítására és értékelésére a három kulcsfontosságú uniós szakpolitikai prioritás – a foglalkoztathatóság növelése, a képzési kereslet és a kínálat illeszkedésének javítása és az egész életen át tartó tanuláshoz (LLL) való jobb hozzáférés biztosítása (kiemelten a „sebezhető” csoportok számára) – szempontjából.

1.3.1 Az EGSZB felkéri az Európai Bizottságot, hogy még inkább a végfelhasználókra: a tanulókra, a munkavállalókra, az intézményekre – szakképzési szolgáltatókra és vállalatokra – összpontosítson. Különösen tekintettel kell lenni azokra, akik kiszorulhatnak a képzésből vagy a munkaerőpiacról (pl. korai iskolaelhagyók, magas munkanélküliségi arányú csoportok, első-sorban fiatalok és idősek, különleges szükségletekkel rendel-

kezők, bevándorló családokból származók stb.), és figyelmet kell fordítani a képzésbe történő (re)integrációjukra.

1.4 Az EGSZB szerint a szakképzés minőségbiztosítása területén megvalósuló európai együttműködés során elért eredmények ⁽²⁾ megfelelő alapot biztosítanak a jelenlegi munka továbbfolytatásához és a továbblépéshez. A folyamatos minőségfejlesztés kultúrájának minél szélesebb körben történő elterjesztését nagymértékben segíti, ha az Európai Parlament és a Tanács komolyan elkötelezi magát az EQARF iránt ⁽³⁾. Ez tagállami szinten is ösztönözheti és támogathatja az EQARF alkalmazását.

1.5 Az EGSZB üdvözli a tagállamok szilárd elkötelezettségét a szakképzés minőségének folyamatos fejlesztése iránt, amely jelenleg a 2005-ben, a folyamat hosszú távú fenntarthatóságának biztosítására létrehozott európai szakképzési minőségbiztosítási hálózatban (*European Network on Quality Assurance in VET, ENQA VET*) és az abban részt vevő 23 ország több éves, aktív és eredményes együttműködésében ölt testet.

1.5.1 Az EGSZB azt javasolja az Európai Bizottságnak, hogy vizsgálja meg, miként (mely területeken, milyen egyéb módon és milyen gyakorlati eszközökkel) tudná az ENQA VET – a Szakképzési Minőségbiztosítási Nemzeti Referenciapontok (*Quality Assurance National Reference Point, QANRP*) segítségével – még eredményesebben és hatékonyabban elősegíteni és támogatni 2010-ig (vagy azon túl?) az EQARF-alkalmazást a tagállamokban.

⁽²⁾ A Tanács következtetései a minőségbiztosításról a szakoktatásban és a szakképzésben, (2004. május 28.).

Koppenhágai Nyilatkozat (2002. november 30.) ... „A minőségbiztosításban való együttműködés elősegítése, támogatása, különös tekintettel a szakképzés minőségfejlesztésében alkalmazott modellek és módszerek cseréjére, valamint a szakoktatás és szakképzés közötti minőségi követelményeinek és alapelveinek a kidolgozására”. A maastrichti közlemény (2004. december 14.); a helsinki közlemény (2006. december 5.).

⁽³⁾ Helsinki közlemény (2006. december 5.).

⁽¹⁾ Lisszaboni stratégia (2000).

1.6 Az EGSZB fontosnak tartja, hogy összhangot teremtsenek az EQARF és az egyéb olyan kölcsönös bizalmon alapuló európai kezdeményezések között, mint amilyen az Európai Képesítési Keretrendszer (EQF) ⁽¹⁾ és az Európai szakoktatási és szakképzési kreditrendszer (ECVET) ⁽²⁾. A kölcsönös előnyök fokozása és a szinergiák erősítése, valamint a képesítések elismerési és Európán belüli hordozhatósági feltételeinek megteremtése céljából a közös európai referenciaeszközök között a tevékenységek fokozott összehangolására és a konkrét kapcsolódási pontok azonosítására lenne szükség, európai és nemzeti szinten egyaránt.

1.7 A szakképzés a közjavak közé tartozik, és a polgárok, valamint a társadalom egésze érdekében ellenőrzésre van szükség az idevonatkozó minőség biztosításához. Az ellenőrzés felügyeletét/végrehajtását közintézményeknek kellene végezniük, amelyek minőségbiztosítására szintén szükség van. Az EGSZB megítélése szerint ezek a szervek, melyeket a tagállamok többségében a kormányok jelölnek ki, rendkívül fontos szerepet töltenek be, és azt ajánlja az Európai Bizottságnak, hogy erősítse meg az ilyen szervek szerepét.

1.8 Az EGSZB arra ösztönzi a szakképzés minden szereplőjét – intézményeket, munkaadókat, szakszervezeteket, ágazati szervezeteket, kereskedelmi kamarákat, ipari vagy szakmai testületeket, munkaerő-szolgálatokat, regionális testületeket, a szociális gazdaság szervezeteit stb. –, hogy ki-ki vállalja fel saját felelősségét, és járuljon hozzá a kitűzött közös célok eredményes megvalósításához. A munka valamennyi szakaszában fokozni kell a szakképzés minőségbiztosítása terén folytatott, alulról építkező együttműködést.

1.8.1 Az EGSZB a szervezett civil társadalom aktívabb bevonását sürgeti, és szeretné emlékeztetni az Európai Bizottságot, hogy a szakképzés minőségbiztosítása terén szoros együttműködésre van szükség a civil társadalommal annak érdekében, hogy a rendszer a már létező hálózatokra és pozitív tapasztalatokra épüljön, és átfogóbbá váljon. Sok országban ennek a párbeszédnek, együttműködésnek a hiánya jelenti az ilyen minőségtudatos kultúra sikeres meghonosításának akadályát.

1.8.2 Az EGSZB úgy véli, hogy a szociális partnereknek – a munkaerőpiac főszereplőiként – döntő szerepet kell játszaniuk a szakképzés négy fő célkitűzésének megvalósításában (mobilitás, elérhetőség, vonzerő és társadalmi beilleszkedés), illetve a szakképzési rendszerek minőségének meghatározásában és ellenőrzésében európai és nemzeti szinten egyaránt. Csupán a szociális partnerek aktív részvételével lehet képes a rendszer a változó munkaerőpiacokhoz való alkalmazkodásra, ami a szakképzéssel kapcsolatos bármiféle minőség alapú megközelítés alapfeltétele.

⁽¹⁾ Az Európai Képesítési Keretrendszer létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi ajánlás.

⁽²⁾ Az Európai szakoktatási és szakképzési kreditrendszer (ECVET) létrehozása.

2. Bevezető

2.1 A szakképzési rendszerek különbözősége és összetettsége, valamint a tagállamokon belüli, illetve azok közötti minőségmegközelítések miatt – a kölcsönös bizalom növeléséhez – közös referenciapontokra van szükség ahhoz, hogy Európaszerte biztosítsuk az átláthatóságot, az összhangot és az átjárhatóságot a számos politikai irányzat és gyakorlati fejlesztés között.

2.2 Hosszú kidolgozási és konzultációs periódust követően az Európai Bizottság javaslatot készített európai parlamenti és tanácsi ajánlásra az Európai Szakképzési Minőségbiztosítási Referenciakeret létrehozásáról.

2.3 Az ajánlás célja az arra irányuló tagállami erőfeszítések támogatása, hogy közös európai referenciaeszköz alkalmazásával, azaz a minőségbiztosítás és -értékelés keretével, az EQARF-fel folyamatosan javítsák a szakképzési rendszerek és programok minőségét.

2.4 Az EQARF legfőbb feladata az, hogy egyezményes nemzetközi referenciákat biztosítson, amelyek segítik a tagállamokat és az érdekelteket abban, hogy dokumentálják, fejlesszék, nyomon kövessék és értékeljék szakképzésüket és minőségirányítási gyakorlataikat, illetve növeljék azok hatékonyságát.

2.5 Az EGSZB-nek az Európai Bizottság javaslatáról kialakított jelen álláspontja lényegében az eddig felhalmozott tudásán és tapasztalatán alapul ⁽³⁾.

⁽³⁾ Lásd az EGSZB alábbi véleményeit:

— Vélemény a következő tárgyban: *Javaslat európai parlamenti és tanácsi ajánlásra az egész életen át tartó tanulás Európai Képesítési Keretrendszerének létrehozásáról*; előadó: José Isaias RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (HL C 175., 2007.7.27.),

— Vélemény a következő tárgyban: *Javaslat európai parlamenti és tanácsi ajánlásra az egész életen át tartó tanuláshoz szükséges kulcskompetenciákról*; előadó: HERCZOG Mária (HL C 195., 2006.8.18.),

— Vélemény a következő tárgyban: *Javaslat európai parlamenti és tanácsi ajánlásra a Közösségen belüli, oktatási és képzési célú transznacionális mobilitásról: Az Európai Mobilitásminőségi Alapokmány*; előadó: Tomasz CZAJKOWSKI (HL C 88., 2006.4.11.),

— Vélemény a következő tárgyban: *Javaslat a tanácsi és európai parlamenti ajánlásra a felsőoktatás minőségének biztosítása területén megvalósuló további európai együttműködésről*; előadó: Mário SOARES (HL C 255., 2005.10.14.),

— Vélemény a következő tárgyban: *Képzés és termelékenység*; előadó: Christoforos KORYFIDIS (HL C 120., 2005.5.20.).

3. Az EGSZB megjegyzései

3.1 Az EGSZB egyetért az Európai Bizottsággal abban, hogy szükség van közös minőségbiztosítási referenciakritériumokra ahhoz, hogy közös célokat tűzhessünk ki és érthessünk el az európai szakképzési politika terén.

3.2 Az EGSZB üdvözli és kiemeli az Európai Bizottság EQARF-re vonatkozó javaslatának alábbi, kedvező elemeit: a tagállamoknak a referenciakeret alkalmazására irányuló önkéntes kötelezettségvállalása, a referenciakeret hozzáigazíthatósága a nemzeti jogszabályoknak és gyakorlatnak megfelelő, különböző nemzeti rendszerekhez, valamint a nemzeti, a regionális és/vagy a helyi szint felhatalmazása a megvalósítására vonatkozó döntések meghozatalára.

3.3 Az EQARF a tagállamok legjobb gyakorlatainak figyelembevételével kidolgozott Közös Minőségbiztosítási Keretrendszerre (CQAF) épül, és továbbfejleszti azt. Az EGSZB örömmel állapítja meg, hogy az EQARF egyszerűbb lett, mint a CQAF, pontosabban és egyértelműbben meghatározott minőségi kritériumokat és indikatív jellemzőket tartalmaz, amelyeket a tagállamok bizonyára jóval könnyebben értelmezhetnek, érthetnek meg és alkalmazhatnak majd.

3.4 Az EGSZB úgy látja, hogy az ajánlás 1. mellékletében található új és korszerű minőségbiztosítási kritériumok és indikatív jellemzők, amelyeket konszenzussal alakítottak ki, értékes eszközzé teszik az EQARF-et az európai és nemzeti szintű szakképzés minőségének folyamatos javítása szempontjából. E minőségi kritériumok és indikatív jellemzők, amelyek a szakképzés minősége kapcsán folytatott munka alapvető vonásait tükrözik, lehetővé teszik a nemzeti és intézményi (vagyis szakképzésnyújtói) szintű minőségbiztosítási tevékenységek proaktív tervezését, végrehajtását, értékelését és továbbfejlesztését. Általuk lehetővé válnak az egyes tagállamok által e téren tett politikai intézkedések és kezdeményezések közötti összhangnak és azok átláthatóságának javítására irányuló lépések is.

3.5 Az EGSZB úgy érzi, hogy különösen fontos az Európai Bizottság számára, hogy hozzáférjen a közösen kitűzött minőségbiztosítási célok elérése felé tett előrehaladásról szóló, tárgy-szerű tényeken alapuló, megbízható adatokhoz, a három fő (szakpolitikai) célkitűzéssel összhangban (lásd az 1.3. pontot). Az EGSZB ezért üdvözli, hogy az ajánlás 2. melléklete javaslatot tesz a szakképzés minőségének nemzeti szintű felmérését és értékelését célzó közös, rendszerszintű mutatók előzetes listájára.

3.6 A mutatók kulcsfontosságúak a szakképzési rendszerek megfelelő irányításához és minőségéhez, mivel alátámasztják a tényeken alapuló politikaalkotást, és elősegítik az országok közötti összehasonlítást. Az EGSZB azonban emlékeztetni szeretné az Európai Bizottságot arra, hogy az EQARF-indikátorokhoz való adatgyűjtés és -rendszerezés módszereinek a tagál-

lamok között összehangoltaknak, sőt, akár szabványosítottaknak kell lenniük (azonos meghatározásokat, értelmezési és számítási módszereket kell alkalmazniuk) annak érdekében, hogy az adatok megbízhatóbbak és összehasonlíthatóbbak legyenek.

3.7 Az EGSZB úgy véli, hogy különösen fontos arra ösztönözni a szakképzés különböző szintű szereplőit, hogy rendszeresen önértékelést hajtsanak végre (ha lehetséges, független, külső értékeléssel párosítva azt, például a rendszeres európai szakértői felülvizsgálat keretében). Az önértékelés révén azonosított problémás területek kezelése elősegíti a magas színvonalú képzés biztosítását, eleget téve így az érintett partnerek (mind a képzések résztvevői, mind a munkáltatók) várakozásainak, és szolgálva érdekeiket. Az önértékelés rendszeres visszajelzést nyújt a partnereknek az oktatási-képzési szolgáltatásokkal való elégedettségéről, a munkaerőpiac igényeiről, valamint a munkavállalók képzés során nyert képességeiről és készségeiről.

3.8 Az EQARF különösen nagy értéktöbblettel bíró sajátossága az, hogy ösztönzi a közös minőségi kritériumok, valamint indikatív jellemzők és indikátorok alkalmazását, továbbá elősegíti a minőség javulását – a szakképzési rendszerekben és az ilyen szolgáltatóknál/intézményeknél egyaránt végzett – rendszeres önértékelések alapján. Az EGSZB szeretné emlékeztetni az érintetteket arra, hogy a rendszerszintű minőségjavulás egyes országokban csupán akkor valósítható meg, ha az EQARF-et nemcsak a szakképzési intézményekben vezetik be, hanem a szakképzési rendszer (irányításának) szintjén is. Ezenkívül a közös minőségi kritériumok, indikatív jellemzők és indikátorok alkalmazása a szakképzés-irányítási és -nyújtási gyakorlatok összehasonlítását is lehetővé teszi szerzte az EU-ban.

3.9 Az EGSZB emlékeztetni szeretné az Európai Bizottságot arra, hogy a közös célok elérésének legfontosabb eleme a tagállamok valódi elköteleződése az EQARF bevezetése és alkalmazása mellett. Ennek alapján a közös alapelveket, minőségi követelményeket és indikatív jellemzőket konkrét célkitűzésekké és gyakorlati kezdeményezésekké kell átalakítani, amelyeket folyamatosan meg is kell valósítani.

3.10 Az EGSZB sürgeti az Európai Bizottságot, hogy ösztönözze és támogassa az EQARF használatát, csakúgy mint folyamatos továbbfejlesztését európai és nemzeti szinten. Az EQARF alkalmazásának elősegítése érdekében az Európai Bizottságnak a jövőben meg kellene találnia a kapcsolódó rendszerek finanszírozásának módját, és fel kellene hívnia a minőség érdekében közreműködő eddigi és új partnerek figyelmét az egyes szinteken adódó finanszírozási lehetőségekre. Az Európai Bizottságnak ezenkívül szorosabban kellene együttműködnie az Európai Szakképzési Minőségbiztosítási Hálózattal, továbbá támogatnia kellene azt a közös minőségi elvek, minőségi kritériumok, indikatív jellemzők és indikátorok folyamatos kiigazításában és javításában.

3.11 Az EGSZB üdvözli, hogy a javaslat számottevő minőségi garanciát tartalmaz egy (háromévente tartandó) rendszeres felülvizsgálat és annak értékelése formájában, hogy hogyan kerül az EQARF nemzeti szinten megvalósításra. Ezek eredményei a referenciakeret ezt követő, európai szintű felülvizsgálathoz is adalékul szolgálhatnak. Az EGSZB véleménye szerint az értékelésnek a következőkre kellene összpontosítania: mi nemzeti és európai szinten az EQARF-nek a szakképzés minőségére gyakorolt, tényleges hatása, mely területeken ment végbe javulás, fejlődés, illetve hogyan és milyen mértékben változott a megvalósítás.

3.12 Az EGSZB kiterjedt tájékoztatást és jobb kommunikációt ajánl az EQARF kapcsán abból a célból, hogy a lehető legtöbb lehetséges résztvevőt és érintettet elérjük. Kommunikációs tervet és stratégiát kellene kidolgozni abból a célból, hogy népszerűsítsük az EQARF alkalmazásának valószínű hasznait és eredményeit valamennyi szinten, de különösen a szakképzésnyújtók (intézmények) körében. Több, különböző szinten is fel kell lépni annak érdekében, hogy eredményesen tájékoztathassunk egyrészt európai és nemzeti szinten, másrészt pedig a rendszer és a szakképzésnyújtók szintjén. Az Európai Bizottsággal együtt az ENQA VET jelentékeny szerepet játszhatna az európai szintű kommunikációban, míg ugyanezt nemzeti szinten a Minőségbiztosítási Nemzeti Referenciapontok biztosíthatnák.

3.13 Az EGSZB – a képzésről és a termelékenységről szóló véleményében⁽¹⁾ foglaltak szerint – ismét hangsúlyozni kívánja a képzési rendszerek különböző szintjei közötti összhang javításának szükségességét európai és tagországi viszonylatban, az egész életen át tartó tanulás kapcsán. Ez a minőségbiztosítással és a minőségértékeléssel kapcsolatos koherens megközelítés alkalmazását is megkívánja a képzési ágazatokban.

3.14 Az EGSZB meg van győződve arról, hogy a szakképzést úgy kell fejleszteni minden szinten, hogy az az egész életen át

tartó tanulás alapvető és szerves része legyen. Fontos biztosítani a szakképzés szoros kapcsolatát az azt megelőző és követő képzési szintekkel, elsősorban az általános képzéssel és a felsőoktatással. A különböző korosztályok – így a fiatal gyermekek – számára biztosítani kell a szükséges képzési lehetőségeket és infrastruktúrát, továbbá az életkornak megfelelő értékelést.

3.14.1 A minőségértékelésnek az oktatás és az oktatási intézmények valamennyi formájára vonatkozni kell, egészen a kisgyermekkoról kezdve, mivel az ekkor nyert képzés növeli a későbbi iskolai és szakmai teljesítményt. Jelen kell lennie az alapküvé oktatásban is annak biztosítására, hogy a tanulók még azelőtt megszerezzék az alapkészségeket, hogy magasabb oktatási szintre lépniük. A szakképzés értékelésének hitelességét és eredményességét csökkenti, ha csak magának a szakképzésnek az időszakára van tekintettel, és nem veszi figyelembe az általános, iskolai oktatás eredményeit, amelyek befolyásolják a későbbiekben nyújtott teljesítményt és a karriert is. Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Bizottság számára fontos, hogy lássa az egyes képzési szintek közötti kapcsolatokat, figyelembe véve az oktatáson kívüli körülményeket és következményeket, valamint az ezek által együttesen a szakképzés minőségére kifejtett hatásokat.

3.14.2 Az EGSZB szeretné kiemelni, mennyire fontos, hogy megerősítsük a minőségbiztosítás és -értékelés közötti kapcsolatokat a szakképzésben és minden, az oktatással összefüggő szektorban a kommunikáció javításának céljából, így növelve a kölcsönös bizalmat, továbbá lehetőséget teremtve az együtt végzett minőségbiztosításra és a közös fejlesztésre. Az EGSZB üdvözli, hogy megkezdődött a minőségbiztosítási együttműködés a felsőoktatási körökkel, és javasolja ennek folytatását és megerősítését. Az Európai Képesítési Keretrendszer (EQF) bevezetése is koherens minőségbiztosítási megközelítést kíván meg, különösen a szakképzés és a felsőoktatás között, mivel az egész életen át tartó tanulás ösztönzésének témája mindkét ágazatot érinti.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 23-án.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Mario SEPI

⁽¹⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: *Képzés és termelékenység*; előadó: Christoforos KORYFIDIS (HL C 120., 2005.5.20.).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Tárgy: Javaslat európai parlamenti és tanácsi ajánlásra az Európai szakoktatási és szakképzési kreditrendszer (ECVET) létrehozásáról

COM(2008) 180 végleges – 2008/0070 (COD)

(2009/C 100/25)

2008. április 23-án a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Az Európai szakoktatási és szakképzési kreditrendszer (ECVET) létrehozása

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció 2008. szeptember 11-én elfogadta véleményét. (Előadó: An LE NOUAIL-MARLIÈRE.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. október 22–23-án tartott, 448. plenáris ülésén (a 2008. október 22-i ülésnapon) 109 szavazattal ellenszavazat nélkül, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Bevezetés

1.1. Ez az ajánlásra tett javaslat olyan közös európai képesítési rendszert kezdeményez, amely a munkavállalók mobilitása érdekében elősegítené a képesítések átvitelét és elismerését.

1.2. Az oktatás és a képzés a lisszaboni stratégia, azaz a tudásalapú társadalom és a gazdaság előtt álló kihívások leküzdését célzó európai reformprogram szerves részét képezi. Pontosabban fogalmazva a polgárok ismereteinek, képességeinek és szaktudásának oktatás és képzés révén történő fejlesztése a versenyképességre, a fejlesztésre, a foglalkoztatásra és társadalmi kohézióra irányuló lisszaboni célkitűzések megvalósításának szükséges és elengedhetetlen feltétele.

1.3. Bár történtek előrelépések, a kitűzött célokat nem sikerült elérni, különösen az egész életen át tartó tanulás és a munkavállalói mobilitás tekintetében, ahol még számos akadály fennáll. Ezekből a hiányosságokból nyilvánvalóan kitűnik, hogy olyan eszközök és együttműködési mechanizmusok kifejlesztésére van szükség, amelyek elősegítik az egész életen át tartó tanulásban való részvételt és a képesítések tagállamok, intézmények és rendszerek közötti átvitelét. Egy ilyen stratégia végrehajtásához, az európai munkavállalók és polgárok ismereteinek, szaktudásának és képességeinek fejlesztéséhez, valamint minden egyéb érdekelt szereplő (nevezetesen a képzési intézmények) szempontjából elengedhetetlen a képesítések rendszerének átláthatóvá tétele.

1.4. A polgárokat célzó ECVET ⁽¹⁾ rendszer várhatóan elősegíti az egész életen át tartó tanulás keretében és több országban végzett tanulmányok elismerését. Az Európában meglévő gyakorlatokra és rendszerekre épül, és az alábbi elemeken alapul:

— a képesítések átvihető és összegyűjthető tanulmányi egységekben (ismeretek, szaktudás és képességek) történő kifejtése,

— a tanulmányi egységek átviteli és összegyűjtési, valamint érvényesítési mechanizmusainak átlátható kialakítása,

— partneri kapcsolatok kialakítása az intézmények között az átvitelt lehetővé tevő és a transznacionális tanulási térséget létrehozó környezet megteremtése érdekében.

2. Általános megjegyzések

2.1. A hatásértékelésből kiderül, hogy az ECVET rendszer olyan eszköz, amely elősegíti a különféle rendszerekben szerzett tanulmányi eredmények átláthatóságát, összehasonlíthatóságát, átvitelét és összegyűjtését. Nem igényli a képesítések további szétaprózódását, és nem javasolja sem azok, sem pedig a képzési rendszerek harmonizálását. Támogatja és megerősíti a meglévő mobilitási eszközöket (ECTS ⁽²⁾ és EQF ⁽³⁾). Idővel hozzájárulhat a nemzeti képzési rendszereknek az egész életen át tartó tanulás megvalósulásához szükséges reformjához. Ennek révén az ECVET hozzáadott értéket nyújt a mobilitás és az egész életen át tartó tanulás szempontjából.

2.2. Nem szabad azonban alábecsülni az említett eszközökkel kapcsolatos nehézségeket. Bár az EQF célja a transznacionális összehasonlítás, a nemzeti rendszereket eleve úgy kell megalkotni és megszervezni, hogy a többi tagállambeli partnerek megértsék őket és megbízzanak bennük. Az Európai Bizottság feladata lesz, hogy megfelelő kritériumokat határozzon meg,

⁽¹⁾ Mozaikszó a rendszer angol nevéből: European Credits System for Vocational Education and Training.

⁽²⁾ Felsőoktatási kreditátviteli rendszer.

⁽³⁾ Az egész életen át tartó tanulás európai képesítési keretrendszere.

amelyek révén biztosítható a relevancia, az átláthatóság, az összehasonlíthatóság és a partnerek közötti kölcsönös bizalom megteremtése. Bár az EQF-et azért hozták létre, hogy megteremtse a képzések európai, nemzeti és ágazati szintű összehasonlíthatóságát és önkéntes átültetését, nem szabad alábecsülni a meglévő rendszerek összetettségét. Ezért meg kell erősíteni azokat az eszközöket, amelyek lehetővé teszik a nagyobb átláthatóság megteremtését és az ahhoz szükséges lépések megtételét, hogy 2012-re megvalósuljon az oklevél vagy bizonyítványrendszer.

2.3. Azt is hangsúlyozni kell, hogy az ECVET nem lép más hatályos uniós szintű politikák, nevezetesen a migráns munkavállalókra vonatkozó 2005/36/EK irányelv helyébe. Másrészt azonban nem is erősíti meg az azokhoz a meglévő európai programokhoz fűződő szükséges kapcsolatokat, amelyek különösen az EU kevésbé fejlett régiói tekintetében előírják az oktatási és képzési rendszerek reformját végrehajtó tevékenységek ESZA-ból történő finanszírozását, hogy az emberekben jobban tudatosodjék a tudásalapú társadalom igényeinek, mindenképp az egész életen át tartó tanuláshoz való fontossága; és javuljon az színvonalas oktatáshoz való hozzáférés.

2.4. Az ECVET rendszer, amely egy állandó folyamatot indít el, az összes szereplő részéről hosszú távú elkötelezettséget, az uniós, nemzeti, illetve ágazati szinten adaptált kezdeményezések között pedig szinergiát igényel. Sajnos explicit módon nem szerepel benne az eredmények és az újítások (bevált gyakorlatok) hasznosítása, amely pedig a 2012-re tervezett értékelésre tekintettel mozgásba hozhatná a lehetséges szereplőket és partnereket.

2.5. Bár az EGSZB elismeri, hogy a minden szinten számos köz- és magán szereplő bevonásával tartott konzultációk révén sikerült kialakítani egy közös nyelvezetet, az, hogy az javaslatokban, közleményekben, ajánlásokban, hatástanulmányokban és az Európai Bizottság által kért jelentésekben rendszeres a mozaikszavak használata, ezek összekeveréséhez és zűrzavarhoz vezet, ami nem jelent jót a kitűzött cél elérése szempontjából. Az egyik nyelvben értelmes rövidítések, betűszavak, mozaikszavak vagy szlogenek más nyelven esetleg nem jelentenek semmit, sőt, akár kifejezetten negatív képet is sugallhatnak. Másrészt ezek használata visszatarthat új képzési szervezeteket a csatlakozástól, és érdektelenné teheti a célcsoportokat az iránt, amit éppen azért hoztak létre, hogy megkönnyítse az átjárhatóságot a nemzeti szakképzési rendszerek között, nem pedig azért, hogy átláthatatlanabbá tegye őket. Az EGSZB ugyanakkor azt javasolja, hogy a szakképzési rendszerek harmonizálását és az egész életen át tartó tanulással való összeegyeztethetőségüket célzó erőfeszítések során vegyék figyelembe a nyelvi szempontokat és az Európai Bizottság más területeken tett erőfeszítéseit is.

2.6. Az Európai Bizottságnak gondoskodnia kell arról, hogy azon cél megvalósítása, hogy mindenki különböző képzési intézményekben és különböző országokban folytathassa tanulmányait, ami elősegíti a tanulók egész Európára kiterjedő mobilitását, ami annál is inkább figyelemre méltó, mivel az Európai Unió területén több mint 30 000 szakképzési intézmény található ⁽¹⁾, ne a nyelvi sokszínűség vagy az Európai Bizottság által sürgetett minőségi nyelvoktatás kárára történjen.

3. Részletes megjegyzések

3.1. Az, hogy az Európai Bizottság az ECVET rendszer bevezetését európai parlamenti és tanácsi ajánlás formájában, a Szerződés 150. cikkének megfelelően javasolja, olyan keretet teremt, mely lehetővé teszi a rendszerben foglalt elvek – önkéntes alapon történő – megvalósítását. Ez a módszer a konzultációs eljárást erősíti, amely lehetővé tette a különböző szereplők, köztük a szociális partnerek véleménycseréjét.

3.2. Az önkéntes megközelítés, még ha vannak is hiányosságai, lehetővé teszi az Európai Bizottság, a szociális partnerek és a tagállamok közötti koordináció megerősítését a későbbiekben felmerülő problémák azonosításában, és főként az újítások és a legmegfelelőbb megoldások kifejlesztésében. E folyamat révén egy olyan ECVET operatív és hatékonyabb megvalósítása képzelhető el, amely a képességek elismerése tekintetében valódi európai hozzáadott értéket nyújt az uniós polgárok és munkavállalók számára, előmozdítva ezáltal az egész életen át tartó tanulást és a mobilitást.

3.3. Az Európai Bizottságnak az a kinyilvánított szándéka, hogy értékeli és közzéteszi az eredményeket annak érdekében, hogy az ECVET rendszer állandó fejlesztés és felülvizsgálat alatt álljon, hogy el lehessen végezni a szükséges módosításokat, az együttműködés garanciájának tűnik. A különféle szereplőket és különösen a felhasználókat vagy képviselőiket széles körben kellene vonni az értékelésbe és a javaslatban szereplő jelentés elkészítésébe.

3.4. Az Európai Bizottság azon óhajának, hogy támogatni és ösztönözni kívánja az egész életen át tartó tanuláshoz való hozzáférést és a transznacionális mobilitást az oktatás és a szakképzés területén, az ajánlásban implicit módon megjelenő, az érintettek helyével és szerepével kapcsolatos elvek teljes elismerése formájában is meg kell jelennie:

⁽¹⁾ IP/08/558 – Az Európai Bizottság sajtóközleménye.

- az ECVET végfelhasználói azok az önkéntes tanulók, akiknek célja, hogy eredményeiket elismert képzés formájában érvényesíthessék;
- az eredmények kreditpontok révén történő elismerésén alapuló képzési rendszer pártatlanságot és egyenlő hozzáférést kell hogy biztosítson a számukra, és nem szabad további akadályokat vagy kiválasztási kritériumokat tartalmaznia;
- az alapoktatásra és -képzésre, valamint az egész életen át tartó tanulásra irányuló európai együttműködés szükséges az átláthatóság és a képzések elismerése feltételeinek megteremtéséhez;
- kifejezetten az ECVET-re épülő hálózatokat és partnerségeket kell kiépíteni a tanulmányi megállapodásokhoz és a kreditátvitelhez kapcsolódó új eszközök és gyakorlatok kidolgozása céljával;
- az Európai Bizottságnak ügyelnie kellene arra, hogy az elfogadásra váró szabályok lehetővé tegyék a méltányos elbánást nemcsak a tanulók, hanem a képzési szervezetek számára is. Nemrégiben készült tanulmányokból⁽¹⁾ az is kiderül, hogy az egész életen át tartó tanulás előnyeit a leginkább az *eleve a legmagasabb végzettséggel rendelkezők* használják ki, a legkevésbé pedig a legalacsonyabb végzettségűek vagy képzéssel nem rendelkezők. Bár ennek számos oka van, ezt az akadályt el kell kerülni, és az Európai Bizottságnak gondoskodnia kell arról, hogy a *képzések tekintetében* leghátrányosabb helyzetűek ne rekedjenek a rendszeren kívül;
- ehhez kapcsolódik, hogy egyes tagállamokban az utóbbi időben számos, e célcsoportok oktatására szakosodott és e téren nagy tapasztalattal rendelkező képzési szerv (egyesület és szervezet) kívül rekedt a „kínálati” piacon, mivel a rövid távú takarékosági intézkedéseket igen gyakran a legkevésbé „jövendelő” csoportok kárára hajtották végre. Ezt a tapasztalatot emberi és pénzügyi tekintetben is hasznosítani kellene, különösen a kultúra, a szociális gazdaság és a népművelés területén, amelyek gyakran a szakképzéshez vezető utat jelentik e csoportok számára.

⁽¹⁾ *Progress towards the Lisbon objectives in Education and Training, Indicators and Benchmarks, 2007* (Előrelépések az oktatásra és képzésre vonatkozó lisszaboni célkitűzések megvalósítása terén, mutatók és referenciaalapok, 2007): SEC(2007) 1284. A NIACE felmérése a felnőttek oktatásában való részvételéről, *Counting the cost* (Költségfelmérés) 2008. január. A NIACE (National Institute of Adult Continuing Education) az Egyesült Királyság felnőtt-továbbképzési intézete.

3.5. Az európai képzési rendszer megerősített együttműködés révén történő fokozatos kialakítása érdekében közös szabályok kerülnek kidolgozásra. Ez különösen érzékeny kérdés az úgynevezett informális úton végzett tanulmányok tekintetében. A végső szabályokat a Cedefop jelentésében (a hivatkozást lásd alább) javasolt kritériumok alapján, valamint a megfelelő tapasztalatokkal rendelkező és inkluzív szervezetekkel (amelyek sikere nem a képzést adó képzések megkezdésekor történő kizáráson és válogatáson alapul) folytatott konzultációt követően kellene kidolgozni és tanulmányozni.

3.6. Az Európai Bizottságnak figyelembe kellene vennie saját *Cselekvési terv a felnőttkori tanulásról* című közleményét⁽²⁾, melynek révén gyorsabban be lehetne vonni a lehető legtöbb embert, a hangsúlyt a legrászorultabbakra helyezve, azokra, akik nemcsak sérülékenyek vagy hátrányos helyzetűek, hanem akiket a szociális és személyes beilleszkedés, illetve a gazdasági és területi kohézió céljával kiemelten kell kezelni⁽³⁾.

3.7. A tárgyalt ajánlás I. és II. melléklete, amelyek a Cedefop ajánlásai⁽⁴⁾ alapján készültek, fontosak az ECVET rendszer sikere szempontjából. Egyszerre átláthatóan és koherensen fektetik le az összes szint fejlesztésének alapelveit. A rendszer hosszú távú működésének és tartósságának garantálása érdekében pontosítani, nyomon követni és széles körben terjeszteni kellene őket.

3.8. Jóllehet előrelépést jelent, hogy az előkonzultációk és az Európai Bizottsággal folytatott konzultációk során meghatároznak egy közös nyilvántartást és a tantárgyak kijelölésének közös körét, nem szabad megfélemlíteni arról, hogy az oktatás nem kereskedelmi szolgáltatás, hanem épp ellenkezőleg, a lehető legtöbb ember számára hozzáférhető alapszolgáltatásnak kell maradnia, amit mind közpénzekből, mind a kohéziós alapokból történő finanszírozással garantálni kell nemzeti szinten csakúgy, mint a WTO-tárgyalások keretében, ha meg kívánjuk őrizni – tág értelemben – az európai versenyképességet (közérdek).

⁽²⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: *Cselekvési terv a felnőttkori tanulásról – Tanulni sohasem késő*. Előadó: Renate HEINISCH. (HL C 204., 2008.8.9., 89. o.).

⁽³⁾ Az RB 2008. június 19-i véleménye a következő tárgyban: *Cselekvési terv a felnőttkori tanulásról – Tanulni sohasem késő*. Előadó: Mary SHIELDS. Elfogadva a 2008. június 18.–19-i plenáris ülésen.

⁽⁴⁾ Az 1975-ben a 337/75/EGK tanácsi rendelettel létrehozott Európai Szakképzés-fejlesztési Központ az Európai Unió szakoktatási és -képzési referenciaközpontja. SEYFRID, Erwin: *Indicators for quality in VET: to enhance European cooperation* (Minőségmutatók a szakoktatásban és -képzésben: az európai együttműködés javítása). CEDEFOP-Panorama: Luxemburg, 2007.

3.9. A koherencia érdekében a tisztességes munkára és a színvonalas oktatásra vonatkozó célkitűzéseket össze kell kapcsolni mint a versenyképesség garanciáit, és folytatni kell egy európai képesítési rendszer kialakítását a tagállamok a különböző szintű szociális partnerek és az érvényesítésben érdekelt személyek közötti egyeztetés révén, és a célkitűzések középpontjában ez utóbbiaknak mint célcsoportnak kell állniuk. A célkitűzések érthetőek és világosak kell hogy legyenek mind a kedvezményezettek szempontjából: a képességek terén elért eredmények elismerése, átvihetőség, földrajzi és szakmai mobilitás, mind pedig a képzési intézményeket illetően: elismerés és az általános érdekű célokat szolgáló finanszírozáshoz való hozzáférés. Egy európai képesítési rendszer hozzájárulhat a foglalkoztathatósághoz és mobilitáshoz, ha az alábbi szempontokon alapul: a legjobban teljesítő (tapasztalat, a sikeres érvényesítések száma, az érvényesítések minősége) képzési intézmények megtartása; a konkrét módszereket a gyakorlatban kipróbált képzési intézmények (szervezetek és egyesületek) által megszerzett tapasztalatok elismerése; a háttérbe szorított képzési intézmények (segítségnyújtás a migránsoknak, a romák támogatása, felnőttek írás-olvasásoktatása, nyelvi támogatás stb.) előnyben részesítése és bizalmának visszanyerése.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 22-én.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI

3.10. Az EGSZB emlékeztet arra, hogy a mobilitás jelenleg a leginkább azokat a kiküldött férfi munkavállalókat érinti, akik az építési szolgáltatási ágazatokban dolgoznak, ezeket követi az informatikai és az új technológiákkal kapcsolatos szolgáltatások területe, majd az idegenforgalom, a közlekedés stb.

3.11. Mivel az ECVET kifejezetten a szakmai alap- és továbbképzést, valamint a formális (oktatás) és nem formális (szakmai tapasztalat) úton végzett tanulmányok elismerését és érvényesítését célozza, az EGSZB azt javasolja, hogy a képesítési rendszer szenteljen kiemelt figyelmet az egész életen át tartó tanulásnak és a kiküldött munkavállalók által szerzett tapasztalatok elismerésének ⁽¹⁾.

3.12. A négy év múlva esedékes felülvizsgálat részeként az Európai Bizottság irányításával széles körben terjeszteni kellene az eredményeket a tagállamok körében annak érdekében, hogy az ECVET alapvető tényezővé váljon a jelenlegi rendszerek fejlődésében és a civil társadalom számára.

⁽¹⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A munkavállalók szolgáltatásnyújtás keretében történő kiküldetése: az előnyök és a potenciál maximalizálása a munkavállalók védelmének biztosítása mellett. Előadó: An LE NOUAIL-MARLIÈRE (HL C 224., 2008.8.30., 95. o.).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Tárgy: Módosított javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a munkavállalók által a munkájuk során használt munkaeszközök biztonsági és egészségvédelmi minimumkövetelményeiről

COM(2008) 111 végleges – 2006/0214 (COD)

(2009/C 100/26)

2008. június 4-én az Európai Unió Tanácsa úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Módosított javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a munkavállalók által a munkájuk során használt munkaeszközök biztonsági és egészségvédelmi minimumkövetelményeiről.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció 2008. szeptember 11-én elfogadta a véleményét. (Önálló előadó: Xavier VERBOVEN.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. október 22.–23-án tartott, 448. plenáris ülésén (az október 22-i ülésnapon) 102 szavazattal, ellenszavazat nélkül, 4 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az EGSZB lényegileg jóváhagyja a vizsgált javaslatot, felhívja az Európai Bizottságot a megfogalmazott fenntartások figyelembevételére, és a preambulumbekendések szövegének ennek megfelelő módosítására, és szeretné, ha a javaslatot gyorsan jóváhagyná az Európai Parlament és a Tanács ⁽¹⁾.

2. Indokolás

2.1. Az Európai Bizottság javaslatának összefoglalása

2.1.1. Jelen javaslat célja a munkavállalók által a munkájuk során használt munkaeszközök biztonsági és egészségvédelmi minimumkövetelményeiről szóló, 1989. november 30-i 89/655/EGK tanácsi irányelv kodifikációja. Az új irányelv a benne foglalt jogi aktusok helyébe lép ⁽²⁾; az Európai Bizottság szerint a javaslat teljes egészében megőrzi a kodifikált jogi aktusok tartalmát, s ennek megfelelően azokat csak egységbe foglalja a kodifikációhoz szükséges formai jellegű módosításokkal.

2.2. Észrevételek

2.2.1. A biztonsági és egészségvédelmi szabályok betartása a munkaeszközök használata során a megelőző intézkedések fontos elemét képezi. 1989 óta e szabályok kapcsán minimális harmonizáció történik. Az 1989. november 30-i irányelv többször is módosult, és a módosítások következtében igen nagyszámú munkahelyzetet lefed (elsősorban a magasban való munkavégzést), és a munkahelyi egészség tágabb értelmű megközelítését alkalmazza, magában foglalva az ergonómiai

elveket is. A 2007/30/EK irányelv elfogadása szintén módosította a biztonságra és egészségvédelemre vonatkozó közösségi jogszabályok végrehajtásával kapcsolatos nemzeti jelentések kidolgozásának módszerét. E különböző átdolgozások nehézségeket okozhatnak a jogszabály által érintettek számára.

2.2.2. A kodifikáció nem járhat az irányelvek cikkeinek, sem mellékleteinek, vagy preambulumbekendéseinek lényegi módosításával. Az irányelveknek ezek az eltérő rendelkezéstípusai koherens és egymástól kölcsönösen függő egységet alkotnak. Bár a preambulumbekendések önmagukban véve nem kötelező érvényű rendelkezések, elősegítik a kötelező érvényű rendelkezések értelmezését, ezáltal pedig olyan kritériumokat teremtenek a tagállamok számára, amelyek a következetes alkalmazást lehetővé teszik. Az EGSZB a javaslatot megvizsgálva úgy látja, hogy a tárgyalt szöveg figyelembe veszi ezt az alapvető elvet a cikkeik és mellékletek kodifikációja során, de a preambulumbekendésekben eltávolodik attól:

— az EGSZB megállapítja, hogy a 2001/45/EGK irányelv (7), (8), (9), (10) és (11) preambulumbekendése, valamint a 89/655/EGK irányelv (9) preambulumbekendése nem került bele a kodifikált szövegbe,

⁽¹⁾ Lásd még az EGSZB 2007. február 15-i véleményét a következő tárgyban: Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelv a munkavállalók által a munkájuk során használt munkaeszközök biztonsági és egészségvédelmi minimumkövetelményeiről (második egyedi irányelv a 89/391/EGK irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében) (kodifikált szöveg), előadó: Xavier Verboven (HL C 97., 2007.4.28.).

⁽²⁾ 89/655/EGK tanácsi irányelv, 95/63/EK tanácsi irányelv, 2001/45/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és 2007/30/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv.

— különösen a 2001/45/EGK irányelv (10) és (11) preambulumbekendése hívta fel a figyelmet annak szükségességére, hogy a magasban, eszköz segítségével munkát végző dolgozók szakirányú képzésben részesüljenek. Az EGSZB szeretné, ha a kodifikációs javaslat nem hagyná ki az erre vonatkozó ajánlást a preambulumbekendésekből,

— az EGSZB úgy látja, hogy jelen javaslatról ki kellene kérni a munkahelyi egészséggel és biztonsággal foglalkozó konzultatív bizottság véleményét a Tanács 2003. július 22-i 2003/C 218/01 határozatának értelmében. Ezt a konzultációt pedig meg kellene említeni az irányelv elvárásai között az eddigi gyakorlatnak megfelelően. A kodifikációs eljárás kezdete óta eltelt idő elegendő bizonyítéka annak, hogy a konzultatív bizottság véleményét különösebb nehézség nélkül ki lehetett volna kérni.

2.2.3. Az előzőekben említett észrevételek betartása esetén az EGSZB véleménye szerint az Európai Bizottság javaslata a hatályos rendelkezések ésszerű egybefoglalását jelenti, amely egyértelműbbé teszi azokat, és nem okoz alapvető problémát.

2.2.4. Az EGSZB lényegileg jóváhagyja a vizsgált javaslatot, felhívja az Európai Bizottságot a megfogalmazott fenntartások figyelembevételére, és a preambulumbekendések szövegének ennek megfelelő módosítására, és szeretné, ha a javaslatot gyorsan jóváhagyná az Európai Parlament és a Tanács.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 22-én.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Tárgy: Javaslat tanácsi irányelvre a jövedéki adóra vonatkozó általános rendelkezésekről

COM(2008) 78 végleges/3 – 2008/0051 (CNS)

(2009/C 100/27)

2008. március 4-én az Európai Unió Tanácsa úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 93. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat tanácsi irányelvre a jövedéki adóra vonatkozó általános rendelkezésekről

A bizottsági munka előkészítésével megbízott szekció 2008. október 2-án elfogadta véleményét. (Előadó: Umberto BURANI.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. október 22-én tartott 448. plenáris ülésén 107 szavazattal 1 ellenében, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság döntését, hogy a jövedéki adó alkalmazásáról szóló 92/12/EGK alapirányelvet teljesen új szöveggel helyettesíti, amely figyelembe veszi a jövedéki termékek felügyeleti rendszerének (EMCS – Excise Movement and Control System) bevezetését, melyre új jogalapot teremtenek. Az Európai Bizottság megragadta az alkalmat arra, hogy végrehajtsa néhány módosítást, és bevezessen néhány újítást, amelyek a tagállamok közigazgatásában és a szereplők részéről gyűjtött tapasztalatok alapján váltak szükségessé. Az Európai Bizottság ezenfelül egyszerűsített néhány eljárást. A javasolt módosítások és újítások alapvetően nem adnak okot ellenvetésekre. Az EGSZB néhány tényezővel kapcsolatban mégis gondolkodásra kíván készíteni a következő vita során.

1.2 Az Európai Bizottság megadott egy időpontot az irányelv hatálybalépésére, amelyet elméletileg 2009. január 1-jére re tűzött ki, azonban tudatában van annak, hogy a javaslat vizsgálata több időt fog igénybe venni, ezenkívül javaslatot tesz arra, hogy az EMCS-eljárás az első fázisban csak meghatározott, az eljárásra már felkészült tagállamokban legyen alkalmazható, ezzel szemben a többi tagállam bizonyos ideig továbbra is a papíralapú eljárással dolgozva.

1.3 Az EGSZB – más érintett felekkel együtt – kétségeinek ad hangot ezzel a tervvel kapcsolatban: a kettős eljárás mind az igazgatási szervek, mind a szereplők számára körülményes és költséges lenne. Azonban az az alternatíva, hogy az EMCS-t csak akkor vezessék be, amikor minden ország indulásra kész, hátrányosan érintené mind azokat az országokat, ahol a rendszer már használatra kész, mind pedig a szereplőket. Az átmeneti megoldás, hogy a rendszert csak az elektronikus eljárást már alkalmazni tudó tagállamokon belül használják fel intézkedésekhez, nem kielégítő, és az EMCS európai bevezetését

talán a távoli jövőbe tolhatja ki. A papíralapú eljárást ebben az esetben minden tagállam addig használná a nemzetközi eljárásokhoz, míg mindenki át tud állni az elektronikus eljárásra.

1.4 Az Európai Bizottság dokumentumának meghatározó része a jövedéki termékeknek a jövedéki adó felfüggesztésével történő szállítását érinti. Az EGSZB üdvözli a különböző javasolt újításokat, néhány pontosítás és javaslat fenntartásával (lásd a 4.6–4.9. pontot), amelyek mindenekelőtt az áruk „helyrehozhatatlan károsodásának” most pontosított fogalmát érintik. A távértékesítésekre vonatkozóan a 34. cikk megfogalmazása (lásd a 4.9. pontot) jogi értelmezési problémákat okozhat azzal kapcsolatban, hogy mely országban kell az adót beszedni.

1.5 Az EGSZB ezenkívül javaslatot tesz arra, hogy az új irányelvben pontosan adják meg azokat a mennyiségi és értékbeli korlátokat, amelyekben belül a más tagállamban végzett vásárlásokat magánszemélyek által végzett vásárlásoknak kell tekinteni. Fennáll annak a veszélye, hogy a különböző igazgatási szervek eltérő módon értelmezik és alkalmazzák az előírásokat.

2. Az Európai Bizottság javaslata

2.1 Az 1992. február 25-i 92/12/EGK irányelv a jövedéki termékekre vonatkozó olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek főképpen a papíralapú eljárásra támaszkodnak. Az Európai Parlament és a Tanács 2003. június 16-i 1152/2003/EK határozatával **számítógépes rendszer** került bevezetésre a jövedéki termékek szállításának felügyeletére (EMCS – Excise Movement and Control System). A számítógépes rendszer bevezetésével egyszerűsödtek a szereplők számára szükséges eljárások, a hatóságok részéről pedig integrált és eredményes ellenőrzések váltak lehetővé. Az EMCS bevezetése szükségessé teszi, hogy kiigazítsák a **termékek adófelfüggesztéses eljárás mellett történő szállítására** vonatkozó rendelkezéseket.

2.2 Az Európai Bizottság felhasználja ezt az alkalmat arra, hogy **teljes egészében átdolgozza a 92/12/EGK irányelvet**. Az Európai Bizottság nemcsak az EMCS bevezetését veszi figyelembe, amelyhez megteremti a jogalapokat, hanem **szervesen megváltoztatja a teljes előző irányelvet**: a szöveg nyelvi szempontból átdolgozásra kerül, figyelembe véve az új jogalkotási normákat; újrafogalmazza a szöveget, hogy javítsák logikai felépítését, és hogy töröljenek minden, már nem lényeges rendelkezést; figyelembe kell venni az új jogi fogalmakat; a jövedéki eljárásokat egyszerűsíteni és korszerűsíteni kell anélkül, hogy ez hátrányosan befolyásolná a jövedéki ellenőrzéseket.

2.3 Az új szöveg az 5. fejezetben tartalmazza a COM(2004) 227 végleges javaslat lényeges elemeit, amelyek az alapirányelvnek a már forgalomba hozott áruk Közösségen belüli szállítására vonatkozó 7–10. cikkét módosítják. A fenti javaslat tanácsi megvitatását 2005-ben felfüggesztették.

2.4 A javaslatot megelőzte az érintett szereplők átfogó meghallgatása, amelyet egy szakértői csoporttal történő együttműködésben, a jövedékiadó-bizottság vezetésével bonyolítottak le. Ez az eljárás helyes, és valószínűleg lehetővé teszi a dokumentum konfliktusoktól mentes vizsgálatát műszaki szempontok szerint.

3. Általános megjegyzések

3.1 Az EGSZB gratulál az Európai Bizottságnak a kezdeményezéséhez, amely – a kiinduló dokumentummal összehasonlítva – jobban strukturált, rendezettebb, és az igazgatási eljárás egyszerűsítésének megfelelő szöveget eredményezett. Továbbá megállapítható, hogy az Európai Bizottság nagyobb mértékben figyelembe veszi a szereplők igényeit, anélkül azonban, hogy ezáltal elhanyagolná az ellenőrzéseket, amelyek az EMCS-eljárás elfogadásával valószínűleg inkább eredményesebbek lesznek.

3.2 Az új rendelkezések legfontosabb része a **termékeknek az EMCS-eljárás alapján, adófelfüggesztéses eljárás mellett történő szállítására** vonatkozik. Az 1152/2003/EK határozat alapján az EMCS-nek 2009 áprilisában használatra késznek kell lennie. Kérdéses, hogy ezt a dátumot egyes országok be fogják-e tartani, és az, hogy az összes ország nem fogja betartani, szinte biztos. Közös próbaüzemeltetési időre is szükség lesz, amelyre a nemzeti hatóságokkal való szoros együttműködés alapján kerül sor, és amely következképpen a belső eljárások harmonizációját igényli. Ez az igazgatási, műszaki és operatív tényezők szempontjából különösen összetett probléma. Az Európai Bizottság tudatában van ennek: azt javasolja ugyan, hogy az irányelv 2010. április 1-jétől kerüljön alkalmazásra, de azt veszi tervbe, hogy a tagállamok kiegészítő **átmeneti időszakot** igényelhessenek, amely alatt az eredeti irányelv érintett részei maradnak hatályban.

3.3 A tagállamok már elkötelezték magukat az EMCS elfogadása mellett, de nem biztos, hogy ezt valamennyi tagállam szívesen teszi, és könnyen lehet, hogy a teljes megvalósítást

még hátráltatni fogja valamilyen akadály. **Ellenállásokkal** kell számolni, amelyeket valószínűleg műszaki érveléssel támasztanak alá, de amelyeket alapjában véve más természetű megfontolások irányítanak. A jelenlegi irányelvjavaslat elődjének – COM(2004) 227 végleges – mindenekelőtt a jövedéki termékeknek a szabad forgalomba bocsátását követő szállítására vonatkozó 2.3. pontja körüli folyamatok rendkívül tanulságosak: nehéz tárgyalásokat követően az a döntés született, hogy a probléma megoldását „felfüggesztik” a terület teljes felülvizsgálatáig. A jelenleg vizsgálandó javaslat azonban lényegében megegyezik az előzővel.

3.4 A legkényesebb problémák **politikai-gazdasági természetűek**. Minden tagállam más mértékű jövedéki adót vet ki a különböző termékekre, és ez – az árelőny miatt – a **határokon átnyúló vásárlások** közismert problémájához vezet. A belső piac alapelveinek lehetővé kell tenniük a polgárok számára, hogy ne csak nemzeti szinten, hanem határokon átnyúló vásárlások esetén is ki tudják használni az árakban mutatkozó különbségeket. Ezeket az alapelveket mindenesetre megkérdőjelezzik, mihelyt adózási tényezőket érintenek. Nyilvánvaló, hogy a tagállamok a napi realitásban nem szívesen látják ezeket az ügyleteket, amennyiben számukra hátrányt jelentenek, illetve figyelmen kívül hagyják őket, amennyiben profitálnak belőlük. Semmilyen jellegű jövedéki termék nincs kizárva a fenti problémakörből, ahogy ezt a dohányról, az alkoholoról és az üzemanyagról ⁽¹⁾ az elmúlt időszakban folytatott viták is alátámasztják, miközben **indoklasként az egészséget, a közbiztonságot, a környezetvédelmet és a gazdaságot érintő károkat** hozták fel. A háttérben azonban adózási okok állnak, még ha ezt nem is minden esetben juttatják egyértelműen kifejezésre. A különböző álláspontok tehát a tagállamok által folytatott **szociálpolitikára, gazdasági és pénzügyi politikára** vezethetők vissza, ennek eredményeként pedig a Közösség szintjén **teljességgel politikai probléma** jön létre.

3.5 Az EGSZB tudatában van a téma kényes jellegének, illetve a nehézségeknek, amelyekkel a tagállamok a következő tárgyalások során szembesülhetnek. A tárgyalások pozitív kimenetelére a közös döntésekhez szükséges **rugalmasság** mértékétől függ. Minden kormányzatnak egyensúlyt kell találnia saját igényeinek figyelembevétele, és a jövedéki adó területén a többi félnek tett engedmények között. Másképpen kifejezve: minden országnak meg kell találnia az utat, hogy **megvalósítsa célkitűzéseit a szociális és költségvetési területen, továbbá, hogy célkitűzéseit összhangba hozza a jövedéki adóra vonatkozó közösségi rendelkezésekkel – és nem fordítva.**

⁽¹⁾ Lásd például a következő legújabb irányelvjavaslatokat: Javaslat tanácsi irányelvre a jövedékiadó-köteles termékekre vonatkozó általános rendelkezésekről és e termékek tartásáról, szállításáról és ellenőrzéséről szóló 92/12/EGK irányelv módosításáról, (COM/2004/227 végleges – CNS 2004/0072); Javaslat tanácsi irányelvre a 2003/96/EK irányelvnek a kereskedelmi célú üzemanyagként használt gázolaj adóztatása különös rendelkezéseinek kiegészítése, valamint az ólommentes benzín és az üzemanyagként használt gázolaj adóztatásának koordinálása tekintetében történő módosításáról, (COM/2007/52 végleges – CNS 2007/0023); Javaslat tanácsi irányelvre a dohánygyártmányokra alkalmazott jövedéki adó szerkezetéről és adókulcsáról (kodifikált szöveg) (COM/2007/587 végleges).

4. Részletes megjegyzések

4.1 A jelen fejezetben az EGSZB a **legfontosabb**, az Európai Bizottság javaslatával bevezetett **újításokat és módosításokat** vizsgálja meg a jelenlegi szabályozással történő összehasonlítás alapján. Az EGSZB nem kommentálja a nem vitatott pontokat, amelyek szándéka a szöveg egyszerűsítése, és amelyek megfelelnek az ésszerűség szempontjainak és a tematika természetes továbbfejlődésének.

4.2 A 3.2. pontban már említettük, hogy az irányelv elfogadásával az előző, 92/12/EGK irányelvet hatályon kívül helyezik. A **papíralapú eljárás megszüntetésére** mindenestre nem fog sor kerülni az új irányelv hatálybalépésével egyidejűleg: az irányelvjavaslat szerint egy **átmeneti időszak** alatt az áruk szállítása papíralapú kísérő okmányokkal is megengedett lesz. Az átmeneti időszak tartamát senki nem tudja megbecsülni: mindazonáltal biztos, hogy az EMCS komoly problémákba ütközhet, amíg a rendszert nem alkalmazza minden tagállam. Az EGSZB szeretné **felhívni a figyelmet a ráfordításra, amely azon szereplőket**, de azon tagállamok hatóságait is **fenyegeti**, amelyek a mindenkori célország szerint arra kényszerülnek, hogy egyidejűleg **elektronikus és papíralapú rendszerekkel** dolgozzanak.

4.2.1 Az az alternatíva, hogy a rendszert csak azt követően helyezték üzembe, miután minden tagállam létrehozta, egyrészt azt a veszélyt rejti magában, hogy a projektet elhalasztják talán a távoli jövőbe. Másrészt ez az alternatíva az elektronikus eljárást már alkalmazni tudó minden tagállamot arra kényszeríti, hogy várjon, míg a többi tagállam is követi példáját: elfogadhatatlan helyzet, amely nemcsak azokat érinti hátrányosan, akik megfelelő időben felkészültek az új szabályozásra, hanem mindenekelőtt a szereplőket.

4.2.2 Az EGSZB felhívja a figyelmet egy, néhány szakértő által javasolt lehetőségre, amely ugyan szintén nem jelent optimális megoldást, mégis elfogadható kompromisszumot tesz lehetővé: azok a tagállamok, amelyek már felkészültek az elektronikus eljárásra, az elektronikus eljárást belső ügyletekhez használhatnák fel, míg a papíralapú eljárást nemzetközi folyamatokhoz alkalmazhatnák. A rendszert így nemzeti szinten próbálnák ki, mielőtt közösségi szinten kerülne alkalmazásra, mihelyt valamennyi tagállam felkészült.

4.3 Az „**Általános rendelkezések**” című I. fejezetben nem állapítható meg semmilyen lényeges változás a 92/12/EGK irányelvre vonatkozóan: csupán új keretek közé helyezik a témát kisebb változtatások, új definíciók és nem nagy jelentőségű módosítások segítségével.

4.4 „**A jövedékiadó-kötelezettség keletkezése**” című II. fejezet a 7. cikk (4) bekezdésében bevezetett módosítást irányozza elő, mely szerint jövedéki termékek „helyrehozhatatlan károsodása” esetén mentesítik az adóztatás alól azon ter-

mékeket, amelyekre már kivetették az adót. A „helyrehozhatatlan károsodás” fogalmával azon termékeket jelölik, amelyeket a károsodás okától függetlenül már senki nem tud használni. A tényleges újítás abban áll, hogy az új irányelvben már nem kell „vis maior” fennállását igazolni. Az EGSZB azonban felhívja a figyelmet arra, hogy ebben a kérdésben minden tagállam saját előírásokat bocsáthat ki.

4.5 Az „**Előállítás, feldolgozás és tartás**” című III. fejezetben csupán egy fontos újítást vezetnek be: „adóraktárakat” egy másik tagállamban lakhellyel rendelkező személyek számára is lehet engedélyezni. Jóllehet ez megfelel a belső piac logikájának, korábban mégis jelentős korlátozások léteztek.

4.6 A „**Jövedéki termékek szállítása a jövedéki adó felfüggesztésével**” című IV. fejezet a következő újításokat tartalmazza: a 16. cikk kimondja, hogy a termékeket nemcsak az adóraktárakba lehet szállítani, hanem magánszemélyekhez vagy vállalatokhoz („bejegyzett címzettekhez”), illetve megfelelő engedélyezést követően közvetlenül a bejegyzett címzett által megadott rendeltetési helyre is. Az EGSZB üdvözli ezt a rendelkezést, és reméli, hogy az ellenőrző eljárások elég hatékonyak lesznek a visszaélések megszüntetéséhez. Mindazonáltal örvendetes lenne, ha pontosan definiálnák az irányelv hatálya alá tartozó, érintett szakmai profilokat.

4.7 A következő rendelkezések (17–19. cikk) a jövedéki adó felfüggesztésével történő jövedékitemék-szállítással járó kockázatok fedezésére nyújtandó biztosítéokra vonatkoznak, és nem szükséges további megjegyzéseket fűzni hozzájuk. Mindazonáltal különös jelentőséggel bírnak a **2. szakasz** (20–27. cikk) rendelkezései, amelyek a **jövedéki adó felfüggesztésével történő jövedékitemék-szállítással** foglalkoznak. A szakemberek véleménye szerint az eljárások elfogadását különös gondossággal kellene felügyelni **annak biztosítása érdekében, hogy az eljárások eredményes, a hatóságok erőforrásaival összeegyeztethető ellenőrzéseket tegyenek lehetővé.** Az EGSZB felhívja a figyelmet a 20. cikk (1), (2) és (3) bekezdésének rendelkezéseire, amelyek szerint a jövedéki termékek szállítása csak abban az esetben tekintendő jövedéki adó felfüggesztésével lebonyolított szállításnak, amennyiben elektronikus eljárással kerül rá sor. Ezt a rendelkezést a papíralapú eljárásról az elektronikus eljárásra való áttéréshez választott eljárás szerint módosítani kell.

4.8 Az **V. fejezet** a fogyasztásra történő jóváhagyást követően a jövedéki termékek **szállítására és adóztatására** vonatkozik, és nem tartalmaz alapvetően új rendelkezéseket. Megerősítést nyer az az alapelv, hogy a jövedéki adót a beszerzés helye szerinti tagállamban kell kivetni, amennyiben a terméket magánszemély vásárolta meg (30. cikk), ellenben a fogyasztás helye szerinti tagállamban kell kivetni, amennyiben a terméket kereskedelmi céllal vásárolták meg (31. cikk). Megerősítik az adó fizetésére kötelezett személy és a forgalomban lévő termékek meghatározására vonatkozó hatályos előírásokat.

4.9 Különös jelentőségű a **távértékesítésről** szóló 34. cikk. A 30. cikktől eltérően ez a cikk úgy rendelkezik, hogy a **rendel-tetési hely szerinti tagállamban** kell jövedéki adót fizetni az olyan magánszemélyek által megvett jövedéki termékek esetében, amelyeket **az eladó vagy a megbízásából eljáró személy közvetlenül vagy közvetve** más tagállamba irányulóan ad fel vagy szállít. Ebből arra lehet következtetni, hogy a vevő által megvásárolt olyan termékek után, amelyeket a vevő a lakhelyére ad fel, a jövedéki adót a **beszerzés helye szerinti tagállamban** kell megfizetni.

4.9.1 Az EGSZB felteszi a kérdést, hogy ez az előírás nem eredményez-e **értelmezési problémákat**: távértékesítés esetén a vásárlást az eladó lakhelyén teszik véglegessé, amint sor kerül a fizetésre. A termékek vevője és tulajdonosa ezért jogosult, hogy bármely személynek (tehát az eladónak is) utasításokat adjon arra vonatkozóan, hogy a termékeket *az ő nevében és részére* feladják. Jogi szempontok szerint és a tényleges fogyasztás helye szerinti adókiivetés elvével szemben tehát a jövedéki termékeket **mindig úgy lehet tekinteni, hogy magán-személy vette meg, és magánszemély számára adják fel vagy szállítják**, következésképpen a termékekre a szerzés helye szerinti tagállamban kell kivetni a jövedéki adót, még ha a szállítást vagy a feladást az eladó is rendelte el.

4.10 Az EGSZB szeretné felhívni a figyelmet a 34. cikkben található hiányosságra is: a cikk nem pontosítja a mennyiségi és értékbeli korlátokat, amelyeken belül egy másik tagállamban lebonyolított vásárlást magánszemélyként végzett vásárlásnak

kell tekinteni. Egyértelmű adatokra van szükség ahhoz, hogy a belső piacon az egyes tagállamok ne hozzanak eltérő és ellentétes intézkedéseket. Az EGSZB ezekből – de nem csupán ezekből – a szempontokból kiindulva arra kéri az Európai Bizottságot és a tagállamokat, hogy fogalmazzanak meg világosabb és átláthatóbb szabályokat; ez egyszerűbbé tenné a polgárok és a vállalkozások életét.

4.11 A további rendelkezések a **VI. fejezetben** (Egyéb rendelkezések) a jelölésre vonatkoznak; a hajók és légi járművek fedélzeti készletére vonatkozó hatályos előírások változatlanul maradnak. A 38. cikk a **borkistermelőkre** (évi átlagban kevesebb, mint 1 000 hl) vonatkozik, akik a jövedékiadó-köteles termékek előállítása és tartása tekintetében egyszerűsített eljárást alkalmazhatnak.

4.12 A **VII. fejezet** (Záró rendelkezések) megerősíti a „**jövedékiadó-bizottságot**”, valamint a megfelelő végrehajtási rendelkezéseket: a 92/12/EGK irányelvet egy meghatározott időponttól számítva kellene hatályon kívül helyezni, amelyet az Európai Bizottság óvatosan vitára bocsát (2009. április 1.). Ugyanez érvényes az átmeneti időszakra is (amelynek teljesen hipotetikusan 200... 12.31-én kellene lejárnia), amely alatt a tagállamok az előző irányelv rendelkezései szerint is eljárhatnak. Az EGSZB, hasonlóan más intézményekhez és szakértőkhöz, azon a véleményen van, hogy ezek csak hozzávetőleges határidők, amelyeket reális értékelés és az EMCS teljes megvalósítása során fellépő gyakorlati nehézségek figyelembevételét követően meg kell hosszabbítani.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 22-én.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Tárgy: Javaslat tanácsi irányelvre a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló, 2006. november 28-i 2006/112/EK tanácsi irányelvnek a Közösségen belüli ügyletekkel kapcsolatos adócsalás elleni küzdele érdekében történő módosításáról Javaslat tanácsi rendeletre az 1798/2003/EK rendeletnek a Közösségen belüli ügyletekkel kapcsolatos adócsalás elleni küzdelem érdekében történő módosításáról

COM(2008) 147 végleges – 2008/0058 (CNS) 2008/0059 (CNS)

(2009/C 100/28)

2008. április 3-án az Európai Unió Tanácsa úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 93. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat tanácsi irányelvre a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló, 2006. november 28-i 2006/112/EK tanácsi irányelvnek a Közösségen belüli ügyletekkel kapcsolatos adócsalás elleni küzdelem érdekében történő módosításáról, illetve

Javaslat tanácsi rendeletre az 1798/2003/EK rendeletnek a Közösségen belüli ügyletekkel kapcsolatos adócsalás elleni küzdelem érdekében történő módosításáról

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és Monetáris Unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció 2008. október 2-án elfogadta véleményét. (Előadó: Valerio SALVATORE.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. október 22-én tartott, 448. plenáris ülésén 114 szavazattal 1 ellenében, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság kedvezően fogadja a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló tanácsi irányelvnek a Közösségen belüli ügyletekkel kapcsolatos adócsalás elleni küzdelem érdekében történő módosítására vonatkozó javaslatot, illetve az 1798/2003/EK rendeletet módosító tanácsi rendeletre vonatkozó kapcsolódó javaslatot.

1.2. A javasolt módosításokat az egyszerűsítésre és a hatékonyság növelésére vonatkozó növekvő igény teszi szükségessé, és azok érzékelhetőbb kapcsolatot biztosítanak az adminisztratív egyszerűsítési intézkedések és a tagállamoknak a Közösségen belüli adócsalás jelensége megakadályozására és visszaszorítására irányuló lehetőségei között.

2. Bevezetés

2.1. A vizsgált irányelvjavaslat és a kapcsolódó módosítandó rendelet a közösségi intézményeken belüli hosszas viták folytatásaként világosan meghatározza azt a célkitűzést, hogy hatékony és kötelező érvényű eszközökkel kell ellátni az érintett hatóságokat a belső piac normális és helyes működésének akadályozására gyakran használt adócsalással kapcsolatos cselekedetek felszámolása vagy legalább gátak közé szorítása érdekében.

2.2. Ezen a ponton érdemes emlékeztetni arra, hogy a közösségi adócsalás mint speciális jellegű jogsértés különböző formákat ölthet, és különböző tevékenységi területeken jelenhet meg, az alkohol- és dohányhamisítástól kezdve a csempészesen át a közvetlen adózással kapcsolatos bűncselekményekig, illetve a héával kapcsolatos csalásokig mint leggyakoribb jogsértésekig.

2.3. Ezekre a csalásokra megkülönböztetett figyelem irányult; a háttérben a közösségi kereskedelem jelenlegi adózási rendszere alapos felülvizsgálatának gondolata rajzolódik ki, mely rendszer a nemzeti és a közösségi államokból származó javakkal való egyenlő bánásmód elve értelmében a fogadó országokban történő adózás rendszerén alapul, vagyis abban a tagállamban, ahol a vevő héa fizetésére kötelezett.

2.4. Ez utóbbi elv, mely átmenetileg ténylegesen szabályozza a közösségi kereskedelmi rendszert, ha egyfelől lehetővé is tette a közösségi értékesítés nem adóztatását, következésképpen a javak szabad áramlását, másfelől jelentős károkat okozott az Európai Közösség pénzügyi érdekeinek; gondoljunk csak a „körhintacsalságnak” nevezett közösségi csalások alapját képező mechanizmusra, melyet világosan és érthetően foglal össze „A Bizottság 2006. évi közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak az adócsalás elleni küzdelem fokozására irányuló koordinált stratégia kialakításának szükségességéről”⁽¹⁾, a következő meghatározást adva: „Van egy sajátos csalás, amelyet »körhintacsalságnak« neveznek, amely a leggyakrabban a tagállamon belüli (a hozzáadottértékadó visszaigénylésével járó) műveletek és a Közösségen belüli (a hozzáadottértékadó szerződő felek közötti visszaigénylés nélküli) műveletek kombinációját használja ki”.

2.5. Az EGSZB már számos alkalommal foglalkozott ezzel a kérdéssel, hasznos információkat nyújtva, melyeket gondosan tanulmányoztak a jelen vélemény kidolgozása során⁽²⁾.

⁽¹⁾ COM(2006) 254 végleges.

⁽²⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: „Javaslat tanácsi irányelvre a közös hozzáadottértékadó-rendszerről (átdolgozás)” HL C 74, 2005.3.23., 21. o. és „A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak az adócsalás elleni küzdelem fokozására irányuló koordinált stratégia kialakításának szükségességéről” HL C 161, 2007.7.13., 8. o.

3. Általános megjegyzések

3.1. Erőteljesen érezhető volt tehát a közösségi GDP becslések szerinti 2–2,5 % közötti összegét kitevő, immár rendkívül elterjedt jelenséggel való szembeszegülés szükségessége, és a közös hozzáadottértékadó-rendszerrel szülő, 2006/112/EK tanácsi irányelvnek a Közösségen belüli ügyletekkel kapcsolatos adócsalás elleni küzdelem érdekében történő módosításáról szóló tanácsi irányelvre irányuló javaslat, közösen az 1798/2003/EK rendeletnek a Közösségen belüli ügyletekkel kapcsolatos adócsalás elleni küzdelem érdekében történő módosításáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslattal magáévá teszi egy korábbi, Tanácshoz intézett átfogó európai bizottsági közleményben kifejezett szándékot, mely közlemény az EU-ban a héacsalás elleni stratégia létrehozásának néhány kulcsfontosságú elemét tárgyalja ⁽¹⁾, és világosan kifejti az elfogadandó konkrét intézkedéseket.

3.2. Ez a megközelítés ugyanis már megjelent a fent említett közleményben, mely kiemelte, hogy „anélkül, hogy megsértené a héarendszer esetleges módosításának elemzésére vonatkozó kötelezettségvállalását, a Bizottság nem lát ellentmondást abban, hogy párhuzamosan vita folyjon az úgynevezett hagyományos intézkedésekről. Az adóhatóságok modernebb és hatékonyabb eszköztárral történő ellátása az adócsalás elleni küzdelemhez olyan célkitűzés, amelyet a messzebb ható intézkedéseket érintő határozatoktól függetlenül mindenképp követni kell.”

3.3. Miután középtávra korlátozta azt a szándékát, hogy jelentős változtatásokat javasoljon a héarendszerrel kapcsolatosan ezen adó adóztatási mechanizmusa gyökeres megváltoztatásának gondolata alapján, az EGSZB úgy ítéli meg, hogy üdvözlendő a Tanács ugyan kevésbé nagyra törő, ám legalább hatékony intézkedések bevezetésére irányuló kezdeményezése a héarendszert szabályozó hatályos jogszabályok keretében.

3.4. Az EGSZB üdvözli a javasolt módosításokat; a héáról szóló irányelv konkrét módosításairól lévén szó, megállapítja, hogy ezek a korrekciók magukban foglalják az idézett javaslat előkészítő munkái során is hangoztatott igényeket az egyszerűsítésre és a hatékonyság növelésére, és egyúttal érzékeltetőbb kapcsolatot biztosítanak az adminisztratív egyszerűsítési intézkedések és a tagállamoknak e transznacionális jelenség megakadályozására és visszaszorítására irányuló lehetőségei között.

3.5. Más szavakkal, amint az az irányelvjavaslat indokolásában szerepel, „az ügylet teljesítése után ... hónap telik el, mire a vonatkozó információk a beszerző szerinti tagállam birtokába kerülnek”, a határidő csökkentésére irányuló szándék, vagyis hogy a Közösségen belüli ügyletekkel kapcsolatos összesítő nyilatkozatok benyújtásának határideje egy hónapra rövidülne, azzal a javaslattal egyetemben, mely már nem három, hanem egy hónapon belül lehetővé teszi ezen információk tagállamok közötti átadását, szabályként jeleníti meg azt a gondolatot, hogy ne generálódjanak túlzott adminisztratív kötelezettségek. Ehhez azonban a tagállamok adóhatóságainak nagyobb ellenőrzési kapacitása és jobb kockázatkezelése szükséges a közösségi adócsalás elleni küzdelemben.

3.6. Világos szabályozás, az adminisztratív kötelezettségek egyszerűsítése, az adminisztratív együttműködés elvének gyakoribb alkalmazása jellemzi még a Tanács 2006/112/EK irányelve módosításának egyéb rendelkezéseit.

3.7. Egyik ilyen rendelkezés, mely a gyakoribb információátadáson túlmenően az adócsalás elleni küzdelem keretében az összegyűjtendő információk közé kívánja bevonni azokat az adatokat, amelyek olyan, Közösségen belüli termékbeszerzésekre és más tagállamban letelepedett szolgáltatóktól való szolgáltatásvásárlásokra vonatkoznak, amelyek kapcsán a vevőt terheli az adófizetési kötelezettség; másik hasonló intézkedés, mely előírja, hogy a 200 000 eurót meghaladó értékű ügyletekben érintett vevőknek havonta kell héabevallást benyújtaniuk, megemlíthetjük továbbá a szolgáltatások utáni adófizetési kötelezettségre vonatkozó szabályok harmonizálására irányuló rendelkezéseket módosító intézkedést annak biztosítása érdekében, hogy az ügyletekre vonatkozó bejelentéseket az eladó és a vevő ugyanabban az időszakban tegye meg.

3.8. Az EGSZB véleménye szerint ez utóbbi szabályozási követelmények mindennél jobban összefoglalják az irányelv-módosítás szükségességének okait, megtalálva az egyensúlyt a további kötelezettségek szükségessége, az adminisztratív költségek csökkentésének okai (a vállalkozások csupán kis hányada lenne érintett) és a további információk nyújtása között az adóhatóságok részéről.

3.9. Vagyis a kereskedelmi adatokra vonatkozó gyakoribb információátadáshoz az adóhatóságoknak képeseknek kell lenniük a jóval nagyobb volumenű adatkezelésre, ami hatékonyabb együttműködési mechanizmusokat eredményezhet.

4. Részletes megjegyzések

4.1. Az EGSZB egyetértését fejezi ki a 250. cikk (2) bekezdésének módosításával kapcsolatban – ami lehetővé teszi, hogy a vállalatok héabevallásukat elektronikus úton nyújtsák be –, mivel ezáltal nemcsak a bevallások hibalehetőségei csökkennek, hanem mind a vállalatok, mind pedig az ügyintézés költségei is.

4.2. Az EGSZB helyesli azt a rendelkezést, amely csupán alkalmas, azaz kivételes esetben ad lehetőséget eltérésre a módosított rendelkezések által érintett vállalatoknak.

4.3. Kedvezően kell fogadni a 251. cikk f) pontjában megjelenő új elemet is, amely az információk hatékonyabb keresztellenőrzése érdekében, valamint hogy a szolgáltatásnyújtás területén is elkerülhető legyen az adókikerülés jelensége, nem csupán az árucserre, hanem a szolgáltatások vásárlása esetén is bevezeti a bevallások összegyűjtését.

⁽¹⁾ COM(2007) 758 végleges.

4.4. Jóllehet az adómegállapítási időszak egy hónapra történő változtatását nem tekinthetjük meghatározó elrettentő eszköznek, ez érzékelhető javulást jelent a szolgáltatásokkal kapcsolatos adófizetési kötelezettségre vonatkozó szabályok harmonizálása szempontjából, mivel lehetővé teszi a benyújtott információk megfelelő keresztellenőrzését mind az eladó, mind a vevő által.

4.5. A héabevallások benyújtására előírt szabályozás mellett megtaláljuk az összesítő nyilatkozatok benyújtására vonatkozó határidők megfelelő kiigazítását is.

4.6. A következő rendelkezés, amely lehetővé teszi az adatok elektronikus úton történő benyújtását is, szintén fontos.

4.7. Hasznosnak ítéljük az irányelv alkalmazására irányuló nemzeti intézkedések és maga az irányelv közötti megfelelések táblázatát, mivel olyan kezdeményezésről van szó, mely minden bizonnyal a vállalatoktól az adóhatóságokhoz jelenleg beérkező széles körű információ alaposabb ellenőrzésére irányul, a jövőben még bekövetkező módosításokat is figyelembe véve.

4.8. Végezetül meg kell jegyezni, hogy a fenti irányelv módosítása maga után vonja az érintett rendelet kiigazításának szükségességét.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 22-én.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye tárgy: Javaslat tanácsi irányelvre a különböző tagállamok társaságainak egyesülésére, szétválására, részleges szétválására, eszközátruházására és részesedéscseréjére, valamint az SE-k vagy az SCE-k létesítő okirat szerinti székhelyének a tagállamok közötti áthelyezésére alkalmazandó adóztatás közös rendszeréről (kodifikált szöveg)

COM(2008) 492 végleges – 2008/0158 CNS

(2009/C 100/29)

2008. szeptember 25-én az Európai Unió Tanácsa úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 94. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat tanácsi irányelvre a különböző tagállamok társaságainak egyesülésére, szétválására, részleges szétválására, eszközátruházására és részesedéscseréjére, valamint az SE-k vagy az SCE-k létesítő okirat szerinti székhelyének a tagállamok közötti áthelyezésére alkalmazandó adóztatás közös rendszeréről (kodifikált szöveg)

Mivel az EGSZB teljes mértékben megfelelőnek tartja a javaslat tartalmát, és részéről további megjegyzést nem kíván hozzáfűzni, a 2008. október 22.–23-án tartott, 448. plenáris ülésén (az október 22-i ülésnapon) 115 szavazattal, 3 tartózkodás mellett úgy határozott, hogy a javaslattal kapcsolatban támogató véleményt bocsát ki.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 22-én.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Mario SEPI

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Tárgy: Javaslat tanácsi (EK) rendeletre az Európai Regionális Fejlesztési Alapról, az Európai Szociális Alapról és a Kohéziós Alapról szóló, 1083/2006/EK rendelet egyes jövedelemtermelő projektek tekintetében történő módosításáról

COM(2008) 558 végleges/2 – 2008/0186 (AVC)

(2009/C 100/30)

2008. október 8-án a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat tanácsi (EK) rendeletre az Európai Regionális Fejlesztési Alapról, az Európai Szociális Alapról és a Kohéziós Alapról szóló, 1083/2006/EK rendelet egyes jövedelemtermelő projektek tekintetében történő módosításáról

A munka sürgősségére való tekintettel az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. október 22–23-án tartott 448. plenáris ülésén (az október 23-i ülésnapon) főelőadót jelölt ki Georgios DASSIS személyében, továbbá 48 szavazattal, ellenszavazat nélkül, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az EGSZB tudomásul veszi az Európai Bizottságnak az 1083/2006/EK rendelet 55. cikke módosítására vonatkozó javaslatát, és üdvözli az adminisztratív terhek ebből következő csökkenését.

1.2. Az EGSZB egyetért a javaslattal.

2. Indokolás

2.1. Az Európai Regionális Fejlesztési Alapról, az Európai Szociális Alapról és a Kohéziós Alapról szóló 1083/2006/EK rendelet 55. cikke rögzíti az említett alapok kezelési módjait és a jövedelemtermelő projektekhez való hozzájárulásukkal kapcsolatos rendelkezéseket. Ezenkívül 200 000 euróban állapítja meg azt a küszöböt, amely felett az intézkedéseket alkalmazni kell.

2.2. Úgy tűnik, hogy ezek a rendelkezések nem alkalmasak az elsősorban immateriális műveleteket finanszírozó Európai Szociális Alap által társfinanszírozott projektek esetében, illetve aránytalan adminisztratív terheket jelentenek az ERFA vagy a Kohéziós Alap által társfinanszírozott kisebb műveletek számára.

2.3. Mivel az 55. cikkből adódó adminisztratív terhekkel kapcsolatos kérdést nem lehetett a rendelet értelmezésének útján megoldani, a tagállamokkal való informális konzultációk után az Európai Bizottság kénytelen volt az 55. cikk módosítását javasolni úgy, hogy a rendelkezések ezentúl csupán az ERFA vagy a Kohéziós Alap által társfinanszírozott, 1 millió eurót meghaladó költségű műveletekre legyenek alkalmazandóak. Az Európai Bizottság szerint ez a technikai jellegű módosítás jelentős mértékben egyszerűsíti az említett projektek igazgatását.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 23-án.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Tárgy: Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az Európai Képzési Alapítvány létrehozásáról (átdolgozás)

COM(2007) 443 végleges – 2007/0163 (COD)

(2009/C 100/31)

2007. szeptember 17-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 150. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az Európai Képzési Alapítvány létrehozásáról (átdolgozás).

Mivel az EGSZB megfelelőnek tartja a javaslat tartalmát, és részéről további megjegyzést nem kíván ahhoz hozzáfűzni, a 2008. október 22–23-án tartott, 448. plenáris ülésén (az október 22-i ülésnapon) 118 szavazattal 2 ellenében, 1 tartózkodás mellett úgy határozott, hogy a javaslattal kapcsolatban támogató véleményt bocsát ki.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 22-én.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Mario SEPI

<u>Közleményszám</u>	Tartalom (folytatás)	Oldal
2009/C 100/18	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Tárgy: Javaslat európai parlamenti és a tanácsi irányelvre a honvédelem és biztonság területén egyes építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról COM(2007) 766 végleges — 2007/0280 (COD)	114
2009/C 100/19	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Véleménye Tárgy: Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a mérőműszerekre és a metrológiai ellenőrzés módszereire vonatkozó közös rendelkezésekről (átdolgozás) COM(2008) 357 végleges – 2008/0123 (COD)	120
2009/C 100/20	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Tárgy: Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre az energiával kapcsolatos termékek környezetbarát tervezésére vonatkozó követelmények megállapításának kereteiről COM(2008) 399 végleges – 2008/0151 (COD)	120
2009/C 100/21	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Véleménye Tárgy: Javaslat tanácsi rendeletre a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról; Javaslat tanácsi rendeletre a közös agrárpolitika módosítása céljából a 320/2006/EK, az 1234/2007/EK, a 3/2008/EK és a(z) [...] /2008/EK rendelet módosításáról; valamint Javaslat tanácsi rendeletre az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1698/2005/EK rendelet módosításáról COM(2008) 306 végleges – 2008/0103+0104+0105 (CNS)	121
2009/C 100/22	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Tárgy: Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a nem emberi fogyasztásra szánt állati melléktermékekre vonatkozó egészségügyi szabályok megállapításáról (állati melléktermékekre vonatkozó rendelet) COM(2008) 345 végleges – 2008/0110 (COD)	133
2009/C 100/23	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Tárgy: Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az ózonréteget lebontó anyagokról (átdolgozás) COM(2008) 505 végleges – 2008/0165 (COD)	135
2009/C 100/24	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Tárgy: Javaslat európai parlamenti és tanácsi ajánlásra a szakképzés európai minőségbiztosítási referenciakeretének létrehozásáról COM(2008) 179 végleges – 2008/0069 (COD)	136
2009/C 100/25	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Tárgy: Javaslat európai parlamenti és tanácsi ajánlásra az Európai szakoktatási és szakképzési kreditrendszer (ECVET) létrehozásáról COM(2008) 180 végleges – 2008/0070 (COD)	140
2009/C 100/26	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Tárgy: Módosított javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a munkavállalók által a munkájuk során használt munkaeszközök biztonsági és egészségvédelmi minimumkövetelményeiről COM(2008) 111 végleges – 2006/0214 (COD)	144
2009/C 100/27	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Tárgy: Javaslat tanácsi irányelvre a jövedéki adóra vonatkozó általános rendelkezésekről COM(2008) 78 végleges/3 – 2008/0051 (CNS)	146



2009/C 100/28	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Tárgy: Javaslat tanácsi irányelvre a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló, 2006. november 28-i 2006/112/EK tanácsi irányelvnek a Közösségen belüli ügyletekkel kapcsolatos adócsalás elleni küzdele érdekében történő módosításáról Javaslat tanácsi rendeletre az 1798/2003/EK rendeletnek a Közösségen belüli ügyletekkel kapcsolatos adócsalás elleni küzdelem érdekében történő módosításáról COM(2008) 147 végleges – 2008/0058 (CNS) 2008/0059 (CNS)	150
2009/C 100/29	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye tárgy: Javaslat tanácsi irányelvre a különböző tagállamok társaságainak egyesülésére, szétválására, részleges szétválására, eszközátruházására és részsedéscseréjére, valamint az SE-k vagy az SCE-k létesítő okirat szerinti székhelyének a tagállamok közötti áthelyezésére alkalmazandó adóztatás közös rendszeréről (kodifikált szöveg) COM(2008) 492 végleges – 2008/0158 CNS	153
2009/C 100/30	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Tárgy: Javaslat tanácsi (EK) rendeletre az Európai Regionális Fejlesztési Alapról, az Európai Szociális Alapról és a Kohéziós Alapról szóló, 1083/2006/EK rendelet egyes jövedelemtermelő projektek tekintetében történő módosításáról COM(2008) 558 végleges/2 – 2008/0186 (AVC)	154
2009/C 100/31	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Tárgy: Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az Európai Képzési Alapítvány létrehozásáról (átdolgozás) COM(2007) 443 végleges – 2007/0163 (COD)	155

2009-es előfizetési díjak (áfa nélkül, rendes szállítási költségeket beleértve)

Az EU Hivatalos Lapja, L + C sorozat, kizárólag nyomtatott kiadvány	az EU 22 hivatalos nyelven	1 000 EUR/év (*)
Az EU Hivatalos Lapja, L + C sorozat, kizárólag nyomtatott kiadvány	az EU 22 hivatalos nyelven	100 EUR/hó (*)
Az EU Hivatalos Lapja, L + C sorozat, nyomtatott kiadvány + éves CD-ROM	az EU 22 hivatalos nyelven	1 200 EUR/év
Az EU Hivatalos Lapja, L sorozat, kizárólag nyomtatott kiadvány	az EU 22 hivatalos nyelven	700 EUR/év
Az EU Hivatalos Lapja, L sorozat, kizárólag nyomtatott kiadvány	az EU 22 hivatalos nyelven	70 EUR/hó
Az EU Hivatalos Lapja, C sorozat, kizárólag nyomtatott kiadvány	az EU 22 hivatalos nyelven	400 EUR/év
Az EU Hivatalos Lapja, C sorozat, kizárólag nyomtatott kiadvány	az EU 22 hivatalos nyelven	40 EUR/hó
Az EU Hivatalos Lapja, L + C sorozat, havi CD-ROM (összevont)	az EU 22 hivatalos nyelven	500 EUR/év
A Hivatalos Lap Kiegészítő Kiadványa (S sorozat), közbeszerzés és ajánlati felhívások, CD-ROM, heti 2 kiadvány	többnyelvű: az EU 23 hivatalos nyelven	360 EUR/év (= 30 EUR/hó)
Az EU Hivatalos Lapja, C sorozat – versenyvizsga-kiírások	a vizsgakiírás szerinti nyelv(ek)en	50 EUR/év

(*) Számonkénti értékesítés: 32 oldalig: 6 EUR
33 és 64 oldal között: 12 EUR
64 oldal felett: egyedileg meghatározott ár

Az *Európai Unió Hivatalos Lapjának*, amely az Európai Unió hivatalos nyelvein jelenik meg, 22 nyelvi változatára lehet előfizetni. Az L (jogszabályok) és a C (tájékoztatások és közlemények) sorozatot foglalja magában.

Valamennyi nyelvi változatra külön kell előfizetni.

A 920/2005/EK tanácsi rendelet értelmében, amelyet a Hivatalos Lap 2005. június 18-i L 156. száma tett közzé, és amely előírja, hogy az Európai Unió intézményei nem kötelesek minden jogi aktust ír nyelven is megszövegezni, illetve ezen a nyelven kihirdetni, az ír nyelven kiadott Hivatalos Lapok értékesítése külön történik.

A Hivatalos Lap Kiegészítő Kiadványára (S sorozat – közbeszerzés és ajánlati felhívások) történő előfizetés mind a 23 hivatalos nyelvi változatot magában foglalja egyetlen többnyelvű CD-ROM-on.

Kérésére az *Európai Unió Hivatalos Lapjára* történő előfizetéssel a Hivatalos Lap különféle mellékleteit is megkaphatja. Az előfizetők a mellékletek megjelenéséről az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* közölt „Az olvasóhoz” című közleménynek köszönhetően értesülnek.

Értékesítés és előfizetés

A Kiadóhivatal gondozásában megjelent, térítés ellenében kapható kiadványok a Kiadóhivatal forgalmazó partnereitől szerezhetők be. A forgalmazó partnerek listája a következő címen található:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_hu.htm

Az EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) közvetlen és ingyenes hozzáférést biztosít az Európai Unió jogához. Erről a honlapról elérhető az *Európai Unió Hivatalos Lapja*, valamint tartalmazza a szerződéseket, a jogszabályokat, a jogeseteket és az előkészítő dokumentumokat is.

További információt az Európai Unióról a <http://europa.eu> internetcímen találhat.